Administrative Judiciary Oversight of Executive Systems

Ayman Atef Al-Khasawneh *

Received:18/04/2023
Revised: 12/07/2023
Accepted:12/07/2023
Published:30/12/2023

DOI:

https://doi.org/10.35682/jjlps.v15i4.592

Corresponding author:
aymanatefkh@gmail.com

All Rights Resaved for Mutah University, Karak, Jordan

All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means: electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Abstract

This study aims to identify the nature of the executive regulations and indicate the extent to which they can be subject to the supervision of the administrative judiciary. The study examined the method of descriptive and analytical approaches. The study concluded with some results, the most important being that administrative judicial oversight of executive regulations is more appropriate than constitutional judicial oversight, given the nature of such regulations. The administrative judge's powers in this area are broader than the constitutional judge's. The study recommended that the Jordanian legislature reconsider the text of article 34 (b) of the Code of Administrative Justice, that the issue of the retroactive effect of decisions to repeal executive regulations be given particular importance and that the administrative judge be left with a broader power to assess the date on which the judgement abolishing the executive system takes effect, given the retroactive impact on legal status and acquired rights.

Keywords: oversight, administrative, judiciary, executive, regulations.

* PhD researcher: International Islamic Sciences University - Sheikh Nuh Al-Qudah College of Sharia and Law - Department of Comparative Law. Tel: 0796366926

رقابة القضاء الإداري على الأنظمة التنفيذية

أيمن عاطف الخصاونه*

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى الوقوف على طبيعة الأنظمة التنفيذية وبيان المدى الذي معه يمكن إخضاعها لرقابة القضاء الإداري. وقد استخدم الباحث في الدراسة أسلوب المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، وقد انتهت الدراسة إلى بعض النتائج كان أهمها أن رقابة القضاء الإداري للأنظمة التنفيذية أكثر ملاءمة من رقابة القضاء الدستوري نظرا لطبيعة تلك الأنظمة، كما أن صلاحيات القاضي الإداري في هذا المجال أوسع من صلاحيات القاضي الدستوري. وقد أوصت الدراسة المشرع الأردني أن يعيد النظر في نص المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري، وإيلاء موضوع الأثر الرجعي للأحكام الصادرة بإلغاء الأنظمة التنفيذية أهمية خاصة وأن يترك للقاضي الإداري صلاحية أوسع في تقدير تاريخ سريان الحكم الصادر بإلغاء النظام التنفيذي، نظر لما يتركه الأثر الرجعي من مساس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة.

الكلمات المفتاحية: رقابة، قضاء، إداري، أنظمة، تنفيذية.

تاريخ الاستلام:2023/04/18
تاريخ المراجعة: 2023/07/12
تاريخ موافقة النشر:2023/07/12
تاريخ النشر:2023/12/30

الباحث المراسل:
aymanatefkh@gmail.com

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

جميع الحقوق محفوظة، فلا يسمح بإعادة طباعة هذه المادة أو النقل منها أو تخزينها، سواء أكان ذلك عن طريق النسخ، أم التصوير، أم التسجيل، أم غيره، وبأية وسيلة كانت: إلكترونية، أو ميكانيكية، إلا بإذن خطي من الناشر نفسه.

* باحث دكتوراه: جامعة العلوم الإسلامية العالمية- كلية الشيخ نوح القضاة للشريعة والقانون- قسم القانون المقارن..Tel: 0796366926

المقدمة:

حدد الدستور الأردني واجبات كل سلطة من السلطات الثلاث، ومنح كل منها نوعاً من الاستقلالية في ممارسة مهامها، ولكن استقلالية السلطات لا تصل حد الفصل التام بينها، بل أبقى المشرع على نوع من التعاون المشترك فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وإذا كانت السلطة التشريعية تنهض بدور التشريع الأصلي، فإن السلطة التنفيذية إضافة إلى ما خولها إياه الدستور من إصدار الأنظمة المستقلة، تتولى إصدار التشريعات الفرعية بما يكفل تنفيذ القوانين، أما السلطة القضائية فهي المختصة بالفصل في المنازعات التي تعرض عليها.

ويتولى القضاء الإداري الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، كما أنه يختص برقابة الأنظمة التنفيذية لضمان التزام السلطة التنفيذية حدود اختصاصها، وحتى لا يكون هناك تغوّل من قبلها على السلطة التشريعية. لذلك فإنه ولضمان احترام السلطة التنفيذية المشروعية الإدارية، فإن التعديلات دستورية قد اخضعتها – كالقوانين– لرقابة القضاء الدستوري أحياناً إضافة إلى خضوعها أحيانا أخرى– كالقرارات الإدارية– لرقابة القضاء الإداري، وذلك بسبب اختلاف طبيعة هذه الأنظمة القانونية. والذي يهمنا في هذه الدراسة هو رقابة القضاء الإداري على الأنظمة التنفيذية.

