دور القضاء الإداري الأردني في حماية مبدأ المساواة

أ.د خالد لفته الزبيدي*

د. بسام محمد أبو ارميله **

تاريخ تقديم البحث: ٢٠١٩/٦/٢٦م. تاريخ القبول: ٢٠١٩/١٢/١٥م.

ملخص

ترتكز هذه الدراسة على تحديد المفهوم القانوني لمبدأ المساواة وتطبيقاته المختلفة في القضاء الإداري الأردني، مع بيان دوره في حماية هذا المبدأ من خلال رقابته على مشروعية القرارات الإدارية التي تنطوي على مخالفة هذا المبدأ.

وللأهمية البالغة التي يحظى بها مبدأ المساواة باعتباره حجر الأساس الذي تستند إليه سائر الحقوق والحريات العامة للأفراد، ولما يحظى به من قيمة دستورية، فقد وقع اختيارنا عليه للوقوف على الجانبين النظري والتطبيقي لهذا المبدأ، وذلك في إطار قواعد القانون الإداري وفي واقع القضاء الإداري الأردني بصفة أساسية، سّيما وأن الواقع العملي للإدارة قد شهد خرقا لهذا المبدأ في عدد غير قليل من القرارات الإدارية وفي مجالات مختلفة ومتنوعة، الأمر الذي يشكل انتهاكاً لمبدأ المشروعية.

وقد خلصنا من بحثنا هذا إلى عدد من التوصيات من أبرزها: ضرورة النص في الدستور على حظر تحصين القرارات الإدارية من الرقابة القضائية، وتخويل القاضي الإداري السلطات اللازمة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه إعمالا لمبدأ المساواة أمام القضاء، والنص في قانون القضاء الإداري على شمول الطعون بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المساواة بصفة الاستعجال إذا توافرت الشروط القانونية لذلك، فضلا عن ضرورة وضع آليات تشريعية للتعاون بين أجهزة الرقابة الإدارية المركزية والقضاء الإداري للحد من تعمد مخالفة الإدارة لهذا المبدأ التي تمثل صورة من صور الفساد الإداري.

الكلمات الدالة: مبدأ المساواة، القضاء الإداري الأردني، القرار الإداري، مبدأ المشروعية، الفساد الإداري.

* كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن.

** كلية القانون، جامعة جدارا، الأردن.

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

The Role of the Jordanian Administrative Courts in Protecting the Principle of Equality

Prof. Khalid Lafta Al-Zubaidi

Dr. Bassam Mohamed Abu Irmilah

Abstract

This study focuses on defining the legal concept of equality and its various applications in the Jordanian administrative judiciary. Having regard to the fundamental importance of the principle of equality as the cornerstone upon which all other public rights and freedoms of individuals are based, and the constitutional value it has.

We have chosen this important subject to identify the theoretical and practical aspects of this principle, within the framework of administrative law and the reality of the Jordanian administrative jurisdiction in particular, especially as the practical reality of the administration has witnessed a violation of this principle in quite a few administrative decisions in various and diverse areas, which represents a violation of the principle of legality.

We have concluded from this discussion a number of recommendations, most notably: the need to provide in the Constitution for the prohibition of immunization of administrative decisions from judicial control, and to give the administrative judge the necessary powers to compel the administration to implement its judgments pursuant to the principle of equality before the judiciary, and the provision in the Administrative Jurisdiction Law to include appeals in Administrative decisions contrary to the principle of equality as a matter of urgency, as well as the need to establish legal mechanisms cooperation between the central administrative control and the administrative jurisdiction to limit the administration violation of this principle, which represents a form of administrative corruption.

Keywords: The principle of equality; Jordanian administrative courts; Administrative decisions, The principle of legality, Administrative corruption

المقدمة:

يعد مبدأ المساواة أحد المبادئ الإنسانية الكبرى التي أمرت بها الشرائع السماوية وأكدتها القوانين الوضعية الداخلية والدولية، فهو يمثل المبدأ الدستوري الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات العامة، والذي يمثل في الوقت ذاته أحد أهم أسس الدولة المدنية التي تقوم على احترام المواطنة والتي تستند إلى مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من موضوعه، إذ يعد مبدأ المساواة – بمختلف صوره – أحد أهم أسس ومرتكزات مبدأ المشروعية وسيادة القانون في الدولة وتحقيق العدالة فيها، فهو يتمتع بقيمة دستورية سواء في الأردن أم في غيره من الدول، كما يعد أحد أهم المبادئ العامة للقانون التي أنشأها القضاء الإداري. ومن هذا المنطلق تظهر أهمية الدور الرقابي للقضاء الإداري الأردني على القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المساواة، كضمانة أساسية لاحترام أحد أهم الحقوق الأساسية للأفراد، وذلك بإلغاء القرارات المخالفة لهذا المبدأ وإلزامها باحترامه وعدم الإخلال به، انسجاما مع مقتضيات مبدأي المشروعية واحترام سيادة القانون اللذان يجب أن يسودا أعمال الإدارة كافة. كما تتضح أهمية البحث من محاولته الإسهام في تعزيز هذا الدور من خلال توجيه عدد من التوصيات إلى كل من المشرع والقاضي الإداري الأردني، هذا فضلا عن قلة الدراسات المتخصصة التي تناولت هذا الموضوع بالبحث والتحليل في المكتبة الأردنية.

إشكالية البحث:

على الرغم من أن الدستور الأردني كرس مبدأ المساواة بين الأردنيين في نص صريح وواضح في المادة (٦/أ) منه، بل وقدمه على سائر الحقوق والحريات الأخرى المكفولة دستوريا، إلا أن التطبيق العملي شهد ولم يزل صدور عدد غير قليل من القرارات الإدارية التي تتضمن إخلالا بهذا المبدأ، وما تؤدي إليه تلك المخالفات من أضرار بمصالح أصحاب الشأن وبما تمثله من خروج على مبدأ المشروعية فضلا عما قد تتضمنه من فساد إداري.

تساؤلات البحث:

يثير موضوع البحث عدداً من التساؤلات لعل من أهمها ما يلي:

١- ما هو المفهوم القانوني لمبدأ المساواة؟ وما هي تطبيقاته في أحكام القضاء الإداري الأردني؟

٢- ما هي مجالات مخالفة الإدارة لمبدأ المساواة، وما العلاقة بين خرق الإدارة لهذا المبدأ ومشكلة الفساد الإداري؟

٣- ما العيوب التي استند إليها القضاء الإداري الأردني في إلغائه للقرارات الإدارية التي تتضمن مخالفة لمبدأ المساواة؟

٤- هل ضمن القضاء الإداري الأردني حماية كاملة لمبدأ المساواة، أم أن هنالك أوجه قصور في هذه الحماية، وكيف يمكن توسيع وتعزيز حمايته لهذا المبدأ؟

أهداف البحث:

لقد توخى الباحثين تحقيق الأهداف التالية:

١- بيان مفهوم القضاء الإداري الأردني لمبدأ المساواة، وما استقر عليه من مبادئ في حمايته لهذا المبدأ.

٢- إبراز الجهود التي بذلها القضاء الإداري الأردني في بسط رقابته على مبدأ المساواة، من خلال رقابته على القرارات الإدارية التي تنطوي على انتهاك هذا المبدأ، وبيان عيوب المشروعية التي استند إليها في الحكم بإلغاء هذه القرارات.

٣- بيان مدى العلاقة بين مخالفة الإدارة لمبدأ المساواة ومشكلة الفساد الإداري.

٤- تقديم بعض التوصيات والمقترحات إلى كل من المشرع والقاضي الإداري الأردني من أجل الوصول إلى حماية اشمل لمبدأ المساواة، ولحصر حالات مخالفة الإدارة لهذا المبدأ في أضيق نطاق ممكن.

منهج البحث:

لقد اعتمدت الدراسة المنهجين الآتيين:

١- المنهج الوصفي: من خلال بيان النصوص القانونية التي تتعلق بموضوع البحث واستعراض أحكام القضاء وآراء الفقه الإداريين التي تناولت مختلف مجالات البحث.

٢- المنهج التحليلي: وذلك من خلال استقراء وتحليل أحكام القضاء الإداري الأردني التي راقب من خلالها القرارات الإدارية التي تنطوي على مخالفة لمبدأ المساواة بتطبيقاته المختلفة، وتحديد العيوب التي استند إليها هذا القضاء في إلغائه لتلك القرارات، واستنباط المبادئ التي استقر عليها في حمايته لهذا المبدأ.

الدراسات السابقة:

لا توجد – على حد علم الباحثين– دراسة متخصصة تناولت دور القضاء الإداري الأردني في حماية مبدأ المساواة بالتفصيل الذي تناوله بحثنا هذا، لكن ثمة دراسات عالجت مبدأ المساواة من منظور مقارب، نبين فيما يلي أقرب تلك الدراسات إلى موضوع البحث:

١- د. أمين سلامة العضايلة، مبدأ المساواة أمام القانون في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد ٧، مجلد ١٨ متاح على الموقع الإلكتروني محاماة نت

https://www.mohamah.net › law ›

وقد بين الباحث من خلال مبحثين مفهوم مبدأ المساواة في الفكر الليبرالي والفكر الماركسي وفي الشريعة الإسلامية، وأوضح أهمية هذا المبدأ بوصفه ضمانة مهمة لحقوق وحريات الأفراد من تصرفات السلطة العامة غير القانونية، ووسيلة لتحقيق الديمقراطية بأشكالها المختلفة، وبحث في تطبيقات هذا المبدأ في التشريع الأردني كالمساواة أمام الوظيفة العامة والمساواة أمام الضرائب والمساواة أمام القضاء، وتوصلت الدراسة إلى توصيات مهمة من بينها ضرورة أن ترفع الدولة المستوى المعيشي وأن تحقق الرقي الاجتماعي لجميع أفراد المجتمع، وأن يضع المشرع برنامجا متكاملا للأموال اللازمة لتحقيق العدالة الاجتماعية والتي على ضوئها تجبى الضرائب، إضافة إلى النص في الدستور على إنشاء جهة قضائية متخصصة في الرقابة على دستورية القوانين.

وإذا كانت دراستنا تتشابه مع هذه الدراسة في إطارها النظري في التركيز على مبدأ المساواة ومفهومه، إلا أنها تختلف عنها في إطارها العملي، إذ تناولت دراستنا التطرق إلى تطبيقات أخرى لمبدأ المساواة، وتحددت في رقابة القضاء الإداري الأردني على قرارات الإدارة المخالفة لهذا المبدأ.

٢- جاد حمد الطورة، مبدأ المساواة في ظل قرارات المحكمة الدستورية في الأردن وآليات تعزيزه، بحث منشور في مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، تصدر عن الجامعة الإسلامية في غزة مجلد ٢٧، عدد٤، ٢٠١٩ متاح على الموقع الالكتروني التالي:

https://journals.iugaza.edu.ps › IUGJSLS › article › view

وتناولت هذه الدراسة في مبحثين التطور التاريخي للرقابة على دستورية القوانين في الأردن، وتطبيقات مبدأ المساواة في ضوء أحكام المحكمة الدستورية، سبقهما مبحث تمهيدي تعرض فيه الباحث إلى بيان مفهوم وأهمية مبدأ المساواة. وقد توصل الباحث إلى أن إنشاء المحكمة الدستورية يعد انتصارا لمبدأ المساواة. وكان من بين توصياته ضرورة تحقيق المساواة في الشروط والمؤهلات القانونية لاختيار أعضاء المحكمة الدستورية، والتوسع في حق الطعن أمام المحكمة وإعطاءها حق التصدي من تلقاء نفسها للرقابة على دستورية القوانين.

وتتشابه دراستنا مع هذه الدراسة في بحثها النظري لمفهوم مبدأ المساواة وأهميته، إلا أنها تختلف عنها في أن الدراسة السابقة تصدت لموقف القضاء الدستوري الأردني – ممثلا في المحكمة الدستورية– من مبدأ المساواة، بينما ركزت دراستنا على بيان دور القضاء الإداري الأردني في حماية هذا المبدأ من خلال الرجوع إلى الأحكام التي ألغى من خلالها قرارات الإدارة المخالفة له.

خطة البحث:

لقد تم تقسيم البحث إلى مباحث ثلاثة على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية مبدأ المساواة.

المبحث الثاني: مجالات مخالفة الإدارة لمبدأ المساواة.

المبحث الثالث: رقابة القضاء الإداري الأردني على القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المساواة.

المبحث الأول: ماهية مبدأ المساواة

كرس الدستور الأردني مبدأ المساواة بموجب المادة (٦) فقرة (١) التي نصت على أن " الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين".

ونظراً لما يحظى به مبدأ المساواة من قيمة دستورية، ولتوضيح مدى ارتباطه الوثيق بمبدأ المشروعية وسيادة القانون، فقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبيْنِ: نسلط الضوء في أولهما على المفهوم القانوني لمبدأ المساواة في كل من القضاء الدستوري والإداري في الأردن، ونتناول في المطلب الثاني مفهوم مبدأ سيادة القانون وعلاقته بمبدأ المساواة وذلك في ضوء أحكام القضاء الدستوري والإداري الأردني.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة في القضاء الدستوري والإداري الأردني

لاشك أن وضع تعريف جامع مانع لمبدأ المساواة يعد امراً في غاية الصعوبة، وذلك لأسباب عدة منها اختلاف المذاهب السياسية والاقتصادية في نظرتها إلى هذا المبدأ، ولارتباطه بمبادئ أخرى أكثر جدلاً كالحرية والديمقراطية، الأمر الذي حدا بالكثير ممن تصدى لهذا المبدأ بالبحث إلى الاعتراف

بصعوبة تحديد مفهومه، بل إن منهم من وصفه بكثرة الحساسية وبشدة تبدله مع الظروف والأحوال فضلاً عن الغموض والالتباس.(١)

ويعبر العميد ديجي (Duguit) عن العلاقة بين المساواة والحرية بالقول: "إن الحرية ترتبط بالمساواة ارتباطا وثيقا ووطيدا، بحيث أن الديمقراطية اليونانية القديمة كانت تعرف الحرية من خلال المساواة بين الأفراد وبتنفيذ السلطة الحاكمة للقاعدة العامة على جميع الأفراد دون تمييز حتى وان كانت القاعدة استبدادية أو تعسفية".(٢) بينما وصف الفقيه ريبير (Ripert) المساواة بأنها "... روح الديمقراطية بدونها ينهار كل معنى للحرية ".(٣)

لذلك فلا غرابة أن أصبح مبدأ المساواة بتطبيقاته المختلفة من المبادئ الأساسية التي تضمنتها الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، وأحد المبادئ الدستورية العليا التي حرصت الدساتير على النص عليها لنفي أي تمييز بين الأفراد على أي أساس كان كالأصل أو اللغة أو الجنس أو الدين أو الفكر أو العقيدة، سواء في التمتع بالحقوق والحريات أم في تحمل الأعباء والالتزامات، بل إن من الدساتير ما عده مبدأ فوق الدستور يسمو على القواعد الدستورية كافة كالدستور الإسباني لسنة ١٩٧٨.(٤)

أمَّا على الصَّعيد الدَّاخلي، فقد حرص القضاء الدستوري الأردني رغم حداثة نشأته على أن يؤكِّد أهمية مبدأ المساواة، وأن يوضح مضمونه ونطاق تطبيقه وما يترتب على الإخلال به من آثار.

فقد قضت المحكمة الدستورية في أحد أحكامها بأنَّ: "... مُؤدَّى مبدأ المساواة المنصوص عليه بالمادة السادسة من الدستور أنه لا يجوز أن تُخِل السُّلطتانِ التشريعية والتنفيذية في مجال مباشرتهما لاختصاصاتهما التي نصَّ عليهما الدستور بالحماية المتكافئة للحقوق جميعها سواء في ذلك التي ضمنها الدستور أو المشرِّع وذلك تحقيقاً للسِلْم والأمن الاجتماعي، وبذلك يكون مبدأ المساواة مانعاً من النصوص القانونية التي يقيم بها المشرع تمييزاً غير مبرر تتنافر به المراكز القانونية التي تتماثل

(١) انظر في ذلك تفصيلا: مخادمة، محمد، حقوق الإنسان في النظام القانوني الأردني والدولي، (د.ن)، إربد، ٢٠١٥، ص ٢٩-٣٦، الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، عمّان، ١٩٩٩، ص ٥٨٤-٥٩٤. وأنظر أيضاً:

Albert, (C-C), Les Libertés publiques, 7e édition, Dalloz, Paris, 1989, p 173.

