الاختصاص وارتباطه بالنظام العام والمسؤولية الإدارية في الأردن

سمير شريف استيتية
جامعة عمان العربية
تاريخ الاستلام: ٢٠٢/٧/٢٧

أ. د سليمان بطارسة
جامعة عمان العربية
تاريخ القبول: ٢٠٢٠/٨/٦

الملخص

يهدف هذا البحث إلى تحديد الدلالات التي يتضمنها المصطلح القانوني (الاختصاص)، والعلاقات المتعددة بين المصطلح والجهات التشريعية والقضائية التي يفرضها هذا المفهوم على الشخص أو المرفق العام، وما يترتب على ذلك من مسؤوليات في الجهاز الإداري. وعلى هذا الأساس كان تحديد الإطار الذي انبثقت منه مشكلة الدراسة ذات العنوان: " الاختصاص – دلالاته، وارتباطه بالنظام العام والمسؤولية الإدارية ".

ومن أجل أن يتحقق الهدف الذي تسعى الدراسة إلى الوصول إليه كان لا بد من تحديد الأسئلة التي تسعى الدراسة للإجابة عنها وهي:

١. ما الدلالات التي يتضمنها مصطلح الاختصاص؟
٢. ما العلاقة بين الاختصاص والنظام العام؟
٣. ما العلاقة بين الاختصاص والمسؤولية الإدارية؟

اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، وهو المنهج المتبع في الأعم الأغلب في الدراسات القانونية.

وقد توصلت الدراسة إلى تحديد دلالات الاختصاص، وإلى توضيح جوانب الارتباط بين الاختصاص والنظام العام، وإلى توضيح جوانب الارتباط بين الاختصاص والمسؤولية الإدارية.

الكلمات المفتاحية: الاختصاص، النظام العام، والمسؤولية الإدارية.

Competence; Its Semantic Level and Its Correlation with the Public System and Administrative Reliability

Samir Sharif Steitiya
Amman Arab University

Prof. Sulaiman Batarseh
Amman Arab University

Abstract

This study aims at clearing the legal meanings of competence and their relations with the public system and the administrative reliability. Accordingly the study improved a conception for the answers of the following questions:

1. what is the legal components of the term "competence"?
2. what is the correlation between competence and legal system?
3. What is the correlation between competence and administrative reliability?

The study consists of three chapters the first deals with the legal meanings of competence. The second chapter discusses the rela-tionship between competence and the public system. The third chapter discusses the correlation between competence and the administrative reliability.

The study has been built on the analytical descriptive methodo-logy since it is the more appropriate methodology in the studies of law.

The study ended up with the more suitable results for the above mentioned questions. For instance the logical meanings of competence have been implied in the term as used in the law. Moreover the rela- tionship between the term and the sense of public system and the adequate application of the administrative responsibility.

Key words: competence, public system, administrative reliability.

المقدمـــة

الاختصـاص هو الأهلية القانونية التي تمكن الفرد أو السلطة من مباشـرة عمل مُعيّن. ويُعرّف الاختصـاص في بعض الفقه بتعريفات أخرى، تجتمع كلها على أن الاختصـاص أهلية قانونية تتحقق بها المسـؤولية القضـائية والإدارية. والاختصـاص ركنٌ أسـاسـي من أركان القرار الإداري، بل إنه الركن الوحيد الذي يرتبط بالنظام العام ارتباطاً مباشـرًا. وهذا يعني أن من مقتضيات حفظ النظام العام أن تحرص المؤسسات الإدارية والقضائية على الالتزام به، ومن ثمّ فإنها تتحمّل المسؤولية عند مخالفته. وتحمل تبعات مخالفته في هذه الحال صورة من صور تحقق المسؤولية الإدارية. ويتصل بهذا أنه كلما كان الاختصـاص واضـحًا ومحددًا كانت المسـؤولية واضـحة ومحددة كذلك، وكلما كان الاختصـاص غير محدد ولا واضح كانت المسؤولية كذلك. والاختصاص من الضوابط التي يتحقق بها مبدأ دولة القانون والمؤسسات، فلا يقع عند الالتزام به والالتزام بالأركان الأخرى للقرار الإداري، فساد ولا ترهّل إداري. هذا هو الأصل، على الرغم من مخالفات فردية يحدث فيها الوقوع في مخالفة الاختصـــاص حينا، وبعض الأركان الأخرى حينا آخر. والحديث عن ارتباط الاختصـــاص بالنظام العام، لا يعني عدم إغفال أهمية الأركان والعوامل الأخرى التي تضـــبط القرار الإداري والحكم القضائي.

يتكون هذا البحث من ثلاثة مباحث هي: دلالات الاختصـاص، وفيه نوقشـت الدلالات المختلفة لهذا المصـطلح. والعلاقة بين الاختصاص والنظام العام، وفيه وضحنا الارتباط القانوني بين الاختصاص والنظام العام، وما يترتب على ذلك. والعلاقة بين الاختصاص والمسؤولية الإدارية، فالاختصاص هو الأساس في المسؤولية الإدارية وجودًا وعدما.

مشكلة الدراسة

ربما كان من الأســباب الرئيســية في عدم قانونية أيّ قانون من القوانين الإدارية هو عدم الإلمام بمضــمون الاختصـاص. وربما كان عدم معرفة الصـلة بين الاختصـاص والنظام العام من بين تلك الأسباب. وربما كان القصد في تحقيق منافع وراء إصـدار القرار الإداري، على الرغم من معرفة مخالفته للنظام العام. وفي كل الحالات فإن المسؤولية الإدارية ترتبط بالاختصــاص. ومن هنا كانت مشـكلة الدراســة قد حددت على النحو الآتي: الاختصــاص – وارتباطه بالنظام العام والمسؤولية الإدارية في الأردن.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراســة من كونها تتجاوز الإطار النظري إلى التطبيقي، من حيث إنها تعالج تحرير مضــامين الاختصــاص، وهي مضــامين عملية في المقام الأول. وتعالج علاقة الاختصــاص بالنظام العام، وعلاقته بالمســؤولية الإدارية. وكما هو واضـــح فإن هذه الجوانب توظف الجانب النظري في بيان ما ينبغي أن تكون العلاقة بين النظري والتطبيقي.

أسئلة الدراسة

من أهداف الدراسة أن تصل إلى إجابات محددة للأسئلة الآتية:

١. ما الدلالات القانونية التي يتضمنها مصطلح الاختصاص ؟
٢. ما علاقة الاختصاص بالنظام العام؟
٣. ما علاقة الاختصاص بالمسؤولية الإدارية؟

حدود الدراسة:

تبحث هذه الدراسـة الاختصـاص وارتباطه بالنظام العام والمسؤولية الإدارية في الأردن. فمن حيث الموضـوع تقتصـر الدراســة على ما هو متعلق بموضــوع الاختصــاص حصــرًا. ومن حيث المحدّد الزماني تتناول الدراســة هذا الموضوع من لدن الدستور الأردني الذي وضع سنة ١٩٥٢، وحتى سنة ٢٠٢٠.

الدراسات السابقة:

أجرى العزمي دراسة في سنة (2013) وعنوانها " ركن الاختصـاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري – دراســة مقارنة بين القانونين الإداريين: الأردني والكويتي، وهي أطروحة قدمها الباحث إلى جامعة الشرق الأوسط، لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام.