أهمية الدراسة:

تبدو أهمية هذه الدراسة في أن موضوعها يدور حول البحث في مدى مشروعية الأنظمة التنفيذية، فهي تسلط الضوء على مدى تطابق الأنظمة التنفيذية وأحكام القانون الذي صدرت تنفيذا له، ذلك التطابق الذي يعتبر مؤشرا على مدى احترام السلطة التنفيذية لحدود اختصاصاتها ومؤشرا في الوقت ذاته على مدى تطابق تلك الأنظمة وأحكام الدستور، فالدراسة تبين بالنتيجة آلية فحص مشروعية تلك الأنظمة من قبل القضاء الإداري.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى الكشف عن رقابة القضاء الإداري على الأنظمة التنفيذية من خلال بيان ماهية تلك الأنظمة وأساسها القانوني ومقدار ما تتمتع به من قوة قانونية، وبيان آليات القضاء الإداري في الرقابة على مشروعيتها.

منهجية البحث:

اعتمدت هذه الدراسة أسلوب المنهج الوصفي مقرونا بالمنهج التحليلي من خلال وصف نصوص المواد وتحليلها، كذلك تحليل الأحكام القضائية ذات العلاقة، والوقوف على التطبيقات القضائية في شأن الرقابة على الأنظمة التنفيذية.

إشكالية الدراسة:

تتضمن الأنظمة التنفيذية الصادرة عن السلطة التنفيذية قواعد عامة مجردة تطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها، وهذه الأنظمة تثير إشكالية فيما إذا كان يمكن اعتبارها اعمالاً تشريعية أم أعمالاً إدارية، وبالتالي إشكالية خضوعها لرقابة القضاء الدستوري أم القضاء الإداري. لاسيما أن المشرع (4/أ) من قانون المحكمة الدستورية رقم (15) لسنة 2012، وفيما يتعلق باختصاص المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، قد استخدم مصطلح "الأنظمة النافذة" وهو مصطلح عام يتسع للأنظمة التنفيذية، الأمر الذي يطرح التساؤل الرئيس التالي:

- ما مدى خضوع الأنظمة التنفيذية لرقابة القضاء الإداري؟

ويتفرع من هذا السؤال الرئيس عدة أسئلة فرعية:

- كيف يمارس القضاء الإداري رقابته على مشروعية الأنظمة التنفيذية؟
- ما مدى حجية الحكم الصادر عن القضاء الإداري فيما يخص بالطعون المتعلقة الأنظمة التنفيذية؟
- ما هو الأثر القانوني الذي يرتبه الحكم الصادر عن القضاء الإداري والذي يقرر عدم مشروعية النظام التنفيذي؟

خطة الدراسة:

لقد تم تقسيم الدراسة إلى مطلبين وتم تقسيم كل مطلب إلى فرعين، وقد تناول الباحث في المطلب الأول ماهية الأنظمة التنفيذية، أما المطلب الثاني فقد تناول فيه طبيعة الرقابة القضائية الإدارية على الأنظمة التنفيذية.

المطلب الأول

ماهية الأنظمة التنفيذية

تلجأ الإدارة وهي تمارس صلاحياتها، وعند القيام بالأنشطة المختلفة إلى وسائل وأساليب متعددة، وتعد القرارات الإدارية من التصرفات القانونية التي تلجأ إليها الإدارة بإرادتها المنفردة لتباشر أنشطتها في جميع المجالات، والإدارة ملزمة عند إصدار قراراتها الإدارية أن تراعي شروط صحة القرار الإداري، والتي تشمل ركن الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والسبب والغاية (بطارسة، 2008، صفحة 4).

والقرار الإداري كأحد التصرفات القانونية، يمر بعدة مراحل كي يظهر للوجود ويرتب آثاره القانونية، حيث تبدأ هذه المراحل بلحظة تفكير مصدر القرار بإصداره، وتنتهي بظهور القرار إلى حيز الوجود مستكملاً كافة الشروط القانونية المطلوبة لإصداره، وخلال هذه المراحل قد تلجأ الإدارة لعدة إجراءات وتستخدم صوراً متعددة لقراراتها تختلف باختلاف القرار ونوعه والهدف من إصداره (شحادة، 2011، صفحة 13).

والأصل في القرار الإداري ألا يصدر إلا ليرتب آثاراً قانونية جديدة، سواء تمثلت تلك الآثار بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديله أو إلغاء مركز قانوني سابق، وللقرارات الإدارية تاريخ معين لنفاذها بحق المخاطبين بها، ويختلف التاريخ فيما إذا كان قرارا فرديا أو قرارا تنظيميا، فهناك وسائل قانونية محددة لا بد من التزام الإدارة بها لكي تسري القرارات بحق المخاطبين بها. (الظاهر، 1997، صفحة 217).

والقرارات الإدارية قد تكون قرارات فردية، وقد تكون قرارات تنظيمية، والقرارات التنظيمية هي التي تصدر تنفيذا لأحكام القانون، ومن حيث تسمية القرارات التنظيمية فقد استخدم الفقه الأردني والمصري مصطلح الأنظمة الإدارية، أما الفقه العراقي فقد استخدم مصطلح القرارات الإدارية التنظيمية (الحناينة، 2013، صفحة 257). وأيا كان نوع القرار الإداري فردي أو تنظيمي فلا بد من خضوع الإدارة عند إصداره لمبدأ المشروعية، وللوقوف على ماهيّة الأنظمة التنفيذية فلا بد بيان مفهومها والأساس القانوني الذي تقوم عليه.

الفرع الأول

مفهوم وخصائص الأنظمة التنفيذية

للوقوف على مفهوم الأنظمة التنفيذية فلا بد من تعريفها وبيان خصائصها.