(2) Duguit (L), (1859-1928), Traité de droit constitutionnel, Tome1, La règle de droit-Le problème de l'État, édition Cujas, Paris, 1970, p. 66.

(3) Ripert (G), Le régime démocratique et le droit civil moderne, 2 éd. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1948, p. 83.

(٤) الحسبان، عيد، فعالية مبدأ المساواة في تقييد عمل السلطة التشريعية، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، تصدر عن جامعة آل البيت، الأردن، مجلد ١٦، العدد، ٦ ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٠.

عناصرها..."،[١] وقررت بناءً على ذلك عدم دستورية نص المادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الأنباء الأردنية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ لانطوائه على إخلال بالحق في المساواة المنصوص عليه بالمادة السادسة من الدستور وذلك بين المشمولين بأحكامها ومنهم الطاعن وبين غيرهم من المشمولين بأحكام التقاعد المدني رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩، رغم احتلالهم مركزاً قانونياً واحداً.[٢]

ويُلاحظ أن المحكمة في حكمها هذا تراقب مدى تقيد السلطة التنفيذية – في ممارسة سلطتها بإصدار الأنظمة– بمبدأ المساواة، وما يضمنه من حماية متكافئة للحقوق جميعاً سواءً وردت في الدستور أم في القانون أم في النظام، وتحكم بعدم دستورية النص القانوني الذي يخل بهذا المبدأ وما يترتب على ذلك من بطلانه.

وذهبت المحكمة ذاتها في أحد قراراتها التفسيرية إلى: "... إنَّ مبدأ المساواة أمام القانون أضحى في بنائه المتطور لتقرير الحماية القانونية المناسبة والمتكافئة التي لا يقتصر نطاق تطبيقها على الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، بل يمتد مجال إعمالها إلى تلك الحقوق والإجراءات التي تبنَّاها المشرع ونصَّ عليها في القانون بحدود سلطته التقديرية وعلى ضوء ما يراه مُحققاً للصالح العام..."،[٣] والمحكمة بهذا الاجتهاد تمد نطاق حمايتها الدستورية لهذا المبدأ إلى جميع الحقوق والحريات، بل وحتى الإجراءات التي ينُص عليها المشرع وفقاً لسلطته التقديرية ويرى أنها تحقق المصلحة العامة.

أمَّا القضاء الإداري الأردني فقد أخذ في تطبيقه لمبدأ المساواة بما استقر عليه القضاء الإداري المقارن وعلى الأخص الفرنسي والمصري، ألا وهو نِسبية هذا المبدأ، وبأن النص عليه في الدستور لا يعني معاملة فئات المواطنين على ما بينها من تباين في المراكز القانونية معاملة قانونية متكافئة، ولم يعارض صور التمييز جميعاً؛ لأن منها ما يستند إلى أُسس موضوعية لا تخالف الدستور. وتطبيقاً لذلك قضى بأن: ".... التمييز المنهي عنه بمقتضى النص الدستوري (هو) الذي يكون تحكمياً باعتبار أن كل تنظيم تشريعي لا يعتبر مقصوداً لذاته بل لتحقيق أغراض بعينها تعكس مشروعيتها إطاراً للمصلحة

(١) حكم المحكمة الدستورية ٢٠١٤/٤، (هيئة عامة) ٢٠١٤/٩/٣، الجريدة الرسمية عدد (٥٣٠١) بتاريخ ٢٠١٤/١/١ وانظر أيضاً قراراتها رقم ٢٠١٤/٣ بتاريخ ٢٠١٤/٧/٣ و ٢٠١٣/٢ بتاريخ ٢٠١٣/٤/٣ (موقع قسطاس الالكتروني).

(٢) الحكم السابق.

(٣) قرار المحكمة الدستورية ٢٠١٧/٤، (هيئة عامة) بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٦، الجريدة الرسمية رقم (٥٤٧٤) بتاريخ ٢٠١٧/١/١، (موقع قسطاس الإلكتروني)https://qistas.com

العامة التي يسعى المشرع إلى تحقيقها فإذا تعارض النص التشريعي بما انطوى عليه من التمييز مع هذه الأغراض كان تحكمياً وغير مستند إلى أسس موضوعية ومجافياً لأحكام المادة السادسة من الدستور..."."[١] ويلاحظ بأن محكمة العدل العليا المُلغاة تفسر المساواة الواردة في الدستور بأنها مساواة نسبية وليست مطلقة، فهي تأخذ بعين الاعتبار تباين المراكز والأوضاع القانونية، وترى بأن ما قد يقيمه المشرع من صور للتمييز على وفق أسس موضوعية تحقيقاً لأهداف تتعلق بالمصلحة العامة، لا يتضمن أي إخلال بهذا المبدأ.[٢]

وقد استقرت المحكمة على إتباع هذا النهج في أحكامها حتى أصبح مبدأ قضائياً مستقراً لديها، ومن أمثلة ذلك حكمها الذي جاء فيه: "... ليس من الجائز إعمال القياس بين أفراد فئة وأخرى متى كانت كل فئة تنفرد بظروف ذاتية خاصة تميزها عن الأخرى وهذا ما ذهب إليه الفقه والقضاء الإداريان عندما لم يهملا عوامل البيئة وظروفها والتقاليد وطبيعتها وأحكام العرف والأحوال الاجتماعية..."."[٣] وحكمها بأنَّ: "... المقصود بالمساواة أمام القانون المقررة في المادة السادسة من الدستور هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية وليس المساواة بين طائفة من الأفراد كطائفة الموظفين وبين طائفة أخرى غيرها كطائفة الطلاب".[٤]

وعلى وفق هذا التفسير لمبدأ المساواة، لم تجد المحكمة في التشريعات المنظمة لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بما انطوت عليه من تمييز السكان المحليين بهدف تنمية المنطقة وتنظيم المركبات العاملة فيها (والمستندة) إلى أسس موضوعية بما يحقق المصلحة العامة، أي مجافاة لأحكام المادة السادسة المشار إليها من الدستور، وقضت بناءً على ذلك بأن: " قرار مجلس المفوضين لسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة المتضمن عدم الموافقة على الطلب المقدم من المستدعي لنقل السياح من منطقة العقبة إلى منطقة وادي رم الصحراوية والتنقل بداخلها لأنه من غير سكان المنطقة لا يخالف الدستور".[٥]

---

(١) عدل عليا ٢٠٠٢/٢٨٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٢٠٠٣، ع (٥-٤)، ص٥٩٧-٥٩٨.

(٢) أُلغِيَتْ محكمة العدل العليا بموجب قانون القضاء الإداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ المنشور في عدد الجريدة الرسمية ٥٢٩٧ بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٧ ص ٤٨٦٦- ٤٨٨٤، الذي ألغى قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، واخذ لأول مرة بمبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري تنفيذا للمادة (١٠٠) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ والتي جاءت ضمن التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١١؛ فأنشأ (المحكمة الإدارية) بوصفها محكمة أول درجة ومحكمة أعلى تنظر الطعون قي أحكام المحكمة الإدارية وهي (المحكمة الإدارية العليا).

(٣) عدل عليا ١٩٩٥/٣١٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٥، ع ٧-٨ ، ص ١٧٣٢.

(٤) عدل عليا ١٩٧٧/٣٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧٧، ع ٧-٨ ، ص ٩٧٨.

(٥) عدل عليا ٢٠٠٢/٢٨٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٢٠٠٣، ع ٤-٥ ، ص ٥٩٧-٥٩٨.

وطبقاً للمفهوم ذاته، لم تتردد المحكمة في إلغاء القرارات الإدارية التي ترتب اختلافاً بيّناً وعدم مساواة بين أفراد الفئة الواحدة، ومن ذلك إلغاءها تعليمات تقاعدية لأنها أفرزت "... اختلافاً بيّناً وعدم مساواة، وهو مبدأ جوهري من المبادئ العليا الدستورية، مما يستوجب إعادة النظر في هذه التعليمات بالنسبة لهذه الفئة من الموظفين المتقاعدين وبما يحقق المساواة بينهم".(١)

لا بل إن المحكمة رتَّبت التزاماً على عاتق الإدارة بإعمال مبدأ المساواة فقضت بأن: "... من الواجب على السلطة الإدارية أن تسوي بالمعاملة بين الناس إذا اتَّحدت ظروفهم فيما أعطاها المشرع من سلطات في تصريف الشؤون العامة فلا تعطي حقاً لأحد الناس ثم تحرم غيره منه متى كانت ظروفهم متماثلة".(٢) ولكن إذا تم ترتيب حقوق ومزايا لأحد الأفراد بموجب قرار إداري صدر خلافاً للقانون، فلا يجوز أن يطلب آخرون الحصول على نفس هذه الحقوق والمزايا بحجة إعمال مبدأ المساواة، إذْ لا يجوز التمسك بهذا المبدأ في حالات مخالفة القانون. وبناءً على ذلك تقرر المحكمة بأن مخالفة القانون لا تعد سابقة يجوز لطالب التسجيل الاحتجاج بها متذرعاً بقواعد المساواة لأن قواعد المساواة المقصودة بالدستور والقانون هي المساواة القانونية ولا مجال للمطالبة بها في حالات الخروج عن أوامر القانون ونواهيه.(٣)

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ سيادة القانون وعلاقته بمبدأ المساواة

إنَّ سمو القاعدة القانونية على إرادة الأفراد حُكَّاماً كانوا أم محكومين وإلزامهم بإتباع أحكامها في تصرفاتهم وعدم مخالفتها، هو مفاد مبدأ سيادة القانون، الذي يَعتبِر أيَّ تصرفٍ من تلك التصرفات غير قانوني فاقداً للمشروعية إذا ما خالف أحكام القاعدة القانونية، كما يعني خضوع سلطات الدولة كافة لحُكم القانون، فهو الذي يُحدد اختصاصاتها ونطاق عملها؛ بحيث لا يجوز لأيٍّ منها أنْ تتجاوز تلك الاختصاصات وذلك النطاق، وإلا عُدَّ تصرفها غير مشروع لا يُرتِّب أيَّ أثرٍ قانوني.(٤)

(١) عدل عليا ١٩٩٥/٢٥٠، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا صادر عن المكتب الفني في نقابة المحامين الأردنيين،١٩٩٥، ج ٢ ، ص ٦٤٢-٦٤٣.

(٢) عدل عليا ١٩٦٧/١٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٦٧، ع ٦-٩ ، ص ٧٣٤.

(٣) عدل عليا ١٩٩٢/١٢٩، المبادئ القانونية... ، مرجع سابق، ج٣، ص ١٠٢٠، وأنظر نفس المبدأ في قرارها ١٩٨٦/٥٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٨، ع ٤-٦ ، ص ٦٧٧.

(٤) الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص ١٧٣-١٨٦، الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان-٢٠٠٨، ص١٣٤، الشريف، عزيزة، القانون الإداري وأساليب الإدارة العامة وخضوعها لمبدأ سيادة القانون، ج١، ط١، مؤسسة دار الكتب، الكويت، ٢٠٠٠، ص٧-٨، مجاهد، علي، تطبيقات مبدأ سيادة القانون والاستثناء الوارد عليه في الدستور البحريني، مجلة القانونية، تصدر عن هيئة التشريع والإفتاء القانوني، العدد ٣ يناير (كانون الثاني)، ٢٠١٥، ص٢٠٧.

ويتضمَّن مبدأ سيادة القانون مجموعة من المبادئ الأخرى منها احترام مبدأ التدرج التشريعي، والاعتراف بالحقوق والحريات الفردية وضمان حمايتها، واستقلال القضاء وكفالة حق التقاضي، وتنظيم الرقابة على أعمال الإدارة، ورقابة دستورية القوانين، فضلاً عن احترام مبدأ المساواة، وهذا هو جوهر نظام الدولة القانونية[١] التي تستحق وحدها تسمية الدولة الحديثة، لأنها تمثل ضمانة ضرورية للحقوق والحريات الفردية، فلا وجود للحرية بدون الدولة القانونية، وفيها وحدها يضمن احترام الحقوق والحريات الأساسية.[٢]

ويذهب رأيٌ في الفقه إلى التمييز بين مبدأ خضوع الدولة للقانون أو الدولة القانونية وبين مبدأ سيادة القانون، ويعتقد بوجود اختلافاتٍ جوهرية بينهما، لعلَّ أهمَّها هو أنَّ مبدأ سيادة القانون ينبع من فكرة سياسية تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة، وتهدف إلى وضع الجهاز التنفيذي في مركز أدنى من الجهاز التشريعي، الذي يعد– بوصفه مُمَثلاً لإرادة الأمَّة– الجهاز الأعلى في الدولة، وإرادته هي الإرادة العليا فيها، ومن ثمَّ فهو لا يُطبَّق إلا على السلطة التنفيذية. في حين أنَّ نظام الدولة القانونية أو مبدأ خضوع الدولة للقانون يُعبِّر عن فكرة قانونية مُقتضاها إخضاع جميع السلطات العامة للقانون، بما في ذلك السلطة التشريعية.[٣]

أمَّا العميد ديجي (Duguit) فيربط بين مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية؛ إذْ يرى أنَّ جوهر مبدأ المشروعية هو خضوع كل تصرف لقاعدةٍ قانون عامة مُعدَّة مُسبقاً، وأنَّه إذا كان خضوع تصرفات الأفراد لقاعدة القانون هذه لا يُثير جدلاً، فإنَّ خضوع تصرفات السلطات العامة في الدولة لقاعدة القانون، ووجود ما يُلزمها بإتباع تلك القاعدة، هو القضية الأساسية بالنسبةِ إلى مبدأ المشروعية الذي لا يمكن ولا يجب أن يكون له أي استثناء بما في ذلك ما يُعرف بأعمال السيادة.[٤]

ومن هنا تتجلى أهمية مبدأ المساواة مُجسَّدة لدى العميد ديجي(Duguit)، فجزاء مخالفة القاعدة القانونية واحد لا فرق في ذلك بين المخالفة التي يرتكبها الأفراد، وتلك التي ترتكبها أي سلطة من السلطات العامة في الدولة.

(١) بدوي، ثروت، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص١٧٣–١٧٨، كنعان، نواف، القضاء الإداري الأردني، ط٤، الآفاق المشرقة ناشرون، الإمارات العربية المتحدة – ٢٠١٢، ص١٣–١٤.

(2) Laferrière (F-J), L'Etat de droit et les libertés, "Mélanges Mourgeon – Pouvoir et Libertés", Bruylant, 1998, p.153.

(٣) بدوي، ثروت، مرجع سابق، ص ١٧١–١٧٣.

(٤) العميد ليون ديجي، دروس في القانون العام، ترجمة د. رشدي خالد، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد،١٩٨١، ص ١٤٥–١٥١.