تناول الباحث كيفية تحديد الاختصــاص، وبيان الحدود الزمانية والمكانية والموضــوعية للاختصــاص، وجميع المســائل المرتبطة بهذا الركن، والعوامل المتأثرة به كالتفويض والحلول، ثم تناول الباحث الرقابة القضــائية على هذا الركن.

وقد توصل العزمي إلى ما يلي:

١. يمثل ركن الاختصـاص أحد العناصـر الأسـاسـية في تعريف القرار الإداري. ومن المعلوم أن هذا أمر معروف في الفقه، بل هو من المسلمات، فلذلك لا يعدّ نتيجة لهذا البحث.

٢. إن عيب عدم الاختصـــاص مرتبط ببعض القواعد القانونية الأخرى التي تؤثر فيه. وهذه ليســـت من نتائج هذا البحث تعيينا، فهي معروفة محددة في الفقه .
٣. لقد فرّق القانون الأردني والكويتي بين الاختصـاص البسيط والاختصـاص الجسيم (اغتصـاب السلطة). وهذه النتيجة هي الأخرى ليست من نتائج هذا البحث تعيينا، فهي معروفة في أدبيات المسؤولية الإدارية المعروفة.

تختلف هذه الدراســـة عن دراســـة العزمي من حيث إنها تقوم على التحليل، وبناء منظومة من التصـــورات التحليلية، وتقديم آراء اجتهادية في مسائل معينة، ستذكر في موضعها إن شاء الله.

وأجرى السماعنة دراسة سنة (2015) وهي بحث عنوانه: عيب عدم الاختصـاص وأثره في القرار الإداري، نشر في مجلة درراسات التي تصدرها الجامعةة الأردنية – علوم الشريعة والقانون، المجلد (42)، العدد (2).

هدفت دراسة السماعنة إلى دراسة بعض القضايا التي تعرض على القضاء الإداري الأردني، ويصدر القرار حولها وهو مشوب بعدم الاختصاص. وقد وضح كيف أن الاختصاص يرتبط بالنظام العام، وأن للقاضي أن يتعرض له من تلقاء نفسه في حال الطعن في القرار. ثم تحدث عما سماه المدلول الواسع لعدم الاختصاص الذي ينطوي على خلط واضح بين عدم المشروعية التي تلحق مصدر القرار الإداري، وتلك التي تشوب مضمونه، لأن مصدر القرار – في حالة عدم الاختصاص السلبي – هو المختص قانونا بإصداره، لكنه بني على سبب غير مشروع، فيلغى القرار في هذه الحالة للسبب غير المشروع. ثم تحدث عن خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري. ثم ناقش موقف القضاء الإداري الأردني من ركن الاختصاص في القرار الإداري.

تختلف هذه الدراســـة عن دراســـة الســـماعنة في أن البحث العلمي ينبغي أن يتوصـــل إلى نتائج جديدة لم تكن معروفة من قبل، وليس في دراسة السماعنة ما يمكن أن يقال عنه إنه أمر غير معروف.

أجرى دبوب دراسة سنة (2016) وعنوانها: عيب عدم الاختصـاص في القرار الإداري – دراسة مقارنة بين القانون الأردني والليبي، وهي أطروحة تقدم بها الباحث إلى جامعة الشرق الأوسط لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام. وقد تناولت الدراسة المصادر المباشرة للاختصاص، ثم المصادر غير المباشرة.

أجرى الجازي دراســـة بعنوان: المســـؤولية الإدارية عن قرارات التوقيف الإداري غير المشـــروعة في النظام القانوني الأردني، سنة (2017)، نشرت في مجلة دراسات – علوم الشريعة والقانون، في المجلد 44، العدد 1.

يرى الجازي أن رقابة إلغاء القرارات الإدارية غير المشـــروعة ليســـت وحدها كافية لحماية حقوق وحريات الأفراد، لأن هذه الرقابة تقتصـــر على بحث مدى مشـــروعية القرارات الإدارية المطعون فيها. ومن هنا – كما يرى الجازي – تظهر أهمية قضـاء التعويض لإكمال قضـاء الإلغاء، إذ يستطيع الأفراد عن طريق التعويض مطالبة الجهات المختصـــة بجبر الأضـــرار التي لحقت بهم. وجاء في هذه الدراســـة أن النظام القانوني للمســـؤولية الإدارية يســـتقي جُل أحكامه من النظام القانوني للمسؤولية المدنية، ولا سيما أحكام التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، وتقدير الضـــرر الناجم عنها. والنظام القضـــائي الأردني يختص بالنظر في دعاوي المطالبة بالتعويض، ويشـــترك معه في ذلك القضاء العادي. وقد استقر القضاء الإداري الأردني على أن أوجه عدم المشروعية التي يتعين بوجودها الحكم بالتعويض هي أوجه عدم المشروعية الموضوعية. وقد انتهى الباحث إلى النتائج التالية:

١. يتجسد الأساس القانوني للنهوض بمسؤولية الإدارة عن قرارات التوقيف غير المشروعة بالخطأ المرفقي، خلافا لما عليه الحال في الخطأ الشخصـي الذي لا تنهض به المسؤولية الإدارية، وإنما تنهض به مسؤولية الموظف الشخصية.
٢. تبنى القضـــاء الإداري الأردني معيار الخطأ الجســـيم كأســـاس لتقدير التعويض عن طريق القرارات الإدارية الملغاة لوجود عيب موضوعي، وليس للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

تختلف هذه الدراســـة عن دراســـة الجازي في أنها تناقش موضـــوع الاختصـــاص على وجه التحديد، وأثره في تحقيق المسؤولية الإدارية، وليست مختصة لمعالجة قضية التوقيف الإداري غير المشروعة. ولكن الصلة واضحة بين الدراستين، على الرغم من كون الاختلاف أكثر وجوه الشبه القائمة بينهما. فالدراستان تعتبران العلاقة بين المسؤولية الإدارية والمدنية علاقة تكاملية.

أجرى الجباري دراســـة ســـنة (2018) وعنوانها: عيب عدم الاختصـــاص الجســـيم في القرار الإداري والرقابة القضـائية عليه – دراسـة تحليلية، وهي أطروحة حصـل بها صـاحبها على درجة الماجسـتير في القانون العام. وقد ركز الباحث على صـور عدم الاختصـاص وأشـكاله، ومنها الاختصـاص الموجب ويكون بأن يصـدر القرار وفيه أمر واضـح بمخالفة الاختصـاص، وعدم الاختتصـاص ويكون بالامتناع عن اتخاذ قرار هو من اختصـاص الممتنع عن إصـداره في الإدارة.

تختلف دراسة الجباري عن هذه الدراسة في أن هذه الدراسة سيكون فيها تفصيلات وتطبيقات كثيرة لم ترد في دراسة الجباري.

المنهج المتبع في هذه الدراسة

تسير هذه الدراسة على خطوات المنهج الوصفي التحليلي، وهو من أكثر المناهج العلمية مناسبة للدراسات القانونية، فالوصف ينصبّ على تبيان الوضع القانوني، والتحليل ينصب على الكشف عن العلاقات الظاهرة أو الخفية بين أطراف القضية الواحدة، مما يستدعي أن يستعمل الباحث قدراته الذهنية في الوصول إلى حلول مناسبة للظاهرة القانونية، وبخاصة في ما يتعلق بقضية الاختصاص.

المبحث الأول: دلالات الاختصاص

يُعرّف الاختصاص بأنه " الصلاحيات التي تعطى للموظف وفقا لوظيفته، وأهلية المحكمة للنظر في الدعوى، والولاية التي يمنحها القانون لشخص أو هيئة للقيام بتصرفات معينة من حيث الموضوع والأشخاص والمكان " (نخلة، والبعلبكي، ومطر 2002,94).