أولا: تعريف الأنظمة التنفيذية:

لم يتناول المشرع الأردني – كغيره من المشرعين– في قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، الأنظمة التنفيذية بالتعريف، تاركا الأمر للفقه، وقد اختلفت التعريفات والمفاهيم التي أوردها الفقهاء بخصوص الأنظمة التنفيذية، تبعا للزاوية التي نظر منها كل منهم لتلك الأنظمة، فقد عرّفها بعض الفقه بأنها "القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن سلطة الإدارة في ضوء اختصاصاتها المحددة في إطار القانون والمنطبقة على فئة من الأفراد " (شيحا، 1996، صفحة 118).

وقد عرّفها جانب آخر من الفقه أنها:" قرارات تنظيمية متضمنة للعديد من القواعد العامة التي تعالج جزئيات وتفاصيل بحيث تكون موضع للتنفيذ من قبل قواعد التشريع" (فودا، 1999، صفحة 190)، كما عرّفها جانب ثالث على أنها:" القرارات التي تصدرها الإدارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ، وهي تتقيد بالقانون وتتبعه، ولا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه" (راضي، 2017، صفحة 29).

ويرى الباحث أن التعريفات السابقة لم تجمع على تعريف شامل للأنظمة التنفيذية، حيث اعتد بعض هذه التعريفات بالجانب الشكلي وبعضها بالجانب الموضوعي، ويمكن للباحث تعريف الأنظمة بأنها: تشريعات فرعية تصدرها الإدارة وتقوم إلى جانب التشريع العادي وتطبق على كل من يستوفي شروط تطبيقها.

ثانيا: خصائص الأنظمة التنفيذية:

تتمتع الأنظمة التنفيذية بالعديد من الخصائص، أهمها:

1- العمومية والتجريد: فهي لا تصدر لمواجهة واقعة بعينها، ولا تخاطب فردا بذاته ويجب على الإدارة أن تلتزم بمراعاة ذلك في مجال التطبيق على الحالات الفردية، كما أن التعديلات أو الإلغاء لهذه الأنظمة التنفيذية لا يتم إلا من خلال نظام مماثل (كنعان، 2010، صفحة 283).

2- عدم الشخصية: وهو متصف غالباً مع عمومية القاعدة وقد ذهب إليه الفقه الفرنسي إلى إبرازه كعنصر مستقل عن العمومية باعتبار أن العمومية لا تنطبق مع عدم الشخصية حيث إن بعض الأنظمة لا تنطبق إلا على فئة محددة من الناس (جمال الدين، 2003، صفحة 26).

3- أنها تصدر عن جهة الإدارة: تصدر الأنظمة التنفيذية من قبل السلطة التنفيذية سندا لاختصاصها الدستوري في إصدارها، وهي بذلك تختلف عن التشريعات العادية التي تصدرها السلطة التشريعية (شيحا، 1996، صفحة 51).

4- الأنظمة التنفيذية أضيق مجالاً من التشريع العادي: حيث إن السلطة التنفيذية عندما تصدر أنظمتها الإدارية فإن ذلك يعد من الاختصاص المقيد بكل ما ورد في الدستور أو القانون من القيود وكذلك الحدود (السيد، 2011، صفحة 20).

5- اتصافها بالإلزام وإحداث الآثار القانونية العامة والموضوعية، وهي تتشابه في ذلك مع القرار الإداري الفردي، ولكن الاختلاف يكون في طبيعة تلك الآثار، حيث إن آثار الأنظمة التنفيذية، تتصف بالعمومية والتجريد (العاني، 2003، صفحة 25).

الفرع الثاني

الأساس القانوني للأنظمة التنفيذية

يختلف تحديد الأساس القانوني للأنظمة التنفيذية تبعا لاختلاف الأنظمة القانونية، حيث نجد أن الأساس القانوني لتلك الأنظمة في الأردن هو نص المادة (31) من الدستور الأردني والتي تنص على أن: "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ألا تتضمن ما يخالف أحكامها"، ومن هنا فإن الأنظمة التنفيذية في الأردن تصدر وفقاً للقانون بحيث لا تخالفه أو تعدله أو تلغيه.

فمجلس الوزراء في الأردن هو من يتولى إصدار الأنظمة التنفيذية وبموافقة الملك، وهذه الصلاحية لمجلس الوزراء مستمدة من الدستور مباشرة، حيث إن المجلس يضع الأنظمة لتنفيذ أحكام القانون بموافقة الملك ولا تعد صلاحية مجلس الوزراء في هذا المجال صلاحية جديدة، بل هي صلاحية دستورية بدلالة المادة (31) من الدستور الأردني.

ومن الدساتير العربية التي جاءت بنص واضح يُبين الهدف من الأنظمة التنفيذية، الدستور العراقي النافذ الذي منح مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة لغايات تنفيذ القوانين، فقد نص على أنه:" يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثالثاً–إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين" (دستور العراق،2005، المادة 80).

ويرى الباحث أنه يجب التوسع في مفهوم الأنظمة التنفيذية، فالإدارة تملك تضمين الأنظمة التنفيذية كل مبدأ تجد نواته وأساسه في القانون، وهذا يكون من خلال الملاءمة بين الاعتبارات العملية وأحكام القانون، شريطة ألا يتضمن النظام التنفيذي إلغاء ولا تعديلا ولا مخالفة لأحكام القانون.