ولا شك أنَّ على الإدارة أن تلتزم – أُسوةً بباقي السلطات العامة– بمبدأ المشروعية، ومن ثم يجب عليها أن تَخضع للقانون وألا تُخالفه في أعمالها، ويُقصد بالقانون هنا المعنى الواسع الذي يشمل جميع القواعد العامة المُلزمة أيَّاً كان شكلها مكتوبة أو غير مكتوبة، وأيَّاً كانت مرتبتها ضمن التدرج التشريعي (دستور، قانون، أنظمة، تعليمات) وسواء كان تصرفها قانونياً في صورة قرار إداري أو عقد إداري، أم كان تصرفها ماديا.(١) ويُلاحظ أنَّ الفقه يستخدم مصطلح مبدأ سيادة القانون ومصطلح مبدأ المشروعية بمعنى واحد مترادف.(٢)

أمَّا على صعيد التشريع؛ فيُلاحظ أنَّ الدستور الأردني لم يستخدم مصطلح سيادة القانون،(٣) خلافاً للدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل الذي أفرد له باباً هو الباب الرابع،(٤) ومن قبله دستور سنة ١٩٧١ الملغى. إلا أنَّ الدستور الأردني أوْردَ في عددٍ من مواده الأحكام الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ، منها الفصل بين السلطات، حقوق وحريات الأفراد وواجباتهم، وفي مقدمتها الحق في المساواة، استقلال القضاء، الرقابة على دستورية القوانين، تنظيم القضاء الإداري ... إلخ. كما أكَّدت الأوراق النقاشية لجلالة الملك، وبالأخص الورقة السادسة؛ أهمية هذا المبدأ ووجوب الالتزام به وعدم مخالفته، وما يحدث في التطبيق العملي من مخالفات وخرق له.

أمَّا بالنسبة إلى القضاء الإداري الأردني؛ فقد ربط في أحكامه بين مبدأي المشروعية وسيادة القانون، ويُفسَّر الأخير بأنَّه يعني خضوع كل سلطات الدولة للقانون والتزامها حدوده، ومن أحكامه في هذا الصدد حكمه الذي جاء فيه: "... إنَّ حق التقاضي هو من الحقوق الدستورية العامة المطلقة وأنَّه يُعَد نتيجة حتمية لمبدأ الشرعية وسيادة القانون، وأنَّ مقتضى هذا المبدأ أنْ تخضع كل سلطات الدولة

(١) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص١٩–٢٠، أبو العثم، فهد، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة عمان، ٢٠٠٥، ص٤٤–٤٥، الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص ٩–١٣.

(٢) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص١٩، كنعان، نواف، مرجع سابق، ص١٣، الطهراوي، هاني، مرجع سابق، ص ١٣٤، الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص ١٧٣. وانظر ايضا Chevallier (J), L'État de droit, Montchrestien, 4ème édition, Paris, 2003, p 33 et suiv

(٣) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص ١٤.

(٤) نُشِر الدستور المعدل لسنة ٢٠١٤ في الجريدة الرسمية العدد (٣) مكرر (أ) بتاريخ ١٨ يناير (كانون الثاني) ٢٠١٤، وانظر الباب الرابع (سيادة القانون)، المواد (١٠٠–٩٤).

للقانون وأنْ تلتزم حدوده، وهذا الخضوع لا يمكن أن تكون له قيمة عملية إلا إذا قام القضاء على رقابته وتوكيده، وبذلك يمكن القول أنَّ الرقابة القضائية هي المظهر العملي الفعَّال لحماية هذا المبدأ...".[١]

كما ينظر القضاء الإداري إلى دعوى الإلغاء بأنَّها إحدى الوسائل التي تستهدف حماية مبدأ المشروعية وتحقيق سيادة القانون؛ فذهبت محكمة العدل العليا إلى: "... أنَّ القاعدة هي أنَّ دعوى الإلغاء من دعامات القانون الإداري وضمان فعَّال لحماية الموظفين والأفراد من تجاوز الإدارة مبدأ الشرعية"،[٢] بل ويجوز طلب التعويض عن الأضرار التي لَحِقَتْ بالمضرور جرَّاء تصرف الإدارة غير المشروع. وقضت المحكمة الإدارية في هذا الصدد بأنَّ: "... البت في مدى توافر عنصريْ القناعة والعدل في إصدار القرار بالاستغناء عن خدمة الأفراد في الأمن العام هو سلطة تقديرية للمدير لا يَحُدها سوى قيد المشروعية وسيادة القانون ...".[٣]

وبناءً على ما تقدَّم، يمكن القول بأنَّ كلا المبدأين (مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية) لا يمكن أنْ يتحققا ما لم يتم كفالة مبدأ المساواة وضمان عدم الإخلال به، وأنَّ علاقة مبدأ المساواة بتطبيقاته المختلفة بهذيْنِ المبدأين هي علاقة الجزء بالكُل، إذْ لا يُمكن الحديث عن أي صورة من صورة المساواة في غياب أي منهما.

من جهةٍ أُخرى، فإنَّ المبادئ المُشار إليها تُعد بدورها جزءً من مجموعة من العناصر التي لابد من توافرها لقيام الحُكم الرشيد، كالشفافية والمُساءلة والمُشاركة والرؤية الإستراتيجية وغيرها،[٤] وما أكَّده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يُعرف الحُكم الراشد أو الرشيد (Good Governance) بأنَّه: "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية الإدارية لإدارة شؤون الدولة على المستويات كافة ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات النى من خلالها يُعبِّر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم".[٥]

---

(١) عدل عليا ٩٨/٥٢٤، تاريخ ١٩٩٩/٥/١١، كذلك حكمها ٢٠٠٦/٣٩، تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٠، (موقع قسطاس الإلكتروني السابق)

(٢) عدل عليا ١٩٧٩/١٠٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٠، ع (١٠)، ص ١٣٣٠.

(٣) المحكمة الإدارية ٢٠١٦/١١١، بتاريخ ٢٠١٦/٧/١٢، (موقع قسطاس الإلكتروني السابق)

(٤) البابلي، نبيل، الحُكم الرشيد: الأبعاد والمعايير والمُتطلبات، بحث منشور على موقع المعهد العربي للدراسات التالي، تاريخ الدخول: ٢٠١٧/٢/٢٥ https://eipss-eg.org

(٥) الكايد، زهير، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٣٨.

ومن هنا تتضح جسامة المهمات المُلقاة على عاتق القضاء من خلال ما يُصدره من أحكام وما يستقر عليه من اجتهادات ومبادئ قضائية، وبخاصة في المجاليْنِ الدستوري والإداري؛ لضمان احترام مبادئ المساواة وسيادة القانون والشفافية وغيرها من دعائم الحُكم الرشيد.

المبحث الثاني: تطبيقات مبدأ المساواة في القضاء الإداري الأردني

للقضاء الإداري الأردني مواقف جريئة تبينت من خلال ما أصدره من أحكام بصدد تطبيقات مبدأ المساواة ونظراً لكثرة وتعدد تلك الأحكام والاجتهادات القضائية وتشتتها في مجالاتٍ مُختلفة؛ فقد أفردنا هذا المبحث الذي قسَّمناه إلى مطلبيْنِ؛ خصصنا أولهما للمساواة أمام القضاء، وثانيهما لتطبيقات مبدأ المساواة في مجال حق العمل وحق التعليم.

المطلب الأوَّل: المساواة أمام القضاء

يُعَد حق المساواة أمام القضاء من أهم الحقوق التي حرصت المواثيق والإعلانات الدولية والدساتير الحديثة على كفالتها. ويقتضي هذا المبدأ ضمان حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء، حيث لا يجوز حجب هذا الحق أو منع الفرد من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وهو ما أوردته بعض الدساتير بنصوص صريحة وأكّدت عدم جواز مصادرته أو حظر الطعن أمام القضاء،[١] ولكي يمارس القضاء عمله في تسليط الرقابة الفعالة التي تضمن التزام الجميع وخاصة الإدارة بالقانون، يجب أن يكون مستقلا لا يخضع في أداء مهامه إلا للقانون، وتخلف استقلال القضاء يجعله تابعا ويحول دون ممارسته لدوره الرقابي لان الممارسة الفعلية للرقابة القضائية على العمل الإداري بصفة خاصة تعد – في نظر بعض الفقهاء– شرطا أساسيا لقيام دولة القانون بل ولحمايتها.[٢]

ومع أن الدستور الأردني لم ينص صراحة على مبدأ المساواة أمام القضاء، إلا أنه أفرد فصلاً خاصاً عنونه بالسلطة القضائية أوضح فيه مسائل عدة ترتبط به منها: استقلال القضاء وسريان ولاية المحاكم النظامية على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها. وهذا المبدأ ما هو إلا أحد تطبيقات مبدأ أعم وأشمل هو مبدأ المساواة أمام القانون الذي نص عليه الدستور في المادة السادسة.

(١) انظر على سبيل المثال المادة (٩٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤. ومن قبله المادة (٦٨) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ (المُلغى).

(٢) Chevallier (J), op. cit., p. 77.

إلا أنَّ وجود هذه النصوص الدستورية لم يمنع من تقييد حق المساواة أمام القضاء بل وإهداره أحياناً، ومن هنا تتجلى أهمية الحاجة إلى الحماية القضائية. ونُبيّن فيما يلي أهم الإشكاليات التي ترتبط بهذا الحق على النحو الآتي:

أوَّلاً: التحصين التشريعي من الرقابة القضائية

يُقصد بالتحصين التشريعي استبعاد المشرع بعض القرارات التي يحددها النص القانوني من رقابة القضاء، فيحظر الطعن فيها أمام القضاء عادياً كان أم إدارياً؛ ممَّا يعني مُصادرة حق التقاضي، الأمر الذي يُمثّل اعتداءً ليس على هذا الحق فقط، بل على سائر الحقوق والحريات، فضلاً عن مساسه بمبدأ استقلال القضاء.

وقد تصدى القضاء الأردني لهذه المشكلة من خلال ما استقر عليه من اجتهادات، من ذلك حُكم المحكمة الدستورية في الطعن بعدم دستورية نَص المادة (٥١) من قانون التحكيم رقم (٣١) لسنة ٢٠٠١ الذي حَرَمَ المحكوم عليه من الطعن في قرار محكمة الاستئناف الصادر بتأييد قرار التحكيم، واعتُبِرَ قرارها في هذه الحالة قطعياً، فيما أجاز للمحكوم له الطعن في القرار الصادر عن المحكمة ذاتها ببطلان التحكيم؛ حيث قضت المحكمة بعدم دستورية هذه المادة لمخالفتها أحكام المادتيْنِ (١/٦) و (١/١٢٨) من الدستور، ومِمَّا جاء في حيثيات حُكمها: "... إنَّ طُرُق الطعن في الأحكام أو التظلم منها أو القرارات الصادرة في الخصومة لا تُعتبر مُجرد وسائل إجرائية يُنْشِئُها المشرع ليوفر من خلالها سُبُل تقويم اعوجاجها، بل هي في واقعها أوْثق اتّصالاً من الحقوق التي تتناولها سواءً في مجال إثباتها أو نفيها، ليكون مصيرها عائداً أصلاً إلى انغلاق هذه الطُّرُق أو انفتاحها، وكذلك إلى التمييز بين المواطنين الذين تتماثل مراكزهم القانونية في مجال النفاذ إلى فرصها ...".[١]

ومن المشاكل الأُخرى التي كانت تُمثّل أهم وأخطر حالات الإخلال بمبدأ المساواة أمام القضاء بل وأوسعها انتشاراً، ظاهرة تحصين بعض القرارات الإدارية من الرقابة القضائية، تلك الحصانة التي تغلق باب الطعن في القرار الإداري أمام الأفراد، وتمثل انتهاكاً خطيراً لواحد من أهم حقوقه الدستورية. والتشريعات الأردنية لم تكن تخل في واقع الأمر من نصوص تحصن ما تصدره الإدارة من قرارات في مجالات مختلفة، وهي نصوص متعددة ومتشعبة وصعبة الحصر.[٢]

(١) المحكمة الدستورية ٢٠١٣/٢، (هيئة عامة) بتاريخ ٢٠١٣/٤/٣ (سابق الإشارة إليه)

(٢) انظر تفصيلاً شطناوي، علي، القضاء الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٤، ص١٢٨-١٣١، الغويري، أحمد، قضاء الإلغاء في الأردن، ط١، مطابع الدستور التجارية، عمان، ١٩٨٩ ص٢٠١-٢٠٥ .

وإذا كان قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ النافذ- ومن قبله قانون محكمة العدل العليا الملغى- قد نص صراحة على اختصاص المحكمة الإدارية بنظر الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى ولو كان محصناً بموجب القانون الصادر بمقتضاه،[١] وهو ما لم يكن موجوداً في القوانين السابقة على هذين القانونين، الأمر الذي يعد خطوة متقدمة في بسط ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، إلا أن المتتبع لقضاء المحكمة يجد أنها سجلت مواقف جريئة إزاء هذه الظاهرة، حتى قبل إيراد تلك النصوص.[٢]

ومن اجتهادات محكمة العدل العليا في هذا الشأن، حكمها بأن "... نص الفقرة (هـ) من المادة(٢٣) من نظام الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٩٨ التي لا تجيز إجراء أي تصحيح على تاريخ الولادة بعد صدور قرار تعيين الموظف، مخالف للدستور لمصادرته حق التقاضي، لذلك تقرر إلغاء قرار مدير عام مؤسسة الخط الحجازي الأردني المستند إلى هذه المادة بالامتناع عن تصحيح قيد ولادة المستدعي وفقاً لقرار المحكمة".[٣] واعتبارها تقارير تقييم أداء الموظفين قرارات إدارية نهائية بالمعنى المقصود في المادة التاسعة من القانون، وأن القول بغير ذلك يستوجب الرد.[٤] رغم أن القانون لم ينص صراحة على اختصاصها في نظر الطعون بهذه القرارات.

ويتضح مما تقدم، أهمية مبدأ المساواة أمام القضاء باعتباره الملاذ الذي يلجأ إليه الأفراد ضد تغوّل الإدارة. ولكفالة احترامه وعدم إفراغه من مضمونه، نرى ضرورة إيراد نص صريح في الدستور بكفالة الدولة لحق التقاضي وعدم جواز حرمان الفرد من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وحظر تحصين أي قرار إداري من الرقابة القضائية، وإلغاء موانع التقاضي أينما وردت في التشريعات.

ثانياً: عدم التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية

من الإشكاليات الأُخرى التي تُثار بشأن المساواة أمام القضاء، ما يتضمنه التقاضي الإداري من عدم توازن بين أطراف الدعوى الإدارية، وهما الإدارة والأفراد. وبالنظر إلى ما تتمتع به الإدارة من امتيازات وبخاصة في مجال الإثبات الإداري؛ فهي تملك امتياز المبادرة في إصدار القرار الإداري الذي يُحيطه القانون بقرينة المشروعية أو السَّلامة المُفترضة، مِمَّا يوجِب على الطاعن إثبات عكس هذه

(١) انظر المادة (٤/أ/٧) من قانون القضاء الإداري الأردني الحالي والمادة (٩/أ/١٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ المُلغى.

(٢) حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، بحث منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع ٣-٤، ١٩٨٧، ص ٤٦٤-٤٦٧.

(٣) عدل عليا رقم ٢٠٠٠/٨٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين, ٢٠٠٠، ع ٩-١٠، ص ٣١٠٤-٣١٠٥ .

(٤) عدل عليا ٢٠٠٦/٦١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين, ٢٠٠٧، ع ٤، ص ٢٩٤.