تناول هذا التعريف الاختصاص من ثلاثة أوجه هي: التشريع، والقضاء، والتنفيذ الإداري. أما من حيث التشريع فقد عبّر عنه التعريف بأنها " الصلاحيات "، ولا تكون هذه الصلاحيات إلا في القانون الذي تضعه السلطة التشريعية – أو التنفيذية في بعض الحالات – فيصبح بعد إقراره قانونا ملزما. وأما من حيث القضاء فقد عبّر عنه التعريف بأنها " أهلية المحكمة للنظر في الدعوى "، وبغير هذه الأهلية لا تكون المحكمة ذات اختصاص، ويكون القرار أو الحكم الصادر عنها في حكم المعدوم، فكأنه لم يكن. وأما من الوجهة الإدارية التنفيذية فقد عبّر عنها التعريف بأنها " الولاية التي يمنحها القانون لشخص أو هيئة للقيام بتصرفات معينة ".

وقد ذهبتُ إلى تعريف الاختصاص _ آخذًا بعين الاعتبار ما جاء في التعريف السابق _ بأنه "الصلاحيات التي يمنحها القانون لشخص أو هيئة، لتنفيذ أعمال ومهامّ معينة، ويكون صاحب ولاية على التنفيذ".

يُفهم من التعريف الذي اخترتُه أن الاختصاص يتضمن ما يأتي:

١. مجموعة من الأعمال والمهام التي يلقيها القانون على عاتق شخص أو هيئة لتنفيذها في الواقع. ويُعبّر بعض العلماء عن هذه الأعمال بأنها " مجموعة من الوظائف" (عساف، ومسودة 28 ,2018)، لأن الوظيفة مرتبطة بها.
٢. يمنح القانون الشخص أو الهيئة الصلاحية على التنفيذ، وهي قوة قانونية تمكنه من التخطيط والتوجيه، والإشراف، والمراقبة، وتجعله قبل ذلك أهلا له، وهو مسؤول عنه.
٣. يجعل القانون هذه المهام منوطة بالشخص المكلف أو الهيئة المكلفة، فلا ينبغي له أن يعمل بغير ما هو مُلزم بتنفيذه، إلا أن يكون ذلك جزءًا من النشاط الذي يسمح به القانون للاجتهاد في التنفيذ، وهو الاجتهاد القائم على المعرفة، والخبرة، ومراعاة المصلحة العامة، والحرص على تحقيق العدالة. وقد حكمت محكمة العدل العليا في ذلك بقرارها رقم 82/41 لسنة 1982 وجاء في القرار: " لا يوجد أي نص قانوني يعطي المحافظ صلاحية تحديد يوم عطلة إلزامي لأية فئة من فئات التجار. وما جاء في المادة (11) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (1) لسنة 1966 لا يعطي الصلاحية للمحافظ لتحديد عطلة أسبوعية للتجار. وإن مجرد تقديم عريضة من بعض أصحاب المحامص يطلبون فيها تحديد يوم لكافة من يتعاطى هذه المهنة لا يعطي المحافظ صلاحية إصدار مثل هذا القرار لعدم وجود نص تشريعي يجيز ذلك " (خلاد 699 ,1987).
٤. السلطة التي يمنحها القانون للقيام بالأعباء الملقاة على عاتق الشخص المكلف أو الهيئة المكلفة سلطة تقديرية في نطاق الاختصاص ذاته، ولا يجوز لأحد أن يتدخل فيها، إلا أن يكون ذلك رقابة من المعنيين المكلفين بأداء تلك الرقابة. ولا يجوز لأي جهة أخرى أن تمارس هذه المهام عوضا عنه إلا بتكليف من الإدارة المباشرة أو الأعلى درجة، وإلا أن يكون ذلك رقابة من المعنيين المكلفين بأدائها في الإدارة بمستوياتها الأعلى رتبة في سلطة المكلف. وإذا أداها أحد غيره، دون التكليف يكون الأداء باطلا. ويكون كمن أعطى صلاحية عمل لمن لا يستحق. وقد حكمت محكمة العدل العليا في القضية ذات الرقم 2011/424 بالطعن في قرار مجلس الوزراء الذي يتضمن السماح لأهالي منطقة جابر السرحان بتسجيل جمعية وشركة تملكها الجمعية، ومنح هذه الشركة رخصة مزاولة التخليص في مركز جابر- دائرة الجمارك. هذا القرار صادر عن جهة غير مختصة ومستوجب الإلغاء. وجاء في حيثيات قرار المحكمة أن المادة (166) من قانون الجمارك وتعديلاته أن صلاحيات منح رخصة مزاولة التخليص الجمركي هي لوزير المالية بتنسيب من مدير عام الجمارك. وهذا يعني أن مجلس الوزراء ليس هو صاحب الصلاحية بإنشاء هذه الشركة، فقد قررت محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية العليا فيما بعد) أن قرار مجلس الوزراء بهذا الشان صادر عن جهة غير مختصة، ومستوجب الإلغاء (مجلة نقابة المحامين 2012).

وقد تشترك جهة غير مختصة مع جهة اختصاص قانونية. إن اشتراكهما في إصدار القرار الإداري لا يعني صحة القرار، بل هو غير صحيح، ويجب إلغاؤه. وقد حكمت محكمة العدل العليا بذلك في قرارها ذي الرقم 83 / 72

لسنة 1972، وقد جاء في هذا القرار ما يلي: "إن القرار الإداري الصادر من جهة غير مختصة لا يصبح صحيحا بمجرد اشتراك الجهة المختصة مع الجهة غير المختصة في إصداره، بل يجب لصحة القرار أن يصدر من الجهة المختصة وحدها" (خلاد 748 ,1980).

قد يلتبس مفهوم التخصص بالاختصاص لما بينهما من تقارب في اللفظ اللغوي، وما بينهما من ترابط على المستوى التطبيقي، فهما مختلفان على ما بينهما من تداخل. فالتخصص هو الإعداد المهني، والكفاية العلمية للشخص. والكفاية هذه، والإعداد المهني الذي قد يصاحبها، لا يكفيان لجعل الشخص أو الهيئة صاحبي اختصاص. فالاختصاص ركن من أركان الوظيفة الرسمية والعامة، ويحصل عليه الشخص أو الهيئة بموجب القانون والنظام. والكفاية العلمية والإعداد المهني يحصل عليهما المرء من جهات أخرى تعليمية أو مؤسسات مهنية.

لكنّ بينهما روابط قوية ينبغي أن تستثمر في الاختصاص الذي يمنحه القانون للشخص أو الهيئة المكلفة بأعمال أو مهامّ معينة. فكما أن الطبيب لا يكون طبيبا إلا بإعداد أكاديمي معتمد، ومتابعة لقدراته ومستواه في تخصصه، وكما أن الطيار لا يصلح قائدًا للطائرة إلا بعد إعداد علمي وعملي، كذلك الإداري لا ينبغي أن يكون خاليا من المفاهيم الإدارية والعملية التي تعمل على تحقيق العدالة والمساواة، والحفاظ على المصلحة العامة.