أما بالنسبة لقوة الأنظمة التنفيذية من الناحية القانونية، فوفقاً للمعيار الشكلي الذي ينظر إلى الجهة التي قامت بإصدار القاعدة القانونية، فالقواعد القانونية الصادرة من جهة أعلى، تكون أكثر قوة، من القواعد الصادرة من جهة أدنى، ويأتي الدستور في قمة الهرم القانوني حيث لا يجوز للإدارة أن تخالفه ثم يلي ذلك التشريع العادي ثم الأنظمة الإدارية الصادرة من جهات إدارية عليا وأخيراً الأنظمة الإدارية الصادرة من جهات إدارية دنيا. ووفقا للمعيار الموضوعي فإن هناك العديد من المسائل التي يجب أن يترك أمر تنظيمها للسلطة التنفيذية، وهذا ما يبرر وجود الأنظمة بجوار القوانين، في جميع الدساتير التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كالدستور الفرنسي لسنة (1791) والدستور الأمريكي الصادر لعام (1787)، (المالكي، 2011، صفحة 235).

ويرى الباحث أن غالبية الفقه العربي قد أخذ بالمعيار الشكلي على اعتبار أنه المعيار الذي يمكن أن يؤخذ به للتمييز بين الأنظمة والقانون بسبب تشابهها من حيث الطبيعة والمضمون والاشتراك في عنصر الالزام والعمومية والتجريد.

المطلب الثاني

طبيعة الرقابة القضائية على الأنظمة التنفيذية.

يمنح المشرع الإدارة امتيازات تلجأ إليها عند مباشرتها لاختصاصاتها، وترجع حكمة تقرير هذه الامتيازات، إلى أن الإدارة يجب أن تهدف دائما من مباشرة نشاطها المصلحة العامة وأن تؤثرها على المصالح الفردية، ومن هنا تبرز أهمية الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة وقراراتها، إذ إن الأصل في الإدارة أن تكون خاضعة للقانون وأن تأتي تصرفاتها منسجمة معه وفي جميع ما يصدر عنها من أعمال قانونية. وعلى ذلك فلا بد من بيان مفهوم الرقابة القضائية وطبيعتها والوقوف على رقابة القضاء الإداري في الأردن على مشروعية الأنظمة التنفيذية.

الفرع الأول

تعريف الرقابة القضائية وطبيعتها.

إن الرقابة القضائية كمصطلح عام تعني السُلطة التي يتمتع بها القضاء في الحكم على قانونية تصرفات السُلطة التنفيذية في مواجهة الأفراد، ففي إطار التشريع الساري المفعول، وكإحدى أبرز مقومَات الدولة القانونية، تُمارس هذه الرقابة على السُلطة التنفيذية من خلال مُراقبة أعمال الإدارة إلغاء أو إلغاء وتعويضاً (الجمل، 1985، صفحة 28) فمبدأ المشروعية يقتضي وجود سلطة قضائية تتولى الرقابة على أعمال الإدارة لضمان احترام الإدارة لأحكام القانون، إضافة إلى ما تشكله تلك الرقابة من ضمانة هامة للحقوق والحريات.

وتعرف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بأنها:" الرقابة التي تتولاها المحاكم على أعمال الإدارة وتعد أكثر أنواع الرقابة ضماناً لحقوق وحريات الأفراد وذلك لما ينطوي على القضاء من الحيدة والنزاهة والاستقلال عن الأطراف المتنازعة ودراية بالشؤون القانونية ومسائل المنازعات" (عبد الرحمن، 2021، صفحة 37). وتعرّف بأنها:" إسناد وظيفة الرقابة على الأعمال الإدارية إلى القضاء ومن ثم تقوم المحاكم بمباشرة هذه الأعمال على تعدد انواعها (العاني، 2003، صفحة 81)".

ويمكن للباحث تعريفها بأنها: الرقابة التي يمارسها القضاء للتحقق من شرعية أعمال الإدارة وضمان احترامها للقانون. ويتضح من خلال هذه التعريفات للرقابة القضائية، أنه لا بد من أن تكون الرقابة القضائية على أعمال الإدارة مقررة بنص قانوني ويجب أن تمارس وفقا للضوابط والإجراءات المقررة قانونا.

وأهم ما يميز الرقابة القضائية عن الرقابة الإدارية، أنها لا تباشر إلا بناء على طعن يقدم من الأفراد إلى القضاء، في حين أن الرقابة الإدارية قد تمارسها الإدارة من تلقاء نفسها لأنها ملزمة باحترام قواعد المشروعية في نشاطها، بل إن تصحيح ما تقع فيه من أخطاء وتجاوزات يشكل واجبا عليها، والرئيس الإداري قد يمارس سلطته في الرقابة من تلقاء نفسه دون انتظار تظلم يرفع إليه من الأفراد (العجارمة، 2019، صفحة 270). وللرقابة القضائية على أعمال الإدارة عدة أشكال، فهي تشمل قضاء الإلغاء، وقضاء التعويض، وقضاء التأديب فضلا عن قضاء فحص المشروعية (الجرف، 1978، صفحة 471). والرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أفضل أنواع الرقابة في الدولة وذلك من حيث ضمان وجودها وفاعليتها من جهة، ومن جهة أخرى فهي تلعب دوراً موضوعياً إضافة إلى أنها يمكنها الوصول إلى تطبيق القانون تطبيقاً سليماً وفعالاً (الدبس، 2011، صفحة 572).