القرينة؛ أي أنَّ الطاعن هو الذي يتحمل عبء الإثبات بوصفه المُدَّعي، وهذا العبء إذا كان صعباً أمام القضاء المدني فهو أكثر صعوبة أمام القضاء الإداري الذي يفتقر إلى قانون متكامل سواءً للإجراءات أمْ للإثبات الإداري، فضلاً عن طبيعة الدعوى الإدارية وما تتسم بها من خصوصية باعتبار أنَّ الخصم هو جهة الإدارة، وهي التي سببتها، وما تتمتع به من سلطة يُفترض أنَّها تُستخدم لتحقيق الصالح العام. إضافةً إلى مشكلةٍ أُخرى لا تقل أهمية عن سابقتها وهي حيازة الإدارة للأدلة التي يحتاج إليها المُدَّعي في إثبات دعواه؛ من أوراق ومستندات إدارية وملفات وغيرها، وقد تلجأ الإدارة إلى المراوغة في تقديم الأدلة والبيّنات المُتعلقة بالدعوى، سواءً بعدم الاستجابة أو الإهمال أو التأخر في تقديم تلك الأدلة أو تقديمها منقوصة.(١)

لذلك فقد استقر الاجتهاد في القضاء الإداري على أن يقوم القاضي الإداري بإعادة التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية من خلال دوره الايجابي في توجيه إجراءات التقاضي الإدارية، وفي وزن أدلة الإثبات، وإلزام الإدارة بتقديم ما لديها من أدلة إثبات مما يقتضيه الفصل في الدعوى،(٢) دون أنْ يعد هذا الدور ماسَّاً بمبادئ الحياد والتجرد التي يتصف بها القاضي؛ لذلك لا غرابة أنْ سُمِّيَ القاضي الإداري بأمير الدعوى الإدارية.(٣)

ثالثاً: امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري

لا شك أنَّ مبدأ المساواة أمام القضاء لا يصل إلى مُنتهاه ولا يبلغ غايته، ما لم يتم التنفيذ الفعلي للأحكام القضائية، ومن هنا تبرز مشكلةٌ أُخرى تتعلق بعدم تنفيذ الإدارة لما يصدر ضدها من أحكام قضائية في بعض الحالات، وبخاصة أحكام الإلغاء. ويتَّخذ امتناع الإدارة عن التنفيذ صور متعددة؛ كالرفض الصريح والرفض الضمني وهو الأكثر شيوعاً في العمل؛ حيث يأخذ شكل المُماطلة والتَّسويف في التنفيذ، أو التنفيذ الناقص للحُكم، أو التنفيذ الصوري، أو يتخذ شكل التصحيح التشريعي للقرار

(١) انظر لمزيد من التفصيل: العبادي، مؤمن، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان،٢٠١٧، ص١١٦-١٣٠، أبو العثم، فهد، مرجع سابق، ص٥٨٧-٥٩٢.

(٢) لمزيد من التفاصيل أنظر: الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨١٣-٨١٤، العبادي، مؤمن، مرجع سابق، ص ١١٢-١١٥، كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٨-٣٢٩، وصفي، مصطفى، أصول إجراءات القضاء الإداري، ط٢، مطبعة الأمانة، القاهرة، ١٩٧٨، ص٤٤١.

(٣) الخطيب، عدنان، الإجراءات الإدارية، نظرية الدعوى، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص٣٣. لمزيد من التفاصيل أنظر:

الإداري... الخ.[١] ولا شك أنَّ هذا الامتناع مما يخل بالحق في المساواة أمام القضاء ويُحيله إلى نصوص مجردة خالية من المضمون.

وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري الأردني على توقف دور المحكمة عند إصدار حُكم الإلغاء دون التدخل لكفالة تنفيذه لأنَّها "... لا تملك صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها ..."،[٢] رغم أنَّ المحكمة تعترف لنفسها بالحق في أنْ تبسط رقابتها على مشروعية القرار بالامتناع عن التنفيذ أو عدم مشروعيته.[٣]

ولمعالجة هذه المشكلة، وضع المشرع الأردني نصوصاً عقابية في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة١٩٦٠ تقضي بالغرامة أو الحبس،[٤] إلا أنَّها عقوبة بسيطة لا تنسجم مع جسامة الجريمة المُرتكبة.

لذلك؛ ندعو إلى منح القاضي الإداري سلطات تُمكّنه من إلزام الإدارة بتنفيذ ما يصدر بحقها من أحكام. ويمكن الاسترشاد في ذلك، بالوسائل التي أخذ بها القانون الفرنسي؛ وهي الأمر القضائي والغرامة التأخيرية والغرامة التهديدية،[٥] كما نرى تشديد العقوبة الجزائية وجعلها الحبس فقط، ومنع استبدالها بالغرامة إنفاذاً لحُجيَّة الأحكام القضائية واحتراماً لمبدأ المساواة أمام القضاء.

المطلب الثاني : تطبيقات مبدأ المساواة في حق العمل وحق التعليم

قد تتخذ الإدارة قرارات إدارية ترتب آثاراً اقتصادية أو مالية أو اجتماعية مباشرة أو غير مباشرة تمس حقوق الأفراد أو المؤسسات والمشروعات الخاصة، وتأتي هذه القرارات تطبيقا لتشريعات متباينة قاسمها المشترك هو تنظيم الحق في العمل، منها ما يتعلق بالوظيفة العامة أو بتنظيم المهن أو بمنح

(1) Darcy (G) et Paillet (M), Contentieux administratif, Armand Colin, Paris, 2000, p. 215 Lombard (M), Dumont (G), Droit administratif, 8e éd, Dalloz Paris, 2009, p 463.

Roualt (M-Ch), Droit administratif, Gualino éditeur, 5e éd, Paris, 2009, p. 210.

(٢) عدل عليا ١٩٩٨/٤٤١، بتاريخ ١٩٩٩/٣/٢١، (موقع قسطاس الالكتروني السابق)

(٣) عدل عليا ٢٠٠٨/١٠٧، بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٨، (منشورات مركز عدالة) http://www.adaleh.info

(٤) انظر المادة (١٨٢/أ) والمادة (١٨٣/أ) من قانون العقوبات الأردني. ومن الأحكام التي أصدرها القضاء الأردني وألزم من خلالها الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء؛ حُكم محكمة صلح جزاء عمَّان بحبس المدير العام الأسبق لمؤسسة الضمان الاجتماعي " الدكتور (م. ن) "لمدة شهر لامتناعه عن تنفيذ حُكم صادر عن محكمة العدل العليا بإلغاء قرار فصل موظفتيْنِ من العمل وعرقلة سير العدالة، وقد صدر هذا الحُكم بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٧ إلا أنَّ المحكمة استبدلت عقوبة الحبس بغرامة مقدارها (٦٦،٥) ست وستون ديناراً ونصف، انظر جريدة الغد الصادرة بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٧ وجريدة الرأي الصادرة بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٩.

(5) Darcy (G) et Paillet (M),op.cit, p. 299 et suiv Lombard (M), Dumont (G), op.cit, p. 408-409.

التراخيص أو غيرها من التشريعات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي. وقد تمنح تلك التشريعات الإدارة سلطة تقديرية في مجالات عدة، الآمر الذي قد تستغله للإخلال بالمساواة الاقتصادية بين ذوي الشأن.[١] وهذا ما دفع جانب من الفقه إلى القول بأن التدخل الاقتصادي يشكل مجالا أكثر عرضة للتمييز.[٢] وقد تتعلق تلك القرارات بجانب لا يقل عما سبقه أهمية وهو الحق في التعليم وما قد يترتب علي تلك القرارات من إخلال بالمساواة في التمتع بهذا الحق.

ولبحث ما تقدم بشيء من التفصيل، فقد خصصنا هذا المطلب لبيان أهم اجتهادات القضاء الإداري الأردني في هذه المجالات، وذلك في فرعين خصصنا أولهما لتطبيقات مبدأ المساواة في مجال حق العمل، وأفردنا ثانيهما لتطبيقات المبدأ في مجال المساواة بين الطلبة أمام الحق في التعليم وكما يلي:

الفرع الأول: تطبيقات مبدأ المساواة في مجال حق العمل

نبيين في هذا الفرع أبرز اجتهادات القضاء الإداري الأردني في حماية مبدأ المساواة في مجال حق العمل والحقوق المرتبطة به.

أوَّلاً: المساواة أمام الوظائف العامة

ويعني تساوي المواطنين كافة في التقدم لشغل الوظائف العامة، وإتاحة الفرص ذاتها أمامهم للتعيين في هذه الوظائف وتساويهم في الأجر والمزايا الوظيفية إذا تساوت ظروفهم ومراكزهم القانونية.[٣] ويأتي ذلك تطبيقاً للمبدأ العام الوارد في المادة (٦) من الدستور، ووفقاً لما تقضي به المادة (١/٢٢) التي تنص على أن "١- لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القوانين أو الأنظمة ٢- التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفايات والمؤهلات".

وقد بسط القضاء الإداري الأردني رقابته في هذا المجال، إذ قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها على ما يلي: "... إن مبدأ المساواة يتحقق في التشريعات المنظمة لحقوق الموظفين بتحقيق شرطي العمومية والتجريد بتطبيق هذه التشريعات دون تمييز على جميع الموظفين الذين تتماثل

(١) لمزيد من التفاصيل انظر عبد اللطيف، محمد، القانون العام الاقتصادي (دراسة مقارنة)، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠١٢، ص ٢٣٦-٢٤٨.

(٢) الفقيه (Savy) والفقيه (Delvolve) عن المرجع السَّابق، ص ٢٣٣.

(٣) محمد، طلعت، مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة، القاهرة، ١٩٨٥، ص١٠ وما بعدها.

وتتساوى مراكزهم القانونية"[١]، كما قضت المحكمة الإدارية في هذا الشأن بأنَ: "... إعمال مبدأ المساواة الذي نَصَّ عليه الدستور يقتضي أنْ يكون القانون واحداً بالنسبة لجميع الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط التي يقررها سواءً للتمتع بالحق أو للالتزام بالواجب، وأنَّ تقرير أحكام خاصة إلى فئة من المتقاعدين تختلف عن فئةٍ أُخرى بعيداً عن أي اعتبارٍ شخصي ... لا يتعارض مع مبدأ المساواة لأن المقصود بالمساواة هو المساواة النسبية لا المساواة الحسابية"[٢]، ولم تجد محكمة العدل العليا في قصر بعض الوظائف على فئة عمرية محددة افتئات على الفئات العمرية الأخرى أو إخلال بمبدأ المساواة، بل عده وزن لمناسبة هذه الفئة للتعيين في هذه الوظائف.[٣] وفي مجال المزايا الوظيفية لم تر محكمة العدل العليا في التعليمات المتعلقة بمنح علاوة العمل الإضافي لأعضاء هيئة التدريس في الجامعة الأردنية الحاصلين على الشهادة الجامعية الأولى في الطب مقابل عملهم الإضافي في الدوائر السريرية في مستشفى الجامعة وإشرافهم على الموظفين أي إخلال بمبدأ المساواة إذا كانت هذه العلاوة لا تشمل أعضاء هيئة التدريس من غير الحاصلين على الشهادة المذكورة.[٤]

إلا أنها بالمقابل قضت بإلغاء القرار الصادر عن مجلس الوزراء بعدم تعديل تعليمات علاوة غلاء المعيشة، وذلك تأييداً منها لقرار صادر عنها في الدعوى رقم ٩٥/٣٥٠جاء فيه: "... ولا يكون من حق الإدارة متى توافرت هذه الشروط أن تمتنع عن إجراء التسوية العادلة بمقولة أن هذا الأمر جوازي لها حسب مقتضى الحال، لأن هذا النظر يؤدي إلى إعطاء حق لبعضهم وحرمان غيرهم منه مما يؤدي إلى تعطيل الأحكام والمبادئ الدستورية وبالتالي إلى إهدار المساواة والإخلال بالمراكز القانونية لذوي الشأن".[٥]

وإذا كان القضاء الإداري– كما أوضحنا مِمَّا تقدَّم– قد أضفى حمايته على مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة، إلا أنَّ الواقع، وفي منأى عن رقابة القضاء، يُشير إلى العديد من حالات الإخلال بهذا المبدأ سواءً في مجال التعيين أو الرواتب والحوافز أو الترقيات وغيرها، وهو ما شخَّصته تقارير ديوان المحاسبة السنوية المُتعاقبة. ونُشير فيما يلي إلى بعض من تلك الحالات على سبيل المثال لا الحصر:

من ذلك صدور قرار إداري بتعيين سبعة مستشارين عماليين في السفارات الأردنية في الخارج لمدة سنتيْنِ، دون الالتزام بتعيين الحاصلين على أعلى العلامات؛ حيث كان ترتيبهم (٢٢، ١٦، ١٤،

(١) عدل عليا ١٩٩٢/٩٢، تاريخ ١٩٩٢/٧/١٤، مجموعة المبادئ القانونية، مرجع سابق، القسم الأول، ص ٣٧٩.
(٢) المحكمة الإدارية ٢٠١٥/١٤٨، بتاريخ ٢٠١٥/٩/١٦، (موقع قسطاس الالكتروني السابق)
(٣) عدل عليا ١٩٩٤/٣٤٢، المجموعة القانونية... ، مرجع سابق، ج٢، ص ٨٠٤.
(٤) عدل عليا ١٩٩٧/٤٠٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٨، ع ١٠–١١، ص ٣٩٥٣.
(٥) عدل عليا ١٩٩٧/٢٥٧، بتاريخ ١٩٩٧/١١/٣٠، (موقع قسطاس الالكتروني السابق)

١١) بحسب الأُسس والمعايير التي تم وضعها، كما خالف قرار التعيين التعليمات الصادرة بتعيين إحدى الإناث الحاصلة على أعلى العلامات بين جميع الإناث شريطة أنْ تكون من أوَّل عشرة أشخاص مُتقدِّمين؛ حيث تمَّ استثناء المذكورة من قرار التعيين في خرقٍ لمبدأ المساواة بين الجنسيْنِ في تَقَلُّدِ الوظائف العامة. فضلاً عن صرف حوافز لسائق وزير العمل بقيمة (٥١٣٦) دينار للفترة من ٢٠١٠/١٢ إلى ٢٠١٤/١٢ دون أي مسوغ قانوني، رغم تساوي جهده مع زملائه، مِمَّا يُعزز عدم المُساواة والإخلال بالعدالة الاجتماعية.[١]

كذلك ما كشفه التقرير السنوي الخامس والستون لديوان المحاسبة الصادر عام ٢٠١٦، بخصوص التعيينات التي تمت في المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية من حيث تجاوز عدد الدرجات الشاغرة الواردة في إعلان التعيين، وعدم الالتزام بالتعيين بالمؤهل المطلوب ولا بالخبرة ولا باجتياز الامتحان التنافسي، وزيادة راتب أحد المُعيَّنين بعد أقل من ثلاثة أشهر من تعيينه بحدود (٤٥٠) دينار دون أي سند قانوني.[٢] كما أظهر تقرير الديوان لعام ٢٠١٦ تجاوزات في تعيينات هيئة الاستثمار وعدم مراعاة أُسس التعيين ولا تحديد أُسس الرواتب.[٣]

ثانياً: المساواة بين أصحاب المهن

في نطاق حماية القضاء الإداري الأردني لمبدأ المساواة بين أصحاب المهن أصدر العديد من الأحكام منها حكم محكمة العدل العليا الذي جاء فيه: "إذا حصر القرار المطعون به المنع بالسيارات العمومية الصغيرة التي تسير على الديزل من السير في مناطق معينة وأباح للسيارات الخصوصية والسيارات العمومية الكبيرة (الباصات) وسيارات الشحن التي تسير جميعها على الديزل أن تسير في المناطق المذكورة، فيكون مصدر القرار المطعون به قد أخل بمبدأ المساواة بين المواطنين، فأعطى حقاً لبعضهم ثم حرم غيرهم منه رغم أن ظروفهم جميعاً متماثلة، ويكون بذلك قد خالف المادة ١/٦من الدستور ...".[٤]

(١) تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠١٥، الموقع الالكتروني للديوان، https://jordan.gov.jo

(٢) تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠١٦، الموقع الالكتروني السابق.

(٣) تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠١٦، الموقع الالكتروني السابق.