يرتبط مفهوم الاختصاص بمفهوم التناسب بين التأهيلين الأكاديمي academic and practical qualification والوظيفة التي سيؤدي الشخص المكلف مَهامّها المطلوبة منه. ولشدة عناية المشرع الأردني بسلامة الاختصاص، فالمهام التي يتضمنها موضوع معيّن لا يؤديها إلا الشخص المناسب لها إعدادًا علميا وعمليا. وقد ركزت قوانين المرافق العامة على مسألة التخصص في المجالات التي تحتاج إلى تخصص علمي أو عملي أو كليهما. من ذلك مثلا أن قانون المجلس الطبي الأردني رقم (12) لسنة 1982 ينص في الفقرة (5) من المادة رقم (10) على ما يلي:

المادة (5). تقييم الشهادات العلمية والسريرية الصادرة عن البلاد الأخرى لغاية الاعتراف بها.

وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في القضية ذات الرقم (75) لسنة 2018 على ما يلي: يستفاد من ذلك أن صلاحية المجلس الطبي أثناء سريان القانون المذكور تقويم جهات شهادات جميع الأطباء على شهادة الاختصاص الطبي من أية جهة والاعتراف بها، دون أن يكونوا ملزمين بالدخول في الامتحانات التي تعقدها اللجنة (مجلة نقابة المحامين 2018). وقد صدر قرار المحكمة الإدارية عندما تقدم طبيب اختصاصي أمراض القلب من المجلس الطبي لمعادلة شهادته، وكان قد حصل على شهادة الاختصاص من إحدى الدول، فأراد المجلس أن يطبق عليه الفقرتين (و، ز) من المادة السادسة واللتين تنصان على ما يلي من اختصاصات المجلس الطبي الأردني:

(و) إصدار شهادات الاختصاص للأطباء الذين تتوفر فيهم الشروط المقررة، ويجتازون الامتحانات التي تعقدها اللجنة المختصة.

(ز) تقويم شهادات الاختصاص الطبي السريري والاعتراف بها.

رفض الطبيب المتقدم ما أراد المجلس الطبي أن يطبقه عليه، وذهب إلى المحكمة الإدارية العليا التي أصدرت قرارها بشأن إجراء امتحانات للذين يحصلون على شهادات التخصص في الطب من الدول الأخرى. وفي هذا القرار ترى المحكمة الموقرة أن تقويم شهادات الاختصاص المذكور في المادة (10 / أ) الصادرة من بلاد أخرى لا يعني إجراء امتحانات لهم في الاختصاص. وبهذا يكون القرار ملزما للذين يتخرجون من الجامعات الأردنية في الاختصاص الطبي، ويعفي الحاصلين على الاختصاص من الخارج من الخضوع للامتحان. ولما كانت الجامعات الأردنية على مستوى مرموق في الطب، وهو أمر مشهود له في الممارسة العملية والاختبارات المتعددة، فلا ينبغي أن يخضعوا وحدهم لامتحانات الاختصاص، في حين يُعفى المتخصصون من الخارج من امتحانات التخصص، مع أننا لا نعلم شيئا عن مستواهم العلمي، بل أحيانا نتعرف عليه من خلال التطبيق، ونرى أن ذلك يوجب إخضاع حاملي تلك الشهادات للاختبارات العامة للتخصص التي يخضع لها خريجو الجامعات الأردنية.

ومما له صلة وثيقة بين الاختصاص والتخصص أن المادة الرابعة من قانون الجامعات الأردنية (29) لسنة 1987 وضحت مهامّ الجامعة على أنها مؤسسة وطنية للتعليم العالي والبحث تهدف إلى نشر المعرفة وتطويرها، والعمل على تطوير الفكر الإنساني (الشطناوي 178 ,2009). ومن هذه المهام التي ألقيت على الجامعة ما يأتي:

- إتاحة الفرص الجامعية في الدراسة النظرية والتطبيقية
- تطوير المنهج العلمي في البحث والاستقلال الفكري، والمبادرة الشخصية، وتنمية الشعور بالانتماء للوطن، وروح المسؤولية والعمل الجماعي
- تعميق العقيدة الإسلامية وقيمَها الروحية والأخلاقية والعناية بالحضارة الإسلامية
- خدمة المجتمع الأردني وتلبية حاجاته والإسهام العملي في خدمته.

نستنتج من ذلك أن القانون الأردني قد خطا خطوات متقدمة في الربط بين التخصص والاختصاص، على اعتبار أن التخصص العلمي والحِرْفيّ ينبغي أن يكونا في خدمة الاختتصاص في الحياة العملية. والمعلوم أن المجتمعات المتطورة جعلت التخصص في خدمة الاختصاص، وهو الذي يعطي للعمل القيمة العملية.

ونظرًا لأهمية الاختصاص فقد جرى اعتباره ركنا أساسيا في فروع القانون كافة، فالقانون الدستوري يدرس تحديد الدستور وتوزيعه للمهام الوظيفية على السلطات الثلاث. والقانون الإداري يدرس توزيع الإدارة العامة للمهام الوظيفية على المراكز الوظيفية في إطار الوظيفة العامة. والقانون الدولي العام يدرس الاختصاصات الإدارية والسياسية التي يتمتع بها الأمين العام للأمم المتحدة، واختصاصات مجلس الأمن، والجمعية العمومية، وسائر المنظمات والهيئات الدولية المنبثقة عن الأمم المتحدة (علوان 1977). ويشغل الاختصاص مساحة كبيرة من القانون الدولي الخاص، بخاصة في حالات النزاع التي تستدعي تحديد الإسناد، ثم القانون الواجب التطبيق (المصري 2012). وكذلك الحال في سائر فروع القانونين العام والخاص.

لكن الاختصاص في حالة الظروف الاستثنائية وحالات الاستعجال تنحصر مساحته، فإن الدولة تضطر في هذه الحالة إلى الخروج على بعض قواعد المشروعية، ومنها الاختصاص، وذلك بأن توسّع من الاختصاصات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية لحماية النظام العام. ومن تطبيقات هذا الوضع أن محكمة العدل العليا اتخذت القرار ذا الرقم 31 / 72لسنة 1973، وينص على ما يلي: " لقد استقرّ اجتهاد محكمة العدل العليا على أن قيام حالة الاستعجال لإصدار قوانين مؤقتة في غيبة مجلس الأمة أمر متروك تقديره لمجلس الوزراء. لهذا فإن محكمة العدل العليا لا تملك حق الرقابة على القيد المتعلق بحالة الاستعجال ". وهذا واضح في أن اختصاص السلطة التنفيذية قد اتسع مجاله، وأن الرقابة القضائية لم تعد كما كانت قبل حالة الاستعجال. وهذا وإن كان فيه تضييق لما هو منصوص عليه من الاختصاصات لمصلحة اختصاصات السلطة التنفيذية، فإنه مبرّر قانونيا، لأن الاستثناء محدود. وأرى أن في حالات الاستعجال وما ينشأ عنها من توسعة لاختصاص السلطة التقديرية هو مما يرتبط بالسيادة. ولذلك تسقط الرقابة القضائية عنها كما رأينا في قرار محكمة العدل العليا ذي الرقم 31 / 72 لسنة 1973 الذي أشرنا إليه آنفا.