أما من حيث الطبيعة القانونية للرقابة القضائية، فهي جزء من الدور الذي تقوم به المحكمة الإدارية لفض النزاع، وحتى يتحقق ذلك أوجب المُشرّع على المُدّعي في المنازعات الإدارية – التي تكون الإدارة طرفا فيها– ضرورة إتباع الإجراءات الشكلية اللازمة لرفع الدعوى ومتابعتها أمام القضاء الإداري (شرون، 2010، صفحة 20). وهذه الرقابة تخضع لمحاكم القضاء الإداري، وهي رقابة مشروعية تهدف إلى التحقق

من مطابقة النظام التنفيذي للقانون وهي رقابة لا تتم بشكل تلقائي ولا يمكن للمحكمة التصدي لها من تلقاء ذاتها، بل لا بد من طعن يقدمه صاحب المصلحة، ولا بد أيضا من احترام مواعيد الطعن وإجراءات الطعن وشكلياته، وهي رقابة تنتهي بحكم قضائي يقرر مشروعية النظام التنفيذي من عدمها (عبد الوهاب، 2006، الصفحات 88-89).

كما وتمتاز الرقابة القضائية بأنه لا يشترط فيمن يمارس الحق في رفع الدعوى الإدارية أن يكون صاحب حق شخصي، بل يكفي أن يكون صاحب مصلحة فقط، بمعنى أن يكون التصرف الإداري الذي رفعت الدعوى بشأنه، قد أثر في مركزه القانوني وهذا ناتج عن طبيعة الدعوى التي هي ذات طابع عيني موضوعي، يتصل بمراكز أنشأها أو حددها القانون، وهي قليلة التأثر بإرادة أطراف الدعوى أو ظروفهم الشخصية إذ إن الهدف أو الغاية المتوخاة منها بالدرجة الأولى هو حماية مبدأ المشروعية (الشطناوي، 2011، صفحة 17).

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري الأردني على مشروعية الأنظمة التنفيذية.

بالعودة إلى قانون القضاء الإداري الأردني نجده قد منح المحكمة الإدارية الاختصاص في نظر "الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه" (قانون القضاء الإداري الأردني، 2014، المادة (5/أ/6).

والحديث عن رقابة القضاء الإداري في الأردن على مشروعية الأنظمة التنفيذية يستوجب البحث في دعوى إلغاء الأنظمة التنفيذية، والحكم الصادر في الدعوى، وأثر ذلك الحكم في الأنظمة التنفيذية.

أولاً: دعوى إلغاء الأنظمة التنفيذية.

ويمكن تعريف دعوى الإلغاء بأنها دعوى يتقدم بها شخص أمام سلطة القضاء يطلب فيه إلغاء أحد القرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية بسبب عدم المشروعية، ويقوم القاضي بالتأكد من مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه (المالكي ر.، 2014، صفحة 219).

ودعوى الإلغاء في القضاء الإداري الأردني تتطلب شروطاً شكلية وشروطاً موضوعية، والقضاء المقارن في مصر وفرنسا والعراق يتطلب تلك الشروط، وهذا يتطلب بيان الشروط الشكلية وكذلك الشروط الموضوعية الواجب توافرها لقبول الدعوى:

ومن حيث الشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء الأنظمة التنفيذية، فإنها تتلخص في الشروط التالية:

1- **انعدام طريق الطعن الموازي:** نجد أن المشرع الأردني قد أخذ بطريق الطعن الموازي ومن الأمثلة على ذلك الأنظمة التي تصدر بالاستناد لقانون البلديات حيث يختص القضاء العادي في نظر الطعون التي تتعلق بها، كما نجد أن المشرع العراقي قد أخذ بذلك في المادة (4/7) من قانون محكمة القضاء الإداري في العراق، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في العراق إلى نقض حكم المحكمة الإدارية القاضي بإلغاء القرار التنظيمي رقم (333) لسنة (2015) الصادر عن مجلس الوزراء المخالف لقانون المحافظات غير المنتظمة للأقاليم واعتبرته مخالفاً للقانون بسبب وجود طريق يغني المدعي عن دعواه أمام محكمة القضاء الإداري (إدارية عليا عراقية، 90/91/2016).

2- **ميعاد رفع دعوى الإلغاء:** نجد أن التشريعات المختلفة قد حددت مدداً معينة لإلغاء القرار الإداري ومنها من حدد هذه المدة بـ (60) يوم من تاريخ وصول علم صاحب الشأن بالقرار الإداري الفردي و (60) يوم من اليوم التالي لنشر الأنظمة التنفيذية في الجريدة الرسمية، وبعض الأنظمة القانونية حدد المدة بشهرين (الحسيني، 2019، صفحة 180).