(٤) عدل عليا ١٠٧/ ١٩٦٤, بتاريخ ١٩٦٤/١/١، (موقع قرارك الالكتروني) https://qarark.com

وقضت المحكمة ذاتها بأن "منح رخص المهن لبعض المالكين في المنطقة الصناعية المحددة في المخطط الهيكلي وحرمان هذا الحق على المالكين الآخرين في المنطقة الصناعية ذاتها ومنهم مؤجر المستدعي يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة ويشكل إساءة استعمال السلطة".(١) كما قضت بأنَّه: "إذا صدر قرار بمنع أشخاص من تعاطي البيع في السوق بينما يوجد أشخاص آخرون يتعاطون نفس المهنة في نفس السوق ولم يصدر قرار بمنعهم، فيكون قرار المنع حقيقا بالإلغاء لإخلاله بمبدأ المساواة ".(٢)

ويلاحظ أن جهة الإدارة تستخدم سلطتها في المنح والمنع دون مراعاة مبدأ المساواة بين ذوي الشأن، مما يجعل قرارها معيبا حقيقاً بالإلغاء. ولا شك أنَّ إصدار رخص مهن خلافاً للقانون، يُمثِّل إخلالاً بمبدأ المساواة، ويُعد في تقديري صورة من صور الفساد الإداري التي ينبغي التَّصدي لها. ومن الأمثلة على ذلك قيام رئيس بلدية الزرقاء بإحالة رخصة مهن غير مستوفية للشروط القانونية إلى هيئة مكافحة الفساد، وقد تمَّ تشكيل لجنة للتحقيق في هذه الرخصة وتتعلق ببيع الخضار والفواكه؛ حيث نسَّبت اللجنة بإيقاف الرخصة وتحويل مُعاملة الترخيص إلى هيئة مُكافحة الفساد.(٣) ومن الأمثلة الأُخرى، إحالة موظف في وزارة العمل إلى هيئة مُكافحة الفساد لإصداره (١٦) تصريح عمل باسم إحدى الشركات دون علم الوزارة أو موافقتها.(٤)

ثالثاً: المساواة في منح التراخيص

أكّد القضاء الإداري الأردني وجوب تقيد الإدارة بمبدأ المساواة في منح التراخيص، وعلى دوره في ضمان التزامها به، فألغى القرارات الإدارية التي تخل بهذا المبدأ، ومن الأمثلة على ذلك حُكم محكمة العدل العليا في مجال تراخيص البناء الذي جاء فيه: "إن قرار اللجنة اللوائية بمنح المستدعي ضده تخفيضا من القيود من حيث الارتدادات لبنائه بصورة أكثر مما منحته للمستدعي – فيما بناءيهما كانا يشكلان في الأصل بناء واحد – يشكل إخلال بمبدأ المساواة الذي يتوجب تطبيقه عند تماثل الظروف".(٥) إلا أن المحكمة لم تجد ثمة إخلال بمبدأ المساواة في منح التراخيص في حالات أخرى، فقضت بأن: "القرار الخاطئ المخالف للقانون لا يكسب حقاً ولا يقاس على الخطأ بخطأ آخر. وعليه لا يرد القول بأن اللجنة المحلية قد أخلَّت بمبدأ المساواة بمنحها ترخيصاً لأحد النوادي لممارسة نشاطه في

(١) عدل عليا ١٩٨٢/١٧٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٤، ع ١٠، ص ١٥٠١. وأنظر المبدأ ذاته في قرارها ١٩٨٤/١٣٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٥، ع ٥-٦ ، ص ٦٩ .

(٢) عدل عليا ١٥/ ١٩٦٧, سابق الإشارة إليه.

(٣) وكالة الأنباء الأردنية " بترا " بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٢٨. الموقع الالكتروني للوكالة. http://www.petra.gov.jo

(٤) عدل عليا ٦٧/ ٦٩، تاريخ ١٩٧٠/١/١، (موقع قرارك الالكتروني السابق).

(٥) عدل عليا رقم ٥٧/ ١٩٨٦, سابق الإشارة إليه.

المنطقة السكنية التي يقع فيها مبنى النادي المستدعي والمحظور فيها استعمال الأبنية السكنية لغير غايات السكن ...".[١]

كما قضت بأن: "لا يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة بين المواطنين منح إحدى الشركات في فترة سابقة ترخيصاً للشحن الجوي السريع، لأن المشرع منح وزير النقل سلطة تقديرية لإصدار الترخيص اللازم وفق ظروف الحال وبما يتلاءم مع حاجة البلد إلى ناقلين جويين".[٢]

أمَّا على الصعيد العملي، فقد رصدت الأجهزة الرقابية عدة مخالفات قانونية شابت القرارات الإدارية الصادرة بمنح التراخيص، نذكر بعض منها على سبيل المثال لا الحصر.

فقد أحالت هيئة النزاهة ومُكافحة الفساد إلى مدَّعي عام الهيئة مُخالفة تتلخص في قيام إحدى الوزارات بمنح إحدى المؤسسات الخاصة موافقة على إقامة معمل لتدوير ومعالجة مخلفات مناشير الحجر على إحدى قِطع الأراضي ضمن إحدى البلديات، على الرغم من كَوْن هذه المنطقة مُنَظَّمة بصفة سكن ريفي بصورة مُخالِفة لأحكام تعليمات اختيار مواقع النشاطات العمومية.[٣] كذلك أحالت الهيئة ذاتها قضية تتلخَّص بإصدار رخصة بناء مُخالِفة للقانون في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة إلى مُدَّعي عام الهيئة، مِمَّا فوَّت على السلطة بدل عوائد التنظيم،[٤] كما تمَّ إحالة تجاوزات شابت إجراءات ترخيص محطة محروقات في محافظة البلقاء.[٥]

يتَّضح مِمَّا تقدَّم أهمية توجيه جهود جميع الجهات ذات العلاقة قضائية كانت أَم إدارية لمواجهة خروج الإدارة عن مبدأ سيادة القانون بما في ذلك حالات مُخالفة مبدأ المساواة، وما قد تتضمن من شبهات فساد إداري.

رابعاً: المساواة بين المستثمرين

للمساواة بين المستثمرين آثارها الإيجابية في تشجيع الاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية، والنهوض بواقع المناطق التي تقام فيها المشاريع الاستثمارية، لذلك لم يدخر القضاء الإداري الأردني وسعاً في حماية هذه الصورة من صور المساواة بإلغاء القرارات الإدارية التي تخالفها، حيث ألغت

(١) عدل عليا رقم ٥٧/ ١٩٨٦, سابق الإشارة إليه.

(٢) عدل عليا ١٩٩٣/١٩٨، المبادئ القانونية، مرجع سابق، ج٢، ص٧٤١.

(٣) تقرير هيئة مُكافحة الفساد لعام ٢٠١٤، ص٣٣.

(٤) تقرير هيئة مُكافحة الفساد لعام ٢٠١٥، ص٤٩.

(٥) الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة ومُكافحة الفساد بتاريخ ٢٠١٨/١/١٥. تاريخ الدخول: ٢٠١٨/٢/١٤
http://www.jiacc.gov.jo

محكمة العدل العليا قرار الإدارة برفض منح الإعفاء القانوني لأحد المشاريع، ومما جاء في حكمها أنه "إذا أثبتت المستدعية أن كافة الشروط الواجبة لاعتبار مشروعها مشروعاً اقتصادياً متوافرة وأن لجنة تشجيع الاستثمار قد منحت الإعفاءات لشركة مماثلة لها فتكون اللجنة قد جانبت الصواب بذلك من جهة وأخلت بمبدأ المساواة من جهة أخرى".(١)

خامساً: المساواة بين المتنافسين في التعاقد مع الإدارة

على الإدارة أن تؤسس عملية إبرام العقود الإدارية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة بين المتقدمين للاشتراك في المزايدات أو المناقصات العامة وأن تضمن ألا يتم إقصاء مرشحين على أساس شروط أو اعتبارات غير منصوص عليها في القانون، وأن تعامل الجميع معاملة متساوية، وألا يتم اختيار المتعاقد معها إلا بناء على قرارات وإجراءات محددة بموجب تنظيم مسبق،(٢) أي أن تحترم قاعدة المساواة بين المتنافسين الراغبين في التعاقد معها ممن تتماثل مراكزهم القانونية، وان تلتزم بالإعلان عن المزايدة أو المناقصة مراعاة للشفافية الإدارية وضماناً لاختيار الأفضل والأكفأ من الأفراد والشركات المتقدمين للتعاقد معها وتحقيقاً للمصلحة العامة.(٣) وقد أكّدت المحكمة وجوب احترام هذا المبدأ في مجال المناقصات العامة حيث قضت بأن "القواعد العامة الواردة في نظام اللوازم والتعهدات في الجامعة الأردنية رقم ٨٠ لسنة ١٩٧٨ تعتبر اختصاص الإدارة في المناقصة اختصاصاً مقيداً يجري على قواعد وضعت لصالح الإدارة والأفراد على السواء وبقصد كفالة احترام مبدأ المساواة بين المتناقصين".(٤) وفي مجال ما يترتب على المناقصات من آثار ووجوب أعمال مبدأ المساواة في هذا الشأن قضت بأنه "إذا قبلت البلدية الشرط الوارد في عرض الشركة المحال عليها العطاء بأن يدفع لها نصف الثمن سلفاً، ثم قامت البلدية بدفع النصف الباقي قبل التسليم، فإن ذلك يشكل إخلالاً بقاعدة المساواة بالنسبة للمتناقصين الآخرين".(٥)

(١) عدل عليا ، ١٤٠/ ١٩٨٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين, ١٩٨٤، ع ٣، ص٣١١.

(2) Lajoye, (Ch), Le Droit des marchés publics, Gualino éditeur , 6 ed, Paris, 2017, p. 154-170

(٣) كنعان، نواف، الوجيز في القانون الإداري، ط٤، الكتاب الثاني، الآفاق المشرقة ناشرون، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٢، ص ٣١٢-٣١٧.

(٤) عدل عليا ١٩٨٦/٤٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٧، ع ٩-١٠, ص ١٤٧٧.

(٥) عدل عليا ١٩٧١/١٠٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧٢، ع ٥-٦ ، ص ٦١٣ .

أمَّا على صعيد الواقع، فإنَّ الإخلال بالمُساواة بين المُتنافسين في التعاقد مع الإدارة قد يقع بصور مختلفة، ويُشير تقرير ديوان المُحاسبة لسنة ٢٠١٥ إلى إحدى هذه الحالات، والتي تتعلق بتنفيذ نفق وادي الشجرة / السلط تقاطع قصر العدل بالعطاء رقم ٤٥/١٩١٣ حيث صدرت فيه أوامر تغييرية بلغت ما نسبته ٧٠،٥٥٪ من قيمة العطاء عند الإحالة، فضلاً عن مُضاعفة قيمة أحد بنود العقد لثلاث مَرَّات.(١) ومن الوقائع المُماثِلة التي أُحيلت إلى القضاء شُبهة فساد طالت أوامر تغييرية وتنفيذ أعمال إضافية خارج عطاء لوزارة الأشغال العامة لتوسعة وادي الشومر/ الزرقاء عام ٢٠١٤، حيث بلغ إجمالي الأوامر التغييرية حوالي ثمانية ملايين دينار.(٢)

ونعتقد من جانبنا بان لجوء الجهة الإدارية المتعاقدة إلى إجراء تعديلات جوهرية في العقد وتكليف المتعاقد بأعمال إضافية وإصدار أوامر تغييرية بما يزيد عن النسبة القانونية المحددة، على الوجه الذي أوضحناه آنفا، إنما يمثل مخالفة للنصوص القانونية المنظمة لإبرام وتنفيذ هذه العقود، والتفافا على مبدأ المساواة بين المتناقصين وذلك لغياب أية منافسة، الأمر الذي يدل على وجود شبهات فساد إداري.

ومن القضايا الأُخرى التي تتضمَّن إخلالاً بمبدأ المُساواة، والتي تُمثل في الوقت ذاته صورة خطيرة من صور الفساد الإداري والمالي، قضية تتلخص وقائعها باكتشاف تجاوزات مالية تتعلق بعطاءات مستهلكات غسل الكلى (الفلاتر) حيث تبيَّن أنَّ اللجنة الفنية الدارسة للعطاء لم تَكُنْ مُحايدة، وقامت بإحالة العطاء على شركة خاصة بالمُستلزمات الطبية بصورة مُخالِفة للأنظمة والتعليمات، وقد ثبت من خلال التقارير الطبية عدم صلاحية مُنتجات هذه الشركة التي تؤدي إلى أضرارٍ جسيمة على صحة المريض عند استعمال هذه الفلاتر.(٣)

أخيراً نُشير إلى قضيةٍ أُخرى تتلخص في قيام مدير مُختص في إحدى الشركات المملوكة للحكومة بتسريب معلومات تتعلَّق بالدراسات الأوَّلية الخاصة بأحد المشاريع بهدف إحالة العطاءات على مُقاول مُحدّد من خلال قيام الأخير باستثمار المعلومات الدقيقة التي حصل عليها جرَّاء عملية التسريب، ممَّا أدَّى إلى إحالة عدد من العطاءات على الشركات التي يُمثلها هذا المُقاول خلافاً للقانون.(٤)

(١) تقرير ديوان المُحاسبة لعام ٢٠١٦، الموقع الالكتروني للديوان، تاريخ الدخول: ٢٠١٨/٤/١٦

(٢) خبر بعنوان: "إحالة ملفات فساد إلى القضاء"، الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية بتاريخ ٢٠١٨/١٢/١٥. تاريخ الدخول: ٢٠١٩/١/٢٨ http://www.jiacc.gov.jo

(٣) تقرير هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام ٢٠١٦، ص٣٧. الموقع الالكتروني للهيئة السابق.

(٤) المصدر السابق، ص٣٨, وانظر المزيد من المخالفات؛ تقرير الهيئة لعام ٢٠١٤، ص٣٣ و ٣٧، وتقرير الهيئة لعام ٢٠١٣، ص٣٣.

وهكذا يتَّضح من تحليل ما سبق عرضه من وقائع مدى العلاقة الوثيقة بين خرق مبدأ المُساواة من جهة، وجرائم الفساد الإداري والمالي وما تُجسِّده من خطورة من جهةٍ أُخرى.

الفرع الثاني: المساواة بين الطلبة أمام الحق في التعليم

أسبغ القضاء الإداري الأردني حمايته لمبدأ المساواة في تطبيقه على الطلبة، ولم يتردد في إلغاء القرارات الإدارية التي وجد فيها إخلالاً بهذا المبدأ. ومن الشواهد على ذلك حكم محكمة العدل العليا الذي جاء فيه "... وحيث أن المستدعي ضدها الأولى – وهي لجنة تنسيق قبول الطلبة – قد قبلت أربعة طلاب في كلية طب الأسنان بالجامعة الأردنية بمعدلات تقل عن معدل المستدعية كما هو ثابت من الأوراق، فتكون اللجنة قد خالفت أسس القبول ولم تطبق هذه الأسس بحيادية وتجرد ويكون ما ورد بهذا السبب وارداً على القرار الطعين، فتقرر إلغاء القرار الطعين المتضمن عدم تسجيل المستدعية بكلية طب الأسنان ...".(١)

يلاحظ أن التمييز بين الطلبة في القبول بالكلية المطلوبة وعدم المساواة واضحة في القرار مما يدل على وجود إساءة في استعمال السلطة، فالتمييز بين المواطنين ذوي المراكز المتماثلة في المعاملة يعد قرينة على انحراف الإدارة في استعمال سلطتها. وضمن الاتجاه ذاته تقرر المحكمة أنه "إذا لم يتح للمستدعية الفرصة لرفع مفعول الإنذار الموجه إليها بإتمام ثلثي مجموع الساعات المعتمدة المنصوص عليها في المادة ٧/هـ من التعليمات رقم ٥ لسنة ١٩٨١ بسبب أن الكلية لم تدّرس المساق الذي تدرسه المستدعية بداعي عدم وجود عدد كافٍ من الطلبة فتكون بذلك قد حرمت من فرصة قانونية أعطتها التعليمات، مما يعتبر إخلالاً بقاعدة المساواة التي توجب على الإدارة أن تسوي في المعاملة بين الأفراد إذا اتحدت ظروفهم".(٢)

وفي قضية تتلخص بقيام مُشرف تربوي بالطعن في قرار فرض عقوبة تأديبية عليه وهي تنزيل راتبه بواقع زيادتيْنِ سنويتيْنِ لمخالفته تعليمات امتحان شهادة الثانوية العامة وقيامه بمساعدة شقيقه على الغش في امتحان مادة الرياضيات بالتنسيق مع مساعد رئيس القاعة الامتحانية، حيث ردَّت المحكمة الطعن، ومِمَّا جاء في حُكمها: "... إنَّ الفعل الذي اقترفه المُستدعي يتنافى وشرف الوظيفة العامة ويُسيء إلى أخلاقيات الوظيفة سيما وأنَّ المُستدعي مُشرف تربوي والفعل الذي ارتكبه فيه إخلال بمبدأ

(١) عدل عليا ١٩٩٦/٣٠، تاريخ ١٩٩٦//٩/٢٥، (موقع قسطاس الالكتروني السابق).