المبحث الثاني: ارتباط الاختصاص بالنظام العام

من المتداول في الفقه والمتعارف عليه في دولة القانون أن الاختصاص مرتبط باحترام النظام العام والتمسك به، وجودًا بوجود، وعدما بعدم، فإذا وُجدَ الالتزام بالاختصاص كان ذلك خطوة أساسية من خطوات سيادة القانون، وتأسيس الدولة على المشروعية، مع توافر الأمور والشروط الأخرى التي لا بدّ منها لتحقيق المشروعية، فهناك شروط أخرى، لكن الاختصاص يتصدرها جميعا، لسبب أساسي وهو كون الاختصاص مرتبطا بالنظام العام. وينصل بارتباط الاختصاص بالنظام العام ما يأتي:

أولا: يشمل الاختصاص أكثر المنازعات الإدارية وأكثرها حساسية بالنسبة إلى المجتمع. وقد اعتمد المشرع الأردني معايير معينة لتحديد تلك الاختصاصات، فقد صُنّف بعضها على أساس طبيعة التنازع ونوعه، كالطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية، وبعضها تمّ تصنيفه على أساس الجهة التي أصدرت القرار الطعين، مثل القرارات عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي (كنعان 94 ,2019).

ثانيا: لما كان الاختصاص مرتبطا بالنظام العام فإن الأصل أن يكون الدفع به في بداية التقاضي. ولأنه مرتبط بالنظام، يجوز الدفع به في أي مرحلة من مراحل التقاضي. وللقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه دون أن يطلبه أحد طرفي القضية. ومع ذلك، ليس من حق المحكمة أن تقضي بإلغاء قرار إداري لم يطلب أحد الخصوم إلغاءَه أصلا، حتى لو كان مشوبا بعيب عدم الاختصاص (كنعان 45 ,2008).

ثالثا: ليس من حق الإدارة الاتفاقُ مع الأفراد على إجراء أي تعديل على قواعد الاختصاص، لأن التصرف بهذه القواعد تعديا على النظام العام وتجاوزًا للصلاحيات التي يعد عدم التمسك بها تعديا على الحق العام، ويعد التفريط بها تفريطا بهذا الحق وتجاوزًا له.

رابعا: يقتضي تطبيق المشروعية والتقيد بها عدمَ التوسع بقواعد الاختصاص في حالات الاستعجال التي تنجم عن رغبة الإدارة في توسيع السلطة التقديرية في بعض الظروف، ففي الظروف الاستثنائية التي تستدعي فعلا توسيع نطاق المشروعية تتوسع السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة. وفيما عدا ذلك، لا يجوز للإدارة الاتفاق مع الأفراد على خلاف ذلك إلا في ظروف استثنائية يستدعيها هذا الأمر، وقد تسقط الرقابة القضائية في هذه الحالة.

خامسا: عند تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص لا يجوز تصحيحه بإجراء لاحق، بل يجب إصدار قرار جديد، غير القرار السابق، ذلك أن هذا العيب – بسبب إخلاله بالنظام العام – يجعل القرار السابق باطلا بطلانا مطلقا. وبهذا صدر قرار محكمة العدل العليا رقم 12 / 61لسنة 1986) الذي جاء فيه: "إن موافقة وزير الداخلية على قرار المتصرف لا يصحح الإجراء الذي قام به المتصرف، لأن وزير الداخلية لم يستعمل صلاحيته بصورة مباشرة ".

وأضاف إلى ذلك بعض الفقه أن تصحيح القرار يتضمن معنى الرجعية، فالتصحيح دون استصدار قرار جديد يتعارض مع مبدأ الرجعية في القرارات الإدارية (الشوبكي 195 ,2011).

إن الاختصاص يمثل المشروعية، وعدمُه يمثل عدم مشروعية النظر والحكم. ومن الأصول العامة للقانون أن الحكم يستقي مشروعيته من عدة عوامل في مقدمتها الاختصاص. ويُنظر إليه على أنه مرتبط ارتباطا مباشرًا بالنظام العام، لأنه لو تُرك الأمر إلى كل جهة – قضائية أو غير قضائية – أن تنظر وتحكم في ما ليس من اختصاصها لترتب على ذلك فسادُ النظام العام وانهيارُه، ولأصبح قيام دولة القانون أو استمراره شبه مُحال. ولما كان الأمر على هذا النحو فإن الطريق مفتوحة من البداية للدفع بعدم الاختصاص لتجنب عدم مشروعية النظر، وبطلان الحكم، بل إن الدفع بعدم الاختصاص جائز في أي مرحلة من مراحل الدعوى. وهذا يعني في التحليل الأخير أن المشرّع قد جعل هذا الدفع صورة قابلة للحياة حماية للعدالة، وحفاظا على دولة القانون. ولولا هذه الأهمية ما كان المشرع قد فتح المجال للدفع بعدم المشروعية في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

إن الاختصاص وجه من وجوه الالتزام، فكما أن أطراف التعاقد تلتزم بما عليها من الواجبات، لتحصيل حقوقها، فكذلك الاختصاص في المسؤولية الإدارية، فإن قيام الشخص الإداري باختصاصاته التي يحددها له القانون يعني التزامه بالضوابط المؤهِلة التي تمكنه من أداء عمله لتحقيق العدالة على الوجه المطلوب، وأن تجاوز الاختصاص يعني بالضرورة تجاوز هذه الضوابط، ومن ثم فإن النظر في القضية يصبح خاليا من القاعدة الأساسية التي يقوم عليها الحكم الصحيح. وقد عرّف بعضُ الفقه الالتزام بأنه " حالة قانونية يرتبط بمقتضاها شخص معين بنقل حق عيني أو بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل " (السنهوري 2000,136). هذا التعريف يحمل بين طياته بيانا ضمنيا لإلزامية الاختصاص، فكما يُفهم منه التزام أطراف التعاملات القانونية بما ارتبط به كل طرف من الحقوق والواجبات، فإن المحكمة تؤدي الحكم سليما عند النظر في ما هي مختصة فيه، فاختصاصها ملزم لأطراف التقاضي، وعدم اختصاصها حاجب قانوني من النظر في القضية والحكم فيها، فإذا نظرت في القضية أو شرعت تنظر فيها، فقد تجاوزت حدودها وأدخلت تحت سلطتها ما لم يمنحها إياه القانون، وفيه خروج على شرط أساسي تقتضيه العدالة.

لا يمكن أن تتحقق مشروعية أي قرار إداري ما لم يكن القرار صادرًا عن جهة اختصاص، حتى لو توافرت الشروط الأخرى فيه وهي: الغاية، والسبب، والشكل، والموضوع، لأن صحة القرار الإداري ومشروعيته يتحققان بما يمثل النظام العام أولا، والاختصاص يمثل النظام العام.

إن الاختصاص مانع قوي من موانع المحاكمات الصورية التي يقوم عليها نفر ممن ليس لديهم خبرة في القضاء، أو كان لهم خبرة فيه، ولكن ضمن نطاق حدود اختصاصهم، فيكون القصد من عدم الاختصاص الانتقام من المعارضين السياسيين، في الدول التي يتم فيها تجاوز الاختصاص، وانتهاك المشروعية. وكون الاختصاص مانعا من موانع عدم المشروعية لا يعني أنه لا يقع، بل يقع ووقوعه لا يُبرّئه من كونه تعديا على المشروعية.

إن الاختصاص – مع وجود شروط أخرى – سياج لحفظ استقلال القضاء، فكون المشرع قد حدد الاختصاص يعني أنه قد أزال كل شبهة يمكن أن تقع بحُسن نية أو سوء قصد، أو خطأ في التقدير. وهذا يحقق للقضاء استقلاليته، وينفذ المبدأ العام من مبادئ القانون وهو سيادة القانون والفصل بين السلطات. فكما أن كل سلطة من السلطات الثلاث تختص في أداء الواجبات التي أملاها عليها القانون، فكذلك اختصاص القضاء فإنه يعني استقلال القضاء في إجراءاته كلها، وأول هذه الإجراءات أن ينظر القضاء في ما خوّله فيه القانون من اختصاصات.