3- **وجود مصلحة لدى الطاعن:** اشترط المشرع في الأردن من خلال نص المادة (5/هـ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة (2014) ضرورة توافر مصلحة الطاعن في الدعوى، وقرر عدم قبول الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية، وهذا ما أيده القضاء الإداري الأردني في العديد من أحكامه ومنها ما قضت به المحكمة الإدارية بالقول: " وحيث تستمد المصلحة في دعوى الإلغاء مقومات وجودها من مركز خاص لصاحب الشأن –المستدعين– تربطهم بالنظام محل الطعن رابطة يكون من شأنها أن يترتب على هذا النظام المساس بمراكزهم القانونية (المحكمة الإدارية العليا في مصر، مجموعة المبادئ التي قررتها في عشر سنوات، مجموعة أبو شادي، الجزء الأول، مبدأ رقم 68 ص: 109). فإذا لم يؤثر النظام المطعون فيه بالمستدعين في حال بقائه، أو أنه لم يؤثر على مركزهم القانوني إيجابًا في حال إلغائه فإن طعنهم يغدو غير قائم على مصلحة" (ادارية، 2019/88).

ومن حيث الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء، فإنها تتمثل في الشروط التالية:

بالعودة إلى نص المادة (7) من قانون القضاء الإداري الأردني فقد أورد قانون القضاء الإداري الأردني، أوجه عدم المشروعية وهي مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، وعدم الاختصاص وعيب الشكل، وعيب السبب، وعيب إساءة استعمال السلطة، وقد اعتبر المشرع في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار او امتناعها عن اتخاذه وفق التشريعات النافذة والمعمول بها.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية إلى إقرار ولايتها على الطعون المتعلقة بالأنظمة التنفيذية وردت طعنا بعدم الدستورية قدم في دعوى منظورة لديها، على سند من أن الاختصاص في الرقابة على الأنظمة التنفيذية

ينعقد إليها، وليس للقضاء الدستوري. وقد جاء في الحكم قول المحكمة:"وبما أن نظام تأسيس وترخيص المؤسسات التعليمية الخاصة والأجنبية صادر استناداً لأحكام المادتين 32 و45 من قانون التربية والتعليم رقم (3) لسنة 1994، وصدرت الإرادة الملكية بالمصادقة عليه بموجب المادة (31) من الدستور الأردني لسنة 1952 فإن الاختصاص ينعقد لمحكمتنا من هذه الناحية أيضاً ولا يتطلب إحالة الدفع للمحكمة الدستورية، وعليه يكون الدفع المثار من وكيل المستدعين بعدم دستورية النظام موضوع الدعوى لا يتسم بالجدية مما يقتضي رده من هذه الناحية أيضاً. (إدارية، 2016/53). كذلك رفضت المحكمة الإداري إحالة الدفع بعدم الدستورية بنظام بدل الخدمات الجمركية على البضائع المستوردة المعفاة رقم 47 لسنة 2014 عندما بينت أن النظام موافق للدستور في إشارة من المحكمة بأنها مختصة في نظر الدفع بعدم دستورية النظام التنفيذي كاختصاصها في نظر عدم مشروعيتها (إدارية، 2015/92).

فالمحكمة الدستورية في هذا الحكم فرقت بين الأنظمة التنفيذية واعتبرتها خاضعة لرقابتها وبين الأنظمة المستقلة واعتبرتها خاضعة لرقابة القضاء الدستوري.

في حين أن المحكمة الدستورية وفي أحد احكامها قد أخضعت الأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة لرقابتها، حيث قضت بالقول: " وحيث إن اختصاص محكمتنا وفقا للمادة 1/59 من الدستور والمادة 4/أ من قانون المحكمة الدستورية ينعقد للنظر في الطعون بعدم دستورية القوانين مثلما ينعقد للنظر في عدم دستورية الأنظمة وسواء كانت الأخيرة لتنفيذ القوانين استنادا للمادة 31 من الدستور أم صادرة لتنظيم مراكز قانونية محددة وفق المواد (2/45، 120، 114) منه.." وقد انتهت المحكمة إلى عدم دستورية نص الفقرة ب من المادة 4 من نظام موظفي وكالة الأنباء الأردنية واعتبارها باطلة لإخلالها بالحق في المساواة المنصوص عليه في المادة السادسة من الدستور مخالفتها للمادة (31) والمادة (128) من الدستور (دستورية، 4/2014).

وعطفاً على ما سبق يرى الباحث أن محكمتي القضاء الإداري – الإدارية والإدارية العليا– تراقبان مشروعية الأنظمة التنفيذية وتبحثان في عيوب مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية، وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: "وبتطبيق القانون على وقائع الدعوى نجد أن المستدعي (الطاعن بالطعن الثاني) كان يشغل وظيفة مدير دائرة الرئاسة بالجامعة ويتقاضى وطبقاً لأحكام نظام المراكز العلمية في جامعة اليرموك علاوة مقدارها (75) ديناراً بالإضافة للعلاوات الأخرى، وأن قرار تعيينه مساعداً لرئيس الجامعة لشؤون خدمة المجتمع المحلي بالإضافة لعمله وصرف العلاوة المقررة لمساعد الرئيس له، قد تم دون تنسيب من مجلس الأمناء وتقرر فيه صرف العلاوة رغم أنه يتقاضى علاوة مدير دائرة الرئاسة ولا يجوز قانوناً الجمع بين العلاوتين" (إدارية عليا، 2021/235).