(٢) عدل عليا ١٩٨٣/١٧٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٤، ع ٣، ص ٣٢١.

المُساواة وتكافؤ الفرص ومُحاباة لشقيقه فإنَّ العقوبة ... تتلاءم وخطورة الذنب الذي ارتكبه ... فإنَّ أسباب الطعن لا ترد على القرار المشكو منه ودعوى المُستدعي حقيقة بالرد ...".[١]

يتبيَّن مِمَّا جاء في حيثيات حُكم المحكمة، أنَّ أحد الأسباب المُهمة التي استند إليها الحُكم، هو ما قام به المُستدعي من فعل يُمثِّل – من جملة ما يُمثله – إخلالاً بمبدأ المُساواة بين الطلبة، وما يترتب على هذا السلوك من آثارٍ خطيرة بحصول شقيقه على علامات عالية يُمكن أنْ تُؤهله إلى القبول في تخصصات ذات مستويات علمية مرموقة بوجهٍ غير مشروع.

أمَّا على الصعيد العملي، فيُلاحظ أنَّ الجهات الإدارية قد ارتكبت عدَّة مُخالفات لمبدأ المُساواة بين الطلبة، حمل بعضها شُبهة فساد إداري، من ذلك ما كشف عنه تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠١٥ من ارتكاب العديد من المُخالفات في أُسس قبول الطلاب ونقلهم.[٢]

ومن الوقائع التي جاءت في تقرير الديوان لسنة ٢٠١٣ إحالة قضية تسريب أسئلة امتحانات الثانوية العامة من خلال وسائل التواصل الاجتماعي (الواتس آب) وغيرها إلى مُدَّعي عام هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وقد جرى التحقيق فيها والاستعانة بمختبر الأدلة الجرمية لدى الهيئة، حيث تمَّ تفريغ وتحليل والتعامل مع (٧) هواتف خلوية، وإعداد تقرير الخبرة ورفعه إلى محكمة أمن الدولة لإجراء المُقتضى القانوني.[٣]

كما أُحيلتْ إلى القضاء قضية تتعلق بوجود تلاعب بنتائج امتحان الإقامة (الاختصاص) لأطباء وزارة الصحة،[٤] كذلك واقعة حصول تجاوزات في وحدة الإجازات التابعة لهيئة تنظيم الطيران المدني وتسريب أسئلة الامتحانات وتداولها بين الطلبة، وقيام طلبة بالتَّقدُّم للامتحان بدلاً من طلبة آخرين مقابل مبالغ مالية وتواطؤ بعض موظفي هيئة تنظيم الطيران المدني في ذلك.[٥]

(١) عدل عليا ١٩٩٨/٨، تاريخ ١٩٩٨/٦/٢١، (موقع قسطاس الإلكتروني السابق)

(٢) تقرير ديوان المُحاسبة الرابع والستون لعام ٢٠١٥ ص ٣٥٦٦. الموقع الالكتروني للديوان، تاريخ الدخول: ٢٠١٩/٢/١٨https://jordan.gov.jo

(٣) تقرير هيئة النزاهة ومُكافحة الفساد لسنة ٢٠١٣، ص٣٥. الموقع الالكتروني للهيئة السابق.

(٤)تقرير هيئة النزاهة ومُكافحة الفساد لسنة ٢٠١٤، ص٣٣. الموقع الالكتروني للهيئة السابق.

(٥) خبر بعنوان: "إحالة ملفات فساد إلى القضاء"، الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة ومُكافحة الفساد الأردنية بتاريخ ٢٠١٨/١/١٥. تاريخ الدخول: ٢٠١٩/٢/١٨ http://www.jiacc.gov.jo

يتضح مما تقدم أهمية دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المساواة بين الطلبة في التمتع بالحق في التعليم من جهة، وحجم الجهود المبذولة من أجهزة الرقابة المركزية في المجال ذاته من جهة أخرى.

المبحث الثالث: رقابة القضاء الإداري الأردني على القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المساواة

يعد القرار الإداري أهم الوسائل القانونية التي تعتمدها الإدارة في ممارستها لنشاطها الإداري وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري الأردني على تعريفه بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد إحداث أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".(١)

ولابد لمشروعية القرار الإداري من أن يقوم على مجموعة من الأركان وهي الاختصاص والشكل والإجراءات، وهذه هي الأركان الخارجية أو الشكلية للقرار، ثم المحل والغاية والسبب وتسمى بالعناصر الداخلية أو الموضوعية.

ومحل القرار الإداري هو الأثر المترتب على القرار حالاً ومباشرة، أمَّا السبب فهو الحالة الواقعية أو القانونية التي سبقت إصدار القرار وأدَّت إلى إصداره، بينما يمثل ركن الغاية أو الهدف النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من إصدار القرار. وإن العيوب التي قد تصيب القرار الإداري في أي ركن من أركانه تجعله غير مشروع وتؤدي إلى الحكم بإلغائه، وهذا هو المقصود بأوجه أو أسباب الإلغاء،(٢) التي يستند إليها الطاعن عند لجوئه للقضاء طالباً إلغاء القرار الإداري.

وإذا كان مبدأ المُساواة مفروضاً في معظم الحالات بنَص، فإنَّ رقابة القضاء هي التي تُبيِّن حدوده وأوضاعه.(٣)

وسنفرد هذا المبحث لدراسة رقابة القضاء الإداري على مخالفة الإدارة لمبدأ المساواة من خلال الأوجه أو الأسباب الموضوعية لإلغاء القرارات الإدارية باعتبارها الأسباب التي يستند إليها القضاء الإداري عادة في إلغاء تلك القرارات وذلك في المطالب الثلاث التالية.

(١) عدل عليا، ١٩٨٤/١٣٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٤، ع ١-٢، السنة ٣٣، ص ٥٠.

(٢) الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٧٧٢، الشوبكي، عمر، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص ٢٥٩.

(٣) الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٧٠١.

المطلب الأول: مخالفة مبدأ المساواة وعيب مخالفة القانون

يقصد بعيب مخالفة القانون خروج الإدارة في قرارها على أحكام القانون، فيعد القرار معيباً من حيث مضمونه ومحله. ويرتبط هذا العيب بركن المحل في القرار الإداري، وهو الأثر المترتب على القرار، سواءً اتَّخذ هذا الأثر صيغة إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركزاً قانونياً.(١)

ولكي يكون القرار الإداري سليماً في محله يجب أن يكون مشروعاً أي جائزاً قانوناً وممكناً من الناحية العملية، فإذا تَخلَّفَ أحد هذيْنِ الشرطيْنِ أو كلاهما فإنَّ القرار يبطل لعيْبٍ أصاب محله،(٢) وقد نص المشرع الأردني على هذا العيب في المادة (٧/أ/٢) من قانون القضاء الإداري،(٣) ولا يقصد بعبارة "القانون" هنا المعنى الضيق للمصطلح، بل يشمل مخالفة القواعد القانونية بالمعنى الواسع أيَّاً كان مصدرها سواء كانت مكتوبة كالدستور أو القانون العادي أو الأنظمة والتعليمات الإدارية أم غير مكتوبة كالعرف الإداري والمبادئ العامة للقانون، ومن ثم فإن القرار المخالف في محله لأحد هذه المبادئ ومنها مبدأ المساواة يعد معيباً بعيب مخالفة القانون.(٤)

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر منذ فترةٍ بعيدة، حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرارات الإدارية المُخالِفة لمبدأ المُساواة بتطبيقاته المُختلفة، قرارات غير مشروعة في محلها معيبة بعيب مُخالَفة القانون. ومن أحكامه في هذا الصدد إلغاء قرارات الإدارة المُخالِفة لمبدأ المُساواة أمام المرافق العامة، وإقراره مبدأ مُساواة المواطنين أمام التكاليف العامة وفي الانتفاع بالخدمات العامة وفي استعمال المال العام، والمُساواة بين الجنسيْنِ.(٥)

وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري الذي عَدَّ مبدأ المساواة من المبادئ العُليا الدستورية، حيث قضى بأن: "لا مُشاحَّة في أنَّ المبادئ العُليا الدستورية تقضي بمساواة المرأة بالرجل في الحقوق والواجبات، ومُقتضى هذه المساواة عند تطبيقها على الوظائف والأعمال العامة، هو عدم جواز حرمان

(١) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط ٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٣٥٨.

(٢) عبد الوهاب، محمد، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٩٢-١٩٤.

(٣) وتنص على أن: (... ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: ٢- مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها...)

(٤) أبو العثم، فهد، القضاء الإداري ...، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

(٥) الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٧٠١.

المرأة على وجهٍ مُطلق من تولّي هذه الوظائف والأعمال، وإلا كان في ذلك تعارض مع مبدأ المساواة، وإخلال بهذا المبدأ الجوهري من المبادئ العُليا الدستورية".(١)

والأصل هو سلامة القرار الإداري ما لم يثبت صاحب الشأن خلاف ذلك،(٢) أي أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، استناداً إلى قرينة المشروعية التي تتمتع بها هذه القرارات.

ومهما كانت صور مخالفة القانون من جهة الإدارة، سواء كانت مخالفة مباشرة إيجابية بأن تقوم بعمل تحرمه القاعدة القانونية كإجرائها تمييز في المعاملة بين الأفراد، أو سلبية بامتناعها عن القيام بعمل توجبه القاعدة بأن تمتنع عن تطبيق مبدأ المساواة، فإن ذلك يُبطل القرار لعيب يشوب محله.

وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري الأردني على إلغاء القرارات الإدارية التي تخالف هذا المبدأ، فقد ألغت محكمة العدل العليا قراراً إدارياً لعيب في محله ومِمَّا جاء في حكمها: "... حيث أن المادة (١٥/ب) من قانون الجامعات الأردنية قد وضعت قيداً على جواز تعيين أحد أعضاء هيئة التدريس من الرتب الأُخرى – غير رتبة الأستاذية – للقيام بأعمال العميد – وهو قيد حالة الضرورة – وطبقاً للمبادئ العامة للقانون العام ومنها مبدأ المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص الذي نصت عليه المادة السادسة من الدستور الأردني، إضافة إلى ما تقضي به المبادئ العامة في السياسة الإدارية من أن الرئيس الإداري يكون عادة أعلى من المرؤوس، وعليه وحيث أن القرار الطعين المتضمن تعيين أستاذ مساعد عميداً دون توفر حالة الضرورة ومع وجود الرتبة الأكاديمية الأعلى التي يحملها المستدعي وهي أعلى من رتبة المستدعى ضده، فيكون مخالفاً للقانون وأسباب الطعن واردة عليه وتستوجب إلغاءه".(٣)

كما ألغت تعليمات تقاعدية لأنها أفرزت "... اختلافاً بيناً وعدم مساواة، وهو مبدأ جوهري من المبادئ العليا الدستورية، مما يستوجب إعادة النظر في التعليمات بالنسبة لهذه الفئة من الموظفين المتقاعدين وبما يحقق المساواة بينهم"،(٤) كذلك ألغت قرار الإدارة بمنع أشخاص من تعاطي البيع في السوق بينما يوجد أشخاص آخرين يتعاطون نفس البيع في ذات السوق.(٥)

(١) حُكم المجلس في ١٩٥٣/١٢/٢٢، مجموعة السنة الثالثة، ص٣٠٤. مشار إليه لدى الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص ٧٠١ –٧٠٢.

(٢) عدل عليا ١٩٦٤/١٥٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٦٥، ع ٧–٨، السنة ١٣، ص ١٠٦١.

(٣) عدل عليا ٣٩٥/ ٢٠٠٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،٢٠٠١، ع ١–٣، ص١٨١.

(٤) عدل عليا ٢٥٠ / ١٩٩٥، سابق الإشارة إليه.

(٥) عدل عليا ١٩٦٧/١٥، سابق الإشارة إليه.

وقضت بأن "يتوجب على اللجنة المختصة بانتقاء الموظفين في أمانة العاصمة أن تستعرض أسماء موظفي الأمانة ومن جملتهم المستدعي لتقييم من هو الأحق بالتعيين للوظيفة المحدثة في كادر أمانة العاصمة عملاً بالمبادئ الواردة في المواد (٢٥، ٤٢، ٥٢، ٥٣) من نظام الخدمة المدنية المطبق على موظفي أمانة العاصمة، بوجوب اجتذاب الأشخاص المؤهلين للخدمة بكفاءة وأمانة واستخدام أفضل المرشحين لملئ الوظيفة موضوع الطعن على أساس الجدارة والكفاية والاختصاص.. وعليه فإن إصدار القرار دون مراعاة ذلك يجعله معيب بعيب مخالفة القانون مما يتعين إلغاؤه".(١)

وفي قضيةٍ أُخرى تتلخص في الطعن بقرار مجلس نقابة المُحامين النظاميين القاضي برفض تسجيل المُستدعي مُحامياً أُستاذاً في سجل المُحامين الأساتذة، رغم أنَّه قد مارسَ مهنة المُحاماة بهذه الصفة في سوريا حتى بداية سنة ١٩٩٦ حيث عاد إلى الأردن وطلب تسجيله في سجل المُحامين الأساتذة، فقضت المحكمة "... ولما كان المُستدعي قد أتمَّ تدريبه لدى نقابة المُحامين في دمشق ومارسَ عمله كمُحامي أستاذ في النقابة وفقاً لما تدل عليه الأوراق والمستندات المودعة في الملفات المُبرزة أمامنا؛ فإنَّ مركزه القانوني كأردني ينبغي ألا يقل عن مثيله العربي في بلده الأردن ... وحيث أنَّ شروط المادة (٨) من قانون نقابة المُحامين النظاميين متوفرة، ومُتَطلَّباتها كافية وطالما أنَّ مجلس نقابة المُحامين سبق له وأنْ قرر قبول تسجيل مُحامين آخرين في سجل المُحامين الأساتذة وهم مِمَّنْ تتماثل حالاتهم مع حالة المُستدعي في جميع الوجوه، الأمر الذي يترتب عليه إعمال مبدأ المُساواة بين أعضاء المهنة الواحدة. وعليه وتأسيساً على ما ذُكِر فإنَّ سبب الطعن واقــع في محله والقــرار حقيق بالإلغـــاء ...".(٢)

ويرتب القضاء البطلان على القرارات المُخالِفة للقانون، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة قد خالفت القانون بعمد أو بغير عمد. وعليه فقد قضت المحكمة بأن مُخالَفة الإدارة لركن المحل بخطئها في تطبيق القواعد القانونية، لا ينشئ حقاً للغير ولا يجوز القياس عليه والاحتجاج بعدم تطبيق مبدأ المساواة، فقد استقر الفقه والقضاء أن المقصود بمراعاة مبدأ المساواة يكون عند تماثل المراكز القانونية...".(٣)

(١) عدل عليا ١٩٨٥/١٥٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٥، ع ٤، ص ٥٣٦.

(٢) عدل عليا ٩٧/١٥٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٨، ع ١-٤، ص ٨٤٤، كذلك قرارها ٢٠٠٤/٤٢٢ (موقع قسطاس الالكتروني السابق)

(٣) عدل عليا، ١٩٩٣/٧٩، تاريخ ١٩٩٣/٦/٢٩، (منشورات مركز عدالة) الموقع الالكتروني السابق.