المبحث الثالث: ارتباط الاختصاص بالمسؤولية الإدارية

ارتباط الاختصاص بالمسؤولية الإدارية ارتباط وثيق، وجودًا بعدم، وعدما بوجود، بمعنى أنه حين يكون هناك اختصاص معمول به تنتفي مسؤولية الإدارة العامة عما يتعلق بموضوع الاختصاص تعيينا، بشرط وجود علاقة السببية، بمعنى أن الاختصاص هو السبب في انتفاء المسؤولية الإدارية من قِبَل الاختصاص تعيينا. وعندما لا يكون ثمة اختصاص، ثُم كان التطبيق تبعًا لهذا الانعدام تتحقق مسؤولية الإدارة. يدرس هذا المبحث مسألتين هما: التعريف بالمسؤولية الإدارية، وتطور العلاقة بين الاختصاص المسؤولية الإدارية في التشريع والقضاء الإداري الأردني. وكل واحد من هذين الأمر له مطلب.

المطلب الأول: دلالة المسؤولية الإدارية

المسؤولية الإدارية لها ثلاثة معانٍ، أولها يدل على تحمّل الإدارة القيام بالمهام التي يلقيها على عاتقها القانون في نشاطها الإداري، والالتزام بهذه المهام، وعدم الخروج عليها. ويتمثل ذلك في كل ما يصدر عن الإدارة من نشاطات وتصرفات، ابتداء من اللحظة التي تستلم فيها التكليف بتلك المهام. ويشمل ذلك الضبط الإداري بحسب مقتضيات القانون، ومراقبة نشاطات الموظفين في الهيئة أو المؤسسة، وتقويم عمل كل واحد منهم، وإصدار القرارات اللازمة في التعيين، والتوجيه، والإحالة على التقاعد، وإنهاء الخدمات، وكل ما له صلة بالعمل الذي يختص به الشخص أو الهيئة، ويُطلب منه أداؤه، أو عدم أدائه.

أما المعني الثاني للمسؤولية الإدارية فيراد منه تحمل الشخص أو الإدارة تبعات أي مخالفة للقانون إيجابا أو سلبا. ومما يتحمله الشخص أو الإدارة فهم طبيعة كل تخصص فرعي لكل قسم أو شخص في المرفق العام، وإلا فإن الإدارة قد تُقْدِم عل اتخاذ قرارات غير دقيقة، ومن ثم تكون قابلة للطعن. ومن التطبيقات العملية في ذلك أن الإدارة العامة لمؤسسة التلفزيون الأردني أصدرت قرارًا في سنة 2017 ضد أحد المصورين العاملين في المؤسسة، باعتباره فاقدًا لوظيفته لتغيّبه عن العمل داخل مبنى مؤسسة التلفزيون الأردني. وقد رفع المصوّر دعوى لدى المحكمة الإدارية، فأقرت المحكمة ما جاء في قرار مؤسسة التلفزيون، ثم رفع المصور دعوى لدى المحكمة الإدارية العليا، فأصدرت المحكمة قرارها ذا الرقم 2018/116 والذي ينص على ما يأتي: "إذا كانت طبيعة عمل الطاعن مخرجا ميدانيا مما يستدعيه عمله خارج مؤسسة التلفزيون، حسبما هو ثابت من خلال مشروحات مدير مديرية البرامج، بأن عمله يحتاج إلى إعداد وتصوير خارجي، إضافة إلى أن البرنامج يُبَثُّ على الشاشة ولم ينقطع، فإن هذا يؤكد التزامه بتغطية الأعمال الموكلة إليه الواردة على الاستدعاء المقدم من الطاعن، لمدير عام الإذاعة والتلفزيون. وعليه، وحيث إن الجهة المطعون ضدها لم تُبَيّن آلية العمل الميداني لمن تقتضي طبيعة عمله خارج الدائرة، فبالتالي يكون تقرير الحركات المتعلقة بالطاعن غير مبنيّة على أسس واضحة، ولا يمكن الاعتماد عليها باعتبار الطاعن فاقدًا لوظيفته بسبب تغيبه عن مركز عمله، في غير محله، مستوجب النقض خلافا لما توصلت إليه المحكمة الإدارية " (مجلة نقابة المحامين ,2018 1175).

أما المعنى الثالث للمسؤولية الإدارية فهو مختلف عن المعنى الثاني، من حيث إن المسؤولية الإدارية في المعنى الثاني قائمة على أساس الخطأ، وتسمى المسؤولية التقصيرية (إعبية 2018,27)، وهو في هذه الدراسة: الخطأ القائم على مخالفة الاختصاص، في حين أن المعنى الثالث يسمى في الفقه القانوني: المسؤولية بلا خطأ.

المطلب الثاني: ارتباط المسؤولية الإدارية بالاختصاص القضائي الأردني وتطوره

يتكون هذا المطلب من قسمين هما:

١. مفهوم ارتباط المسؤولية الإدارية بالاختصاص القضائي
٢. تطور ارتباط المسؤولية الإدارية بالاختصاص القضائي الأردني

وفي ما هو آتٍ بيان لذلك:

أولا: مفهوم ارتباط المسؤولية الإدارية بالاختصاص القضائي

تباينت وجهات النظر بين الفقهاء في وضع معيار محدد لتمييز العمل القضائي عن الأعمال القانونية الأخرى المشابهة، وعلى وجه الخصوص القرارات الإدارية بسبب التشابه بينهما، فكلاهما ينقل حكم القانون من حالة العموم والتجريد إلى حالة الواقعية والخصوصية، ضمن التطبيق على الحالات الفردية التي يواجهها كل من القانون والإدارة (الأعرج 83 ,2011)

اتجهت القوانين في الدول المختلفة أحد اتجاهين بشأن الاختصاص القضائي باعتبار المسؤولية الإدارية، فثمة بلاد تأخذ بنظام القضاء الموحّد united jurisdiction، بمعنى أن القضاء المدني هو نفسه الذي يقضي بما يُعرض عليه من قضايا المسؤولية الإدارية. وتكمن ميزة هذا النوع من القضاء في أنه يجعل مكوّنات القضية التي ينظر فيها القضاء أوضح في ارتباط جوانبها الإدارية وغير الإدارية. وفي هذا تخفيف من الأعباء التي يستدعيها الفصل بين القضاء المدني والإداري، كما أن فيه اختصارًا للوقت الذي تستغرقه المحاكم في النظر في القضايا ذات البعدين القضائيين: العادي والإداري، كُلًا على حدة.

في مقابل ذلك، اتجهت دول أخرى نحو الفصل بين القضاء العادي والإداري، فيما يُسمى بالقضاء المزدوج two-track jurisdiction. وفيه ينظر القضاء الإداري فقط في المسائل التي تكون الدولة فيها أحد طرفيها صاحبة سلطة وسيادة، في حين تنظر محاكم القضاء العادي في النزاعات التي لا تكون الدولة طرفا فيها، وهو عمل القضاء الذي تردُ تسميته في الأعمال الفقهية القانونية بالقضاء العادي.