كما يرى الباحث، أن المشرع وفي قانون المحكمة الدستورية وفي المادة (4/أ) قد استخدم مصطلح "الأنظمة النافذة" وهذا مصطلح عام يستوعب الأنظمة المستقلة والأنظمة التنفيذية معا، ويجب على المشرع

أن يحسم هذا الأمر وبنص صريح يستخدم فيه مصطلح" الأنظمة المستقلة" ليخرج الأنظمة التنفيذية من دائرة رقابة القضاء الدستوري، باعتبار أن رقابة القضاء الدستوري في الدعوى المباشرة محصورة بجهات محددة في الدستور، في حين أن دعوى الإلغاء متاحة للأفراد ومن خلالها يمكن الوصول إلى إلغاء النظام التنفيذي المخالف للقانون كما يمكن الطعن بالنظام إلغاء وتعويضا.

ثانياً: الحكم الصادر في دعوى إلغاء النظام التنفيذي وأثر ذلك الحكم.

لا يسري أثر الحكم الصادر في دعوى إلغاء النظام التنفيذي، سواء صدر الحكم بإلغاء النظام التنفيذي المطعون فيه كلياً أو جزئياً، ولا يسري مفعوله بين أطراف الدعوى فقط وإنما يكون حجة على الكافة، ولا يكون النظام قابلا للتطبيق على أحد، وهذا هو منهج المشرع الأردني والمشرع المصري والمشرع العراقي، وتظهر سلطة القاضي الإداري في رد الدعوى لأحد الأسباب الشكلية أو الموضوعية كما أن الإلغاء قد يكون بشكل كلي أو بشكل جزئي (الشطناوي، 2011، صفحة 19).

فالأثر المترتب على الحكم بإلغاء النظام التنفيذي، يعني سقوط هذا النظام من المنظومة القانونية، وانعدامه بشكل كلي أو جزئي وفقا لمقتضى الحال، ويترتب على ذلك إلغاء جميع القرارات الفردية المترتبة عليه، وبأثر رجعي من تاريخ صدورها لا من تاريخ الحكم، وإصدار نظام إداري جديد إذا كانت الإدارة ملزمة قانوناً بإصداره وهذا ما أكده نص المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري بأن:" جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار". والأثر الرجعي للحكم الصادر بالإلغاء، لا شك يؤثر في المراكز القانونية المستقرة، ويلحق مساسا بالحقوق المكتسبة، خاصة فيما يتعلق بإلغاء القرارات الفردية الصادرة استنادا إلى النظام التنفيذي الذي تم إلغاؤه بحكم القضاء الإداري.

الخاتمة:

لقد جاءت هذه الدراسة للبحث في رقابة القضاء الإداري على الأنظمة التنفيذية، وبيّنت ماهية تلك الأنظمة، والأساس القانوني لها، وطبيعة رقابة القضاء الإداري عليها، وقد انتهت إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج:

1- تختص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة التنفيذية سندا للمادة (31) من الدستور الأردني لسنة 1952، ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تخالف القانون فيما تصدره من أنظمة تنفيذية ولا أن تعدله ولا أن تلغيه ولا أن تنقص من أحكامه ولا أن تضيف لها.

2- تخضع الأنظمة التنفيذية في الأردن لرقابة القضاء الإداري من حيث فحص مشروعيتها، في حين تخضع لرقابة القضاء الدستوري من حيث مطابقتها وأحكام الدستور.

3- إن رقابة القضاء الإداري للأنظمة التنفيذية أكثر ملاءمة من رقابة القضاء الدستوري نظرا لطبيعة تلك الأنظمة، بحكم أن القاضي الإداري يملك الحكم بإلغاء النظام المخالف للقانون كما يملك التعويض عنه حين الطلب.

4- إن الأثر الرجعي الذي يرتبه حكم إلغاء النظام التنفيذي والذي نص عليه المشرع الأردني في المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري، قد يترك آثارا سلبية في المراكز القانونية والحقوق المكتسبة، خاصة في حال إلغاء القرارات الإدارية الفردية التي صدرت استنادا لنظام تنفيذي، وهذا ما قد يؤدي إلى لحالة من الفوضى وعدم الاستقرار في المراكز القانونية.

ثانياً: التوصيات

1- يوصي الباحث المشرع الأردني بتعديل نص المادة (4/أ) من قانون المحكمة الدستورية رقم (15) لسنة 2012، فالمشرع استخدم مصطلح "الأنظمة النافذة" وهذا مصطلح عام يستوعب الأنظمة المستقلة والأنظمة التنفيذية معا، فعلى المشرع أن يحسم هذا الأمر وبنص صريح يستخدم فيه مصطلح "الأنظمة المستقلة" ليخرج الأنظمة التنفيذية من دائرة رقابة القضاء الدستوري، باعتبار أن رقابة القضاء الدستوري في الدعوى المباشرة محصورة بجهات محددة في الدستور، في حين أن دعوى الإلغاء متاحة للأفراد ومن خلالها يمكن الوصول إلى إلغاء النظام التنفيذي المخالف للقانون كما يمكن الطعن بالنظام إلغاء وتعويضا.

2- يوصي الباحث المشرع الأردني، أن يعيد النظر في نص المادة (34/ب) من قانون القضاء الإداري، وإيلاء موضوع الأثر الرجعي للأحكام الصادرة بإلغاء الأنظمة التنفيذية أهمية خاصة وأن يترك للقاضي الإداري صلاحية أوسع في تقدير تاريخ سريان الحكم الصادر بإلغاء النظام التنفيذي، نظر لما يتركه الأثر الرجعي من مساس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة.