واستناداً إلى ما سبق فلا يجوز اعتبار مخالفة القانون سابقة يجوز الاحتجاج بها لأن مبدأ المساواة يكون عند تماثل المراكز القانونية، ولا وجه لتطبيق هذا المبدأ في حالات الخروج على القواعد القانونية.(١)

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة أنه إذا كان استعمال الدُّكان موضوع الدعوى لأغراض تجارية يُخالِف شروط الترخيص الممنوح لمالك العقار لإقامة بناء سكني، فإنَّ قرار أمين العاصمة رفض منح المستدعي ترخيصاً لاستعمال الدُّكان لأغراض تجارية يكون مُتَّفِقاً وأحكام القانون، ذلك أنَّ مجرد منح رخص لأشخاص آخرين لاستعمال بعض المحلات لأغراض تجارية في نفس المنطقة خلافاً للقانون لا يُغيِّر من الأمر شيئاً... لأنَّ الخطأ في تطبيق هذه الأحكام لا يُنشِئ حقاً للغير ولا يجوز القياس عليه".(٢)

يَتَّضِح ممَّا سبق أنَّ قضاء المحكمة استقر على أنَّ مُخالَفة مبدأ المساواة في ركن المحل تجعل القرار الإداري معيباً بعيب مُخالَفة القانون جديراً بالإلغاء، ونُشير هنا إلى أن إلغاء القاضي الإداري للقرار الإداري استنادا إلى عيب مخالفة القانون، يمكن أن يثير مسؤولية من أصدره جزائيا، إذا كان قد تعمد تطبيق أو تفسير أو تأويل القانون بصورة خاطئة، إذ يجتمع في هذه الحالة عيبي مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة في القرار الإداري، والعيب الأخير يعد صورة من صور الفساد على النحو الذي سنوضحه في المطلب القادم.

المطلب الثاني: مخالفة مبدأ المساواة وعيب إساءة استعمال السلطة

المقصود بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة "أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به"،(٣) أو كما عرفه الفقيه دي لوبادير (De Laubadère) بأنه "اتجاه رجل الإدارة إلى تحقيق هدف عام غير منوط به تحقيقه أو منوط به تحقيقه ولكن بوسيلة محددة، ويرد التحديد بطرق مختلفة...".(٤) ويرتبط هذا العيب بركن الغاية في القرار الإداري وهو الهدف الذي

(١) عدل عليا، ١٩٨٩/١٢١، تاريخ ١٩٨٩/١٢/٣٠، (منشورات مركز عدالة) الموقع الالكتروني السابق.

(٢) عدل عليا ١٩٨١/٥٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨١، ع ٤، ص ٢٠١، وانظر المبدأ ذاته في القرار ١٩٨٣/١٢٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٤، ع ٥، ص ٦٧٩.

(٣) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق ص ٧٢٨، الغويري، أحمد، القضاء الإداري الأردني، (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض)، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٧، ص ٢٠٢.

(4) De Laubadere(A), Claude (J), Venezia (Y) et Gaudemet (Y), Traité de droit Administratif, Tome 1, Dalloz, Paris, 1984, p. 538.

يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار، وأطلق كل من المشرع المصري والأردني على هذا العيب تسمية إساءة استعمال السلطة.[١]

ويعد القرار الإداري مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا انحرف مصدر القرار في استعمال صلاحيته التقديرية فاتجه لتحقيق غاية غير تلك المحددة له في القانون.[٢]

وقد عرّف القضاء الإداري الأردني هذا العيب بالقول: "إن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون وأنه يتعين البحث عن الدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها فإن كان الدافع الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة فلا يعتبر القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة".[٣]

وعيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية، ولكن لا يشترط لقيام هذا العيب أن تكون الإدارة سيئة النية حتماً، بل يمكن أن تكون حسنة النية وذلك عندما تخرج عن الغاية التي حددها القانون؛ أي عندما يستهدف رجل الإدارة غرضاً يتعلق بالصالح العام ولكنه يخالف قاعدة تخصيص الأهداف.[٤] أو كما يقول العميد الطماوي "إن المعول عليه في عيب الانحراف بالسلطة ألا يتطابق الهدف الذي تسعى إليه الإدارة حسنت أو ساءت نيتها والهدف الذي خصصه القانون لممارسة سلطتها التقديرية".[٥]

وقد أوضحت محكمة العدل العليا هذا المفهوم في أحد قراراتها ذات المبادئ بالقول: "... تعبير إساءة استعمال السلطة هو تعبير قانوني، لا يقصد به التعبير عن الغرض وسوء النية قصداً... وهو

(١) انظر المادة (١٤/١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، والمادة (٤/أ/٧) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

(٢) نده، حنا، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٧٢، ص ٤٤٨.

(٣) عدل عليا ٦٠ / ١٩٨٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٦، ع ٤، ص ٩٢٥.

(٤) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٦٦.

(٥) الطماوي، سليمان، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، ط ٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٣٣٣.

انحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بسابق دافع ... حسنت نية الإدارة في هذا الدافع أو ساءت، تعمدت الانحراف فيه أو انحرفت خطأً...".(١)

كما يعد من العيوب الملازمة للسلطة التقديرية للإدارة بوصفها المجال الواسع لظهور هذا العيب، وهو عيب احتياطي؛ أي أن القاضي الإداري يبدأ بفحص أوجه الطعن الأخرى التي أثارها المدعي إلى جانب العيب الذي نحن بصدده، فإن تبين له أن القرار مشوب بأي عيب منها، فانه يلغي القرار ولا يتطرق للبحث في عيب إساءة استعمال السلطة.(٢)

وهناك وسائل مختلفة لإثبات هذا العيب، منها – وهو محور الدراسة– قرينة الإخلال بمبدأ المساواة، فتمييز الإدارة بين الأفراد في المعاملة رغم اتحاد ظروفهم يعد دليلا على إساءة استعمال السلطة،(٣) وتطبيقات القضاء الإداري الأردني زاخرة في هذا الصدد، من ذلك حكمه الذي جاء فيه: " إذا وافقت الإدارة على اعتبار أرض أحد الأفراد بقسميها منطقة تجارية، ولم توافق على تصنيف أرض المدعي كذلك، رغم كونها واقعة بين منطقتين تجاريتين، فإن ذلك يعتبر تمييزاً مُجحفاً، وينطوي على انحراف في تطبيق القانون على وجه عادل. وهذا في حد ذاته يشكل إساءة لاستعمال السلطة ".(٤) وقضاؤه بأن "منح رخص المهن لبعض المالكين في المنطقة الصناعية المحددة في المخطط الهيكلي وحرمان هذا الحق على المالكين الآخرين في المنطقة الصناعية ذاتها ومنهم مؤجر المستدعي يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة ويشكل إساءة استعمال السلطة".(٥) بينما ذهب في حكم آخر إلى عدم ثبوت أي إخلال من الإدارة بمبدأ المساواة فقضى بأن "... قصر بعض الوظائف على فئة عمرية محددة هو وزن لمناسبة هذه الفئة للتعيين في هذه الوظائف تراعي فيها الإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية شتى الاعتبارات، وليس في ذلك افتئات على الفئات العمرية الأخرى أو إخلال بمبدأ المساواة ويكون الإجراء ليس فيه أي مخالفة للدستور أو القانون".(٦) ويلاحظ أن القضاء الإداري الأردني يطبق في هذا الحكم المفهوم النسبي لمبدأ المساواة على نحو ما أوضحناه سابقاً.

(١) عدل عليا ٥٣/٤٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٥٤، ع ١، السنة ٢، ص ٧. وأنظر في ذلك تفصيلا أبو ارميله، بسام، مشكلة إثبات سوء نية الإدارة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية (دراسة تحليلية نقدية)، مجلة جامعة الملك سعود، الأنظمة والعلوم السياسية، مج ٢٢، ع ٢، ٢٠١٠، الرياض، ص ٣١٩ وما تلاها.

(٢) كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٠–٢٩٢.

(٣) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٧٢ .

(٤) عدل عليا ٦/ ١٩٥٥، تاريخ ١٩٥٥/١٢/١٠, (موقع قرارك الالكتروني السابق)

(٥) عدل عليا ١٩٨٢/١٧٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٤، ع ١٠، ص ١٥٠١.

(٦) عدل عليا ٣٤٢/ ١٩٩٤، تاريخ ١٩٩٥/٢/١٩، (موقع قسطاس الالكتروني السابق)

وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري الأردني على أن سلطة الإدارة التقديرية لا معقب عليها في توخيها الصالح العام مادام لم يثبت في حقها وجود الانحراف المخل بمبدأ المساواة، وتطبيقاً لذلك قضى بأن "سلطة لجنة السير المركزية هي سلطة تقديرية في رسم سياسة السير العام وتنظيم خطوط سير المركبات وتحديد عدد المركبات لكل خط سير متوخية الصالح العام ولا معقب على سلطتها هذه مادام لم يرد في البينات المقدمة أنها قد انحرفت بسلطتها عن مراميها وأهدافها التي حددها القانون أو قصدت غاية تُجانِب المصلحة العامة أو أنها أخلَّت بمبدأ المُساواة".(١) وفي حكم آخر قضت المحكمة بما يلي: "...وحيث أن سلطة المسجل في تمديد المهل المقررة للاعتراض على طلبات التسجيل وسلطته بالسماح بمدة أطول لتقديم اللوائح الجوابية هي سلطة تقديرية منحها النظام للمسجل فإن التعسف في إساءة استعمال هذه السلطة أو إساءة استعمالها على نحو يخل بالمساواة بين الخصوم من شأنه أن يعيب القرار الصادر بهذا الشأن ويجعله عرضة للإلغاء ...".(٢)

وفي قضيةٍ أُخرى تتلخص في أنَّ نقابة المُحامين كانت قد أصدرت قراراً بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٨ يتضمَّن زيادة احتساب الراتب التقاعدي من (١٧) دينار لكل سنة مزاولة فعلية إلى (٢٠) دينار لكل سنة مُزاولة للمُحامين الذين يُحالون على التقاعد بعد تاريخ هذا القرار، فطعن المُستدعون بهذا القرار أمام المحكمة الإدارية بالإلغاء كَوْنه يُمثّل إخلالاً بمبدأ المُساواة بين المُحامين النظاميين المُتقاعدين قبل التاريخ المُشار إليه وبين المُحامين الذين يُحالون بعده، إضافةً إلى أسبابٍ أُخرى أوْردوها في لائحة الاستدعاء، ومنها كَوْن القرار المطعون فيه مشوب بعيْب إساءة استعمال السلطة، غير أنَّ المحكمة بعد دراسة القضية وتدقيقها قضت بما يلي: "... وبما أنَّ القرار المطعون فيه صدر وفق السلطة التقديرية لمجلس النقابة التي تترخص في إجرائه في حدود احتياجات صندوق التقاعد ومُتطلباته ومُقتضيات الصالح العام بعد أنْ راعى مَصلحة النقابة وحسن الاستفادة من صندوق التقاعد للمحامين، فلا يحد من السلطة التقديرية للمُستدعى ضده سوى قيد حسن استعمالها وأن لا تصدر عن بواعث شخصية أو بدافع الكيْد والانتقام ... وبما أنَّ المُستدعين ... لم يُقدِّموا أي بينة تجرح القرار المطعون فيه فإنَّ القرار يكون مُوافِقاً للقانون ... أمَّا الطعن بإخلال القرار بمبدأ المُساواة بين المُحامين؛ فإنَّ إعمال مبدأ المُساواة الذي نصَّ عليه الدستور يقتضي أنْ يكون القانون واحداً بالنسبةِ لجميع الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط التي يقررها سواءً للتمتع بالحق أو الالتزام بالواجب. وأنَّ تقرير أحكام خاصة إلى فئة من المُتقاعدين تختلف عن فئةٍ أُخرى بعيداً عن أي اعتبارٍ شخصي؛ فإنَّ ذلك لا يتعارض مع مبدأ المُساواة لأنَّ المقصود

(١) عدل عليا ١٩٩٨/١٦٠، تاريخ ١٩٩٨/٧/٢٢، (منشورات مركز عدالة) الموقع الالكتروني السابق.

(٢) عدل عليا ١٩٨٨/٣٢، تاريخ ١٩٨٨/١/١، (منشورات مركز عدالة) الموقع الالكتروني السابق.

بالمساواة هو المساواة النسبية لا المساواة الحسابية ... ولمَّا كان ذلك وتأسيساً على ما تقدَّم نُقرر رد الدعوى موضوعاً ...".[١]

يتبين لنا من تحليل الأحكام القضائية السابقة، أنَّ على الطاعن أن يثبت وجود تمييز في المعاملة بين الأفراد، وأنَّ الإدارة قد أخلت في قرارها الطعين بمبدأ المُساواة، فإذا تمكن من ذلك فإنَّ القضاء يتَّخِذ من هذه القرينة دليلاً على قيام عيب إساءة استعمال السلطة ويحكم من ثم بإلغاء القرار.

إنَّ الحكم بإلغاء القرار الإداري استناداً إلى عيب إساءة استعمال السلطة لإخلال الإدارة بمبدأ المساواة، يجيز– في تقديرنا– مساءلة من أصدر القرار جنائياً إذا كان سيء النية، وذلك بموجب البند (٦) من الفقرة (أ) من المادة (١٦) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد النافذ[٢] الذي عد إساءة استعمال السلطة خلافا لأحكام القانون صورة من صور الفساد، كذلك استنادا إلى البند (٧) من الفقرة ذاتها الذي عد قبول موظفي الإدارة العامة الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا أو تحق باطلا صورة أخرى من صور الفساد.

المطلب الثالث: مخالفة مبدأ المساواة وعيب السبب

يرتبط عيب السبب بركن السبب في القرار الإداري، وهو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على صدور القرار والخارجة عن إرادة مصدر القرار التي قامت فدفعت رجل الإدارة إلى إصدار القرار.[٣]

ويعد عيب السبب أحد أوجه عدم المشروعية الموضوعية في القرار الإداري، الناجمة عن عدم وجود وقائع مادية أو قانونية تسوغه أو عدم مشروعيتها، أو إلى خطأ في التكييف القانوني لتلك الوقائع، أو عدم وجود تناسب بين الوقائع المكونة للسبب ودرجة أهمية أو خطورة القرار الذي استند إلى تلك الوقائع بما يعيب القرار ويجعله قابلاً للإلغاء من قبل القضاء الإداري.[٤]

وبتتبع أحكام القضاء الإداري الأردني نجد أنه مستقر في رقابته على ركن السبب على الحكم بإلغاء القرار في حال ثبوت مخالفته لمبدأ المُساواة، ومن قضائه في هذا المجال: "إن قرار مدير سلطة المصادر الطبيعية بإنهاء خدمة المستدعية لعدم حاجة الدائرة لخدماتها يستند لوقائع غير صحيحة

(١) المحكمة الإدارية ٢٠١٥/١٤٨، تاريخ ٢٠١٥/٩/١٦، (موقع قسطاس الإلكتروني السابق)

(٢) القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٦، نشر في عدد الجريدة الرسمية ٥٣٩٧ الصادر بتاريخ ١٦/ ٥/ ٢٠١٦.

(٣) عبد الوهاب، محمد، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٥.

(٤) خليفة، عبد العزيز، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٢١.