ثانيا: تطور ارتباط المسؤولية الإدارية بالاختصاص القضائي في الأردن

يمكن تقسيم مراحل هذا التطور إلى المراحل التالية:

المرحلة الأولى: وتتمثل بصدور قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم (71) لسنة 1951. لقد كان القضاء الأردني – وما زال – يأخذ بمعايير معينة في تطوره. وأرى أن الأخذ بهذا التطور كان يخدم فكرة الاستقلال الموضوعي للقضاء، فوجود قضاء مزدوج يتضمن – فيما يتضمنه – أنه ينبغي أن يكون هناك استقلال في النظر في القضايا المختلفة تبعًا لطبيعتها إدارية كانت أو عادية. ومن هنا كانت الفكرة الأساسية هي أن يؤخذ بمبدأ الاستقلال الموضوعي. فما كان طابعه إداريا فمردّه إلى القضاء الإداري، وما كان خلاف ذلك فمردّه إلى القضاء العادي. هكذا يمكن تصور الأساس الذي كان عليه مبدأ استقلال القضاء في الأردن الذي أدى إلى فكرة الاستقلال الموضوعي. ولكنه لم يكن استقلالا مطلقا، بدليل أن قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (71) الذي صدر في سنة 1951، تنصّ المادة (10) منه

على ما يأتي: "تشكل محكمة التمييز في عمان من رئيس وستة قضاة على الأقل. وتنعقد كمحكمة تمييز حقوقية وجزائية من رئيس وأربعة قضاة. وتنعقد كمحكمة عدل عليا من رئيس وقاضيين، إلا إذا رأى رئيس المحكمة انعقادها من رئيس وأربعة قضاة" (الجوهري، والحمادنة ,2016) 12. يُفهم من هذا التطور ما يأتي:

١. إن فكرة التمييز بين القضاءين العادي والإداري واضحة. وعلى الرغم من أن محكمة التمييز تنعقد باعتبارها محكمة تمييز حقوقية وجزائية، فإن المحكمة نفسها تنعقد باعتبارها محكمة إدارية، وهذا واضح في المادة (10) التي تنص على أن محكمة التمييز ذاتها تنعقد باعتبارها صاحبة صلاحية واختصاص في النظر في المسائل الإدارية.
٢. يظهر التمييز بين القضاء المدني والإداري في هذه المادة من حيث عدد القضاة الذين تنعقد بهم المحكمة. ويشير عدد القضاة في المادة المذكورة إلى أن إنشاء قضاء إداري متخصص كان حاضرا في ذهن المشرع في ذلك الوقت.
٣. كانت فكرة التخصص واردة بقوة في ذهن المشرع الأردني في هذا القانون، حتى وهو يجعل المحكمة متخصصة بجانبين مختلفين من القضايا: الحقوقية والجزائية، والقضايا الإدارية.

المرحلة الثانية: صدور دستور المملكة الأردنية الهاشمة في 8 / 1 / 1952. حدثت في هذه المرحلة نقلة هائلة عما كان الوضع عليه من قبل. ومما يستدعي أهمية هذه المرحلة ما يأتي:

١. ورد في المادة (100) من الدستور أن جميع أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها تحدد بقانون خاص، على أن ينصّ القانون على إنشاء محكمة العدل العليا.
٢. تنفيذا لما جاء في المادة المذكورة آنفا، فقد صدر في 16 / 4 / 1952 قرار بإلغاء قانون تشكيل المحاكم رقم (71) لسنة 1951، لكنه أبقى على صفة محكمة التمييز باعتبارها للتمييز وباعتبارها محكمة العدل العليا.

المرحلة الثالثة: إنشاء محكمة العدل العليا، وذلك في 9 / 3 / 1989، فقد صدر القانون رقم 11، ونصّت المادة الثالثة على إنشاء محكمة العدل العليا. ونلاحظ على هذه المرحلة ما يأتي:

١. استمر العمل بقانون 1952حتى 1989، وهي مدة طويلة إذا وضعنا بعين الاعتبار أن دستور 1952 نصّ على إنشاء هذه المحكمة، وكان في الإمكان إنشاؤها بعد ذلك مباشرة.
٢. كان القضاء الإداري في هذه المرحلة ذا درجة واحدة، وكان من الممكن أن ينشأ على مرحلتين، وربما كان المشرع يأخذ بعين الاعتبار أيضا أمورًا تستدعي تأجيل هذه المسألة.

المرحلة الرابعة: تعديل قانون محكمة العدل العيا، ويلاحظ على هذه المرحلة ما يأتي:

١. أبقى هذا القانون على تسمية محكمة العدل العليا بهذا الاسم. وقد كانت لهذه التسمية مبررات في ذلك الوقت، فالتسمية " العدل العليا " يشير إلى أمرين: السيادة المتضمن في كلمة " العليا "، والديمقراطية التي تجعل المواطن قادرًا على أن يقاضي الإدارة الرسمية العامة.
٢. أبقى هذا القانون القضاء الإداري على درجة واحدة. وكان في الإمكان بسطه على درجتين. والظروف الاجتماعية والسياسية ربما كانت تؤجل السير في هذا الاتجاه.

المرحلة الخامسة: تعديل المادة (100) من الدستور في 2011/10/1، وصارت بعد تعديلها على النحو الآتي: " تعيّن جميع أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين ". وتنفيذا لذلك صدر القانون الإداري رقم 27 لسنة 2014 الذي ينص في المادة (3) منه على ما يأتي: " ينشأ في المملكة قضاء يسمى القضاء الإداري، ويتكون من:

١. المحكمة الإدارية
٢. المحكمة الإدارية العليا.

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولا: الخاتمة

ناقش هذا البحث الدلالات القانونية المختلفة للاختصاص وفصّل القول فيها، وربط بين الاختصاص والتخصص على اعتبار أن الاختصاص لا تستقيم قناته إلا بوجود التخصص، وبذلك تتحقق العدالة والمساواة ومبدأ تكافؤ الفرص، وهي مبادئ لا تبنى دولة القانون إلا بها. وقد حرصت القوانين الأردنية على عدم تجاوز التخصص، بل إنها جعلته متعلقا بالنظام العام لضرورته وعدم التساهل بشأنه. وركز البحث على النظر في تطبيقات هذا التلازم بينهما، وناقش القرارات التي تجمع بينهما. وقدم أمثلة مستقاة من الأحكام المختلفة التي كانت تصدر عن القضاء الإداري الأردني. وناقش البحث ارتباط الاختصاص بالنظام العام، وتوقف عند بعض القرارات القضائية والمبادئ القانونية التي تصدر بمقتضاها القرارات القضائية الإدارية. وناقش مبدأ المشروعية القائمة على الاختصاص، وتناول كذلك ارتباط الاختصاص بالمسؤولية الإدارية ومشروعية القرار الإداري.

ثانيا: النتائج

توصل البحث إلى عدد من النتائج، وهي مرتبطة بأهداف البحث، وأظهرها ما يلي:

١. تأكيد كون الاختصاص مرتبطا بالمشروعية وجودًا بوجود، وعدمًا بعدم، وبَـيّـنَ ذلك في التطبيق العملي، أي في أحكام القضاء الإداري الأردني. ووضح الوجوه القانونية والتطبيقية التي تظهر ارتباط الاختصاص بدولة القانون التي تتحقق فيها العدالة والمساواة.
٢. تأكيد كون الاختصاص مرتبطا بالمسؤولية الإدارية، وجودًا بعدم، وعدما بوجود. وركز على بيان ذلك في التطبيق العملي، وذلك في أحكام القضاء الإداري.
٣. تطور القضاء الإداري تطورًا في ما يخص موضوع الاختصاص. وكون التطور الجوهري قد تعثر في أوقات معينة من تاريخ الأردن، فلأن الظروف الاجتماعية والسياسية كانت تستوجب التأني. ومع ذلك فقد كانت القوانين تعدل باستمرار.
٤. وضح البحث العوامل التي كانت تحول بين وجود محكمة إدارية مستقلة عن محكمة التمييز على الرغم من كون دستور 1952 قد نصّ على إيجاد محكمة العدل العليا التي تختص بالقضاء الإداري. واعتبر الباحث أن فكرة فصل القانون المدني عن الإداري كانت ماثلة في ذهن المشرع وفي القضاء.