ويتعين إلغاؤه لثبوت أن لا غنى للدائرة التي تعمل بها عن هذا الاختصاص الذي تمارسه في سلطة المصادر، وأنه قد تم تعيين موظفين من نفس شهادة وتخصص المستدعية بعد أن أُنهيت خدماتها".[١]

كذلك حُكم المحكمة الإدارية في قضية تتلخص بقيام الجهة الإدارية بتعديل راتب الموظف بالنقصان لحصوله على مُؤهل جديد؛ حيث قضت المحكمة بإلغاء القرار، ومِمَّا جاء في حُكمها: "... بما أنَّ الفقه والقضاء الإداريِيْنِ استقرا على أنَّ القضاء الإداري هو قضاءٌ مُنشِئ للقواعد وأنَّ المبادئ العامة للقانون هي إحدى مَصادر مبدأ المشروعية وتتمتَّع بقيمة قانونية مُعادلَة للقواعد الدستورية إذا كانت تمس مبدأً دستورياً كمبدأ المُساواة الوارد في المادة (٦) من الدستور الأردني، وما استقرت عليه المواثيق والعهود الدولية لحقوق الإنسان ... وبما أنَّ الراتب الأساسي للمُستدعي كان قبل تعديل الوضع (٢٠٥) دنانير، وأصبح بعد التعديل (١٦٥) دينار؛ فإنَّ هذا التعديل يمس حق مُكتسب للمُستدعي ويمس مبدأ المُساواة في المُعاملة بين الموظفين، وبما أنَّ النظام أعطى المُستدعى ضده الحق في تعديل فئة المُستدعي إلى فئة أعلى إذا حصل على مُؤهل علمي جديد، فإنَّ الأصل أنْ يتم زيادة راتبه لا أنْ يَنقُص كما في حالتنا هذه، وبالتالي يجب أن لا تحرمه الإدارة حقاً وتُعطي غيره من الفئة الثانية، تحقيقاً للمصلحة العامة وحُسن سير المِرفق العام. وبما أنَّ القرار المَطعون فيه صدر على خلاف ما توصلنا إليه، فيكون واجب الإلغاء...".[٢]

يُلاحظ أنَّ الجهة الإدارية في هذه القضية قد أخطأتْ في تطبيقها للوقائع التي بُنِيَ عليها القرار؛ ذلك أنَّ حصول المُستدعي على مُؤهل علمي جديد الأصل فيه أنْ يُؤدي إلى زيادة راتبه لا نُقصانه، ومن ثم فإنَّ خطأ الإدارة قد شاب سبب القرار، هذا فضلاً عن إخلالها بمبدأ المُساواة بين المُوظفين في الفئة الواحدة.

وفي قضيةٍ أُخرى تتعلق بالطعن في قرارٍ إداري بتخصيص مُكافأة تقاعدية إلى المُوظف وعدم استحقاق راتب تقاعدي، ذهبت المحكمة ذاتها إلى مشروعية السبب الذي استندت إليه الإدارة في قرارها، ومن ثمَّ قضت بعدم وجود أي إخلال بمبدأ المُساواة، ومِمَّا جاء في حُكمها: "... وحيث أنَّ المُستدعى ضدها أصدرت قرارها الطَّعين بإعطاء المُستدعي مُكافأة رغم أنَّ خدمته زادت عن (١٦) سنة ولم تصل إلى (٢٠) سنة وطبَّقت مبدأ المُساواة في المُعاملة بين أفراد القوات المُسلَّحة بما أعطاها المُشرع من صلاحيات في تحديد مدى استحقاق المُستدعي وأنْ لا تُعطيه حقاً وتَحرم غيره منه، تحقيقاً للمَصلحة العامة وحُسن سير مِرفق القوات المُسلَّحة الأردنية، ذلك أنَّ الفرد في هذه القوات الذي لا يرتكب أيَّ

(١) عدل عليا ٨٧/١٣٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٩، ع ١١-١٢، ص ٢٣٣٥.

(٢) المحكمة الإدارية ٢٠١٤/٧٨، تاريخ ٢٠١٤/١١/١٨، (موقع قسطاس الإلكتروني السابق)

مُخالَفات لا يستحق راتب التقاعد إلا بعد خدمة لا تقل عن عشرين سنة قابلة للتقاعد، فمِنْ باب أَوْلى والعدالة أنْ لا يستحق الفرد الذي لم يُكمِل خدمة مدتها عشرون سنة وارتكب مُخالَفات راتب تقاعد؛ وبذلك فإنَّ سببيْ الطعن لا يَرِدانِ على القرار المَطعون فيه وتكون الدعوى مُستوجبة الرد ...".[١]

كما استقر القضاء الإداري الأردني على أن مجرد منح ترخيص لجهة معينة وعدم منح الترخيص ذاته لجهة أخرى، لا يعد ذريعة للاحتجاج بعدم المُساواة ولا سبباً لإلغاء القرار لأن الإدارة تتمتَّع بسلطة في تقدير الوقائع ومنحه وفق ظروف الحال، وتطبيقاً لذلك قضى بأن: "لا يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة بين المواطنين منح إحدى الشركات في فترة سابقة ترخيصاً للشحن الجوي السريع، لأن المشرع منح وزير النقل سلطة تقديرية لإصدار الترخيص اللازم وفق ظروف الحال وبما يتلاءم مع حاجة البلد إلى ناقلين جويين"،[٢] وفي قضيةٍ أُخرى تتلخص وقائعها في رفض وزير الداخلية الموافقة على طلب تأسيس جمعية تدعى (جمعية حماية المستأجر) مسبباً قراره بأن تأسيس الجمعية يخل بمبدأ المساواة والتوازن في الحماية القانونية بين المالك والمستأجر، حيث أيدت محكمة العدل العليا قرار الوزير وقضت برد الطعن، مؤسسة حكمها على أن النظام الأساسي للجمعية يستهدف "... وقف اعتداءات المالك المختلفة الموجهة ضد المستأجر والاشتراك في صياغة أي قانون أو نظام أو تعليمات تمس المستأجر وهي أهداف تتعارض مع قانون المالكين والمستأجرين الذي وضع لحماية المالك والمستأجر على حد سواء مما يكون معه طلب تأسيس هذه الجمعية مخالفاً للقانون ...".[٣]

ونحن لا نتفق مع ما ذهبت إليه المحكمة الموقرة في حكمها هذا؛ إذ لا نجد في أهداف الجمعية أي تعارض مع قانون المالكين والمستأجرين ولا إخلال بالتوازن بينهما، ونعتقد بأن من حق كلا الطرفيْنِ تأليف الجمعيات للدفاع عن مصالح أعضائها والتعبير عن وجهة نظرهم، والإسهام في صياغة التشريعات التي تنظم العلاقة بين المالك والمستأجر. وهما بذلك لا يخرجان عن حدود الحق المقرر لهما بموجب الدستور.

(١) المحكمة الإدارية ٢٠١٤/٢٤٣، تاريخ ٢٠١٥/٢/٢٢، (موقع قسطاس الإلكتروني السابق)

(٢) عدل عليا، ١٩٩٣/١٩٨، مجموعة المبادئ القانونية..، ١٩٩٣، سابق الإشارة إليه.

(٣) عدل عليا ٢٠٠٠/٣٧٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٢٠٠١، ع ٧-٩، ص ١٣١٢-١٣١٣، وانظر كذلك القرار ٢٠٠٤/١٣ القاضي برد دعوى الإلغاء التي أقامها مؤسسو جمعية العون القانونية ضد قرار وزير الداخلية برفض تسجيل الجمعية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٢٠٠٥، ع ١-٣، ص ١٥٧-١٦٠، وقرارها المرقم ٢٠٠٠/١٣٨ بالنسبة إلى الجمعية الوطنية للدفاع عن معيشة المواطن، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٢٠٠١، ع ١-٣، ص ١١٣-١١٦.

وإذا كان الفقه الإداري قد اختلف حول مدى استقلالية عيب السبب، وذهب فريق من الفقه إلى إدماجه بعيوب القرار الإداري الأخرى سّيما عيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون،[١] فإنَّ المشرع الأردني قد حسم هذا الخلاف – وحسناً فعل– عندما نص صراحة على عيب السبب واعتبره سبباً مستقلاً من أسباب الطعن بالإلغاء وذلك بموجب البند (٥) من الفقرة (أ) من المادة (٧) من القانون.

أخيراً لابد لنا من الإشارة – في نهاية هذا البحث– إلى أحد الأحكام المهمة الصادرة عن محكمة العدل العليا السابقة والذي جاء فيه: "يُستفاد من نص المادة الثانية من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم ٣لسنة ١٩٦٦ ... إن سلطة وزير الداخلية المختص بتسجيل الجمعيات العادية هي سلطة تقديرية جوازيه في تسجيل أي جمعية بما يتلاءم مع المصلحة العامة، وبالتالي يدخل ضمن تقديره رفض تسجيل جمعية عادية عائلية، إن كان في مشروع الجمعية ونظامها المقترح ما يكرس مفهوم القبلية والعشائرية ويشتت الولاء والانتماء بين الوطن والعائلة مِمَّا يؤدي إلى التعصب والعودة إلى القبلية البغيضة والتنافر بين أبناء المجتمع الواحد".[٢]

وهو حكم يأتي ليُجسِّد الدور الذي يؤديه القضاء الإداري الأردني– من خلال رقابته لمشروعية القرارات الإدارية– في ترسيخ أُسس الدولة المدنية القائمة على احترام قيم المُواطَنة والمستندة إلى مبادئ المُساواة وسيادة القانون والولاء للوطن.

خاتمة:

تبين لنا مما تقدم من البحث، أهمية مبدأ المساواة بوصفه أحد المبادئ الأساسية التي حرص المشرع الأردني على النص عليها في الدستور، وان هذا النص –برغم أهميته– لا يكفي بمفرده لضمان احترام هذا المبدأ والالتزام بتطبيقه وعلى الأخص من قبل الإدارة، مما يقتضي حمايته وتعزيزه من خلال ضمانات أخرى يأتي في مقدمتها القضاء الإداري الذي يمثل واحداً من أهم الضمانات التي تعزز وترسخ احترام وتطبيق مبدأ المساواة دون أن تُغفل جهود الجهات الرقابية كديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد.

(١) الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ص ٨٠٣– ٨٠٤، كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٠٨– ٣٠٩.

(٢) عدل عليا ١٩٩٤/٥٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٥، ع ٤–٥ ، ص ١٨.

وقد خلصت دراستنا هذه إلى عدد من النتائج والتوصيات نورد أبرزها فيما يلي:

أولا: النتائج

١- ثمة علاقة وثيقة متبادلة تربط مبدأ المساواة بمبدأي المشروعية وسيادة القانون، إذ لا يمكن أن يتحقق هذان المبدآن دون ضمان تحقيق مبدأ المساواة وبالمقابل لا يمكن ضمان مبدأ المساواة من دون الالتزام بهما.

٢- سلط القضاء الإداري الأردني رقابته – من خلال دعوى الإلغاء- على القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المساواة، وألغى القرارات التي ثبت إخلالها بهذا المبدأ مستنداً في ذلك إلى عيوب القرار الإداري الموضوعية.

٣- فسر القضاء الإداري الأردني المفهوم القانوني للمساواة المقصودة بأنها المساواة النسبية التي تقوم بين ذوي المراكز القانونية المتماثلة، وليس المساواة بين ذوي المراكز القانونية المختلفة أي المساواة المطلقة. وهو التفسير الذي اعتمدته المحكمة الدستورية -التي أنشئت حديثا- من خلال ما أصدرته من أحكام وقرارات تفسيرية.

٤- خطا المشرع الأردني خطوة مهمة في حماية مبدأ المساواة أمام القضاء بالنص في قانون القضاء الإداري النافذ – ومن قبله قانون محكمة العدل العليا- على اختصاص المحكمة في نظر الطعون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية حتى لو كان القرار محصناً بموجب القانون الصادر بموجبه، إلا أن هذه الحماية لم تزل قاصرة لأنها لم ترقَ لحد الآن إلى مستوى الحماية الدستورية التي تحظر على جميع السلطات بما فيها السلطة التشريعية مصادرة حق التقاضي أو الانتقاص منه.

٥- تسبب القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المساواة ضرراً لأصحاب الشأن يتعذر في الغالب تداركه في ظل ما تتطلبه إجراءات التقاضي الإداري من مهل زمنية وآجال لحين صدور الحكم النهائي في الدعوى.

٦- لم يدخر القضاء الإداري الأردني وسعاً في حماية مبدأ المساواة، إلا أن هذه الحماية لم تزل قاصرة لأسباب عدة منها: عدم التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية لاختلاف مراكز الخصوم وما تتمتع به الإدارة من امتيازات إزاء خصمها، وكذلك ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في إصدار قراراتها التي تطبق من خلالها النصوص القانونية المنظمة لممارسة الأفراد حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية كالتعيين في الوظائف العامة ومنح التراخيص والاستثمار وغير ذلك من المجالات التي بيناها في البحث، وما قد يصاحب إصدار هذه القرارات من إساءة استعمال هذه السلطة، فضلا عن عدم أخذ

المشرع الأردني بمبدأ التخصص في القضاء الإداري وما يؤدي إليه من جلوس قضاة مدنيين للحكم في منازعات تختلف في طبيعتها عن المنازعات المدنية، لم يتم إعدادهم أصلا للفصل فيها.

٧- خلا قانون القضاء الإداري الأردني النافذ من أي نص يخول القاضي الإداري وسائل يمكن من خلالها إلزام الإدارة بتنفيذ ما يصدره بحقها من أحكام في حال امتناعها عن ذلك، لما في هذا الامتناع من خروج على مبدأ المشروعية الذي يوجب خضوع الجميع لحكم القانون حكاماً ومحكومين على حد سواء، ولما يمثله من إفراغ لمبدأ المساواة أمام القضاء من مضمونه.

٨- ثمة علاقة وثيقة بين إخلال الإدارة بمبدأ المساواة ومشكلة الفساد الإداري، وهو ما يتضح من تحليل ما تضمنته تقارير ديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد من وقائع.

ثانياً: التوصيات

١- إضفاء الحماية الدستورية على مبدأ المساواة أمام القضاء، بالنص في الدستور على حظر التحصين التشريعي للقرارات الإدارية من الرقابة القضائية وإلغاء موانع التقاضي أينما وردت في التشريعات.

٢- النص في قانون القضاء الإداري على شمول الطعون بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المساواة وما يتعلق بها من طلبات بأحكام الأمور المستعجلة إذا توافرت فيها شروط الدعوى المستعجلة.

٣- الحد من نطاق السلطة التقديرية التي يمنحها المشرع للإدارة في تطبيق النصوص القانونية المنظمة لتمتع الأفراد بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والتي تتجسد من خلال ما تصدره من قرارات إدارية، وذلك بوضع ضوابط قانونية موضوعية دقيقة واعتماد الشفافية الإدارية في مجالات التعيين في الوظائف العامة بجميع فئاتها وفي التمتع بامتيازاتها، وكذلك الأمر في منح التراخيص وتجديدها، وفي مجال الاستثمار والتعاقد مع الإدارة، وفي مجال المساواة بين الطلبة المستندة إلى حقهم في التعليم. والنص في التشريعات ذات العلاقة على إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها الصادرة برفض طلبات الأفراد المتعلقة بالحقوق المشار إليها.

٤- ندعو القضاء الإداري الأردني إلى تسهيل إثبات مخالفة الإدارة لمبدأ المساواة، وعلى الأخص إذا ما طعن في القرار الإداري استناداً إلى عيب إساءة استعمال السلطة الذي يتصف بصعوبة الإثبات، بحكم ما للقاضي الإداري من سلطة في توجيه الدعوى. ونعتقد أن مما يسهم في تحقيق هذا الهدف، الأخذ بمبدأ التخصص في القضاء الإداري وإفراد قانون خاص ينظم إجراءات التقاضي والإثبات الإداريين.

٥- النص في قانون القضاء الإداري على وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها وتخويل القاضي الإداري سلطة فرضها على الجهات الإدارية الممتنعة عن التنفيذ، ومن تلك الوسائل الأمر القضائي والغرامة التأخيرية والغرامة التهديدية، تفعيلا لمبدأ المساواة أمام القضاء من جهة، والمساواة بين الحكام والمحكومين أمام القانون من جهة أخرى.

٦- نظرا للعلاقة الوثيقة بين إخلال الإدارة بمبدأ المساواة ومشكلة الفساد الإداري، نوصي باعتماد الأحكام الصادرة من القضاء الإداري بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المساواة وملف الدعوى، كأدلة إثبات أمام الجهات القضائية في حال تحريك الإجراءات الجزائية بحق من أصدر القرار، كما نقترح معاقبة مرتكبي المخالفات الواردة في تقارير ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد تأديبيا، فضلا عن تحريك الإجراءات الجزائية بحقهم وعدم الاكتفاء برصد تلك المخالفات وتوثيقها.