ثالثا: التوصيات

1. يوصي الباحث بأن يكون القضاء الإداري موزعا على ثلاثة أقاليم المملكة، بحيث يكون في الشمال محكمة، وفي الوسط محكمة ثانية، وفي الجنوب محكمة ثالثة. وهذا يعني تخفيف أعباء الاختصاص التي يقتضيها وجود المحكمة الإدارية، والإدارية العليا في العاصمة. وهو من ناحية ثانية يتمشى مع المبدأ القانوني الذي يجعل محكمة التنازع في المكان الذي فيه عقار هو محل التنازع. ويتمشى كذلك مع كون الحياة سريعة التطور، وأن المشكلات التي يحدث فيها تنازع بين المرافق العامة وآخرين كثيرة متعددة، وكثير منها غير متوقع. صحيح أن قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 يسمح بعقد المحكمة الإدارية في أي مدينة في المملكة. ولكن هذا ليس حلا للإشكال، بل إن فيه عبئا على المحكمة نفسها.

2. يوصي الباحث بتوسيع اختصاصات المحكمة الإدارية في المملكة، بحيث تشمل العقود التي تكون بين المرفق العام والأطراف الأخرى في العقود.

3. نصّت الفقرة (د) من المادة 9 من قانون المحكمة الإدارية رقم 27 لسنة 2014 على ما يلي: "لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة". يوصي الباحث بتحديد الموضوعات التي تتعلق بأعمال السيادة، حتى لا تكون هناك اجتهادات متباينة تؤدي إلى تباين الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية.

4. توصي الدراسة بإلحاق مضمون الفقرة (ج) من المادة 9 من قانون القضاء الإداري لسنة 2014 والتي تنص على ما يلي: " تخضع الطعون المتعلقة بالضرائب والرسوم إلى طرق الطعن في القوانين الخاصة " بحيث تضاف إلى المادة 5 بحيث تصبح هذه المادة النحو الآتي:

المادة 5

"الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة، ويستثنى من ذلك الطعون المتعلقة بالضرائب والرسوم التي تخضع إلى طرق الطعن في القوانين الخاصة، فإنها لا تدخل في اختصاص المحكمة الإدارية".

والمراد من هذا التعديل المقترح ضم القضايا المالية في مادة واحدة، بدلا من أن يكون الاستثناء في مادة مستقلة.

5. يوصي البحث باستمرار تعديل القوانين بمقتضى التغيرات الزمانية وما تحمله من تطور في الحياة بحيث تظل القوانين ملائمة للواقع، فلا يكون بين تعديل وتعديل آخر سنوات طويلة. واستمرار تعديل القوانين بحسب التطور هو ضرب من المرونة في سن القوانين. وأستذكر في هذا المقام أن الدستور الأردني لسنة 1952 نص على وجود محكمة عدل عليا، ولم يُسّن قانون محكمة العدل العليا إلا سنة 1989 وهذه فترة طويلة نسبيا، حتى وإن كان لها مبررها. وخرج القضاء الإداري مستقلا عن محكمة التمييز بمقتضى القانون الإداري 27 لسنة 2014. وكانت محكمة التمييز تحكم قبل ذلك باعتبارها محكمة العدل العليا، أي أنها كانت تحكم في القضايا الإدارية باعتبارها محكمة إدارية، وفي القضاء النظامي باعتبارها محكمة تمييز.

قائمة المراجع

الأعرج، ميسون (2013). آثار حكم إلغاء القرار الإداري – دراسة مقارنة، عمان: دار وائل.
بركات، عمر (1985). مبادئ القانون الإداري، القاهرة: شركة سعيد رأفت للطباعة والنشر.
البسيوني، عبد الغني (1987). القانون الإداري، بيروت: الدار الجامعية.

بطـــارســـة، سليمان (2003). " عيب انحراف السلطة (المصطلح، طبيعة العيب وطريقة إثباته"، مجلة دراسات – علوم الشريعة والقانون، المجلد 30، العدد 2.
بطارســة، سليمان (2017). الوظيفة العامة – النظرية والتطبيق، عمان: مكتبة الثقافة.
بوضياف، عمار (2011). الوسيط في قضاء الإلغاء، عمان: دار الثقافة.
الجازي، جهاد (2017). " المسؤولية الإدارية عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة في النظام القانوني الأردني – مجلة دراسات – علوم الشريعة والقانون، المجلد 44.
الجوهري، نوال؛ وعبد الله الحمادنة (2016). دليل إجراءات التقاضي الإداري، مكتبة الثقافة.
الحلو، ماجد (1994). القانون الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
خلاد، محمد (1986). المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، ج2، وكالة التوزيع الأردنية.
الخلايلة، محمد (2018). الوسيط في القانون الإداري، عمان: دار الثقافة.
دبوب، أحمد (2016). عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري – دراسة مقارنة بين القانون الأردني والليبي، رسالة ماجستير من جامعة الشرق الأوسط.
الزعبـي، خالد (1999). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان: المكتبة الثقافية.
السماعنة، سمير (2015). "عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري"، مجلة درراسات – علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 1.
السويلميين، صفاء (2013). دور مسؤولية الإدارة في تعزيز احترام حقوق الإنسان، دار وائل.
الشطنـاوي، علي (2003). الوجيز في القانون الإداري، عمان: دار وائل.
الشطناوي، علي (2009). القانون الإداري الأردني، عمان: دار وائل.
الشطناوي، علي (2009). موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، عمان: دار الثقافة.
الشوبكـي، عمر (2011). القضاء الإداري – دراسة مقارنة، عمان: دار الثقافة.
الصرايرة، مصلح (2014). القانون الإداري – الكتاب الأول، عمان: دارالثقافة.
الطماوي، سليمان (1989). الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة: جامعة عين شمس.
العتـوم، منصور (2013). القضاء الإداري، عمان: مكتبة وائل.
العزمي، نواف طلال (2013). ركن الاختصـــاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري – دراســـة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير من جامعة الشرق الأوسط
عساف،عبد المعطي؛ ومازن مسودة (2018). أساسيات الإدارة في منظمات الأعمال المعاصرة، عمان، دار وائل.
القبيلات، حمدي (2016). القـانون الإداري (الطبعة الرابعة)، عمان: دار وائل.
القبيلات، حمدي (2018). الوجيـز في القضاء الإداري (ط 2)، عمان: دار وائل.
قدورة، زهير؛ ومحمد بن طريف (2019). الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار وائل.
الـقـيسي، إعاد (1999). القضاء الإداري وقضاء المظالم، عمان: دار وائل.
كنـعـان، نواف (2019). القضاء الإداري الأردني، عمان: زمزم – ناشرون وموزعون.
المساعيد، فرحان (2011). الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، عمان: دار وائل للنشر.
نـــــدّة، حنا (1972). القضاء الإداري في الأردن، عمان: نقابة المحامين الأردنيين.