3- يوصي الباحث بنشر وتعميم الأحكام الصادرة بإلغاء الأنظمة التنفيذية في وسائل الاعلام والصحافة والتلفزيون الرسمي لغايات اطلاع الجمهور على تلك الأحكام.

المراجع:

احمد السيد عبد الرحمن. (2021). الرقابة القضائية على ملاءمة اعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية. ط1. الاسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية.

إبراهيم شيحا. (1996). القضاء الإداري اللبناني. بيروت: دار الكتاب.

أسامة الحناينة. (2013). حق القضاء العادي في الرقابة على دستورية القوانين (الولايات المتحدة الامريكية انموذج). مجلة علوم الشريعة والقانون، 40(1).

جعفر المالكي. (2011). المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا، ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.

حسينة شرون. (2010). امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

خالد الظاهر. (1997). القانون الإداري، ط1. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع.

رائد المالكي. (2014). الوجيز في القضاء الاداري. البصرة: شركة الغدير للطباعة.

سامي جمال الدين. (2003). اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية. الإسكندرية: منشأة المعارف.

سليمان بطارسة. (2008). عيب الإجراءات الإدارية الممهدة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية. مجلة أبحاث اليرموك، 3(30).

طعيمة الجرف. (1978). مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ط3. القاهرة: دار النهضة العربية.

عبد الحكم فودا. (1999). الخصومة الإدارية، ج2. الإسكندرية: منشأة المعارف.

عصام الدبس. (2011). النظم السياسية للحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

علي الشطناوي. (2011). موسوعة القضاء الاداري، الجزء الثاني. عمان: دار الثقافة.

مازن ليلو راضي. (2017). أصول القضاء الإداري، ط4 . بغداد: دار المسلة.

محمد الحسيني. (2019). مبادئ واحكام القضاء الاداري. النجف: دار السلام.

محمد رفعت عبد الوهاب. (2006). القضاء الاداري، الكتاب الاول، ط1. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

محمود السيد. (2011). الرقابة على دستورية اللوائح، دارسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية.

موسى شحادة. (2011). أهمية القواعد الشكلية والإجرائية في إعداد القرارات الإدارية دراسة مقارنة. مجلة أبحاث اليرموك، 17(3).

نواف كنعان. (2010). القانون الإداري، ط1. عمان: دار الثقافة للنشرو التوزيع.

نوفان العجارمة. (2019). المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، 26(7)، الصفحات 228–270.

وسام العاني. (2003). الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط1. د.ن.

يحيى الجمل. (1985). نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة،. القاهرة: دار النهضة العربية.

الدساتير والتشريعات:

الدستور الأردني، لسنة (1952) وتعديلاته.

الدستور العراقي النافذ لسنة (2005).

قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

قانون المحكمة الدستورية رقم (15) لسنة 2012.

الاحكام القضائية:

المحكمة الإدارية العليا في العراق، حكم رقم (90/91/ قضاء إداري– تمييز/2016)، تاريخ 2016/6/16، أحكام المحكمة الاتحادية العليا من عام 2005 –2017، إصدارات جمعية القضاء العراقي. (90/91/2016).

المحكمة الإدارية العليا، حكم رقم (2021/235)، تاريخ:2021/7/6 (2021/235).

المحكمة الإدارية حكم رقم (2016/53)، تاريخ: 2016/9/4، نقابة المحامين الأردنيين،منشورات قرارك (2016/53).

المحكمة الإدارية، 2014، الحكم رقم 2015/92)، تاريخ: ،2015/5/26 منشورات قرارك (2015/92).

المحكمة الادارية، حكم رقم (2019/88)، تاريخ: 2019/9/18، نقابة المحامين الأردنيين، منشورات قرارك (2019/88).

المحكمة الدستورية، الحكم رقم 4 لسنة 2014، تاريخ:2014/9/3، موقع المحكمة (4/2014).

المواقع الالكترونية:

1–موقع المحكمة الدستورية الأردنية: https://cco.gov.jo/ar–jo/

2–موقع نقابة المحامين الأردنيين، قرارك: https://qarark.com/

References in English:

First: References in English:

1- Jamal El-Din, Sami, (2003), Administrative Regulations and Judicial Administration Guarantee, Alexandria, Manshaat Al-Maarif.

2- Al-Ani, Wissam, (2003), the legislative jurisdiction of the environment in normal circumstances, 1st ed, without a publisher.

3- Al-Maliki, Raed, (2018), Al-Wajeez in the Administrative Judiciary, 1st ed, Baghdad, Al-Sanhouri Library.

4- Abdel-Rahman, Ahmed El-Sayed, (2021), External Relations of External Units. 1st floor, Alexandria, Al-Wafa'a Legal Library.

5- Abdel-Wahhab, Mohamed Refaat, (2006), Administrative Judiciary, Book One, 1st Edition, Beirut, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut.

6- Al-Ajarmeh, Nofan, (2019), The Update on the Jordanian Administrative Judicial Law, Journal of the Kuwaiti International Law School, 26 (7): 228-270.

7- Al-Azmy, Abdullah, (2020), The dominance of the executive authority over the formation of parliament and its functioning in the Egyptian and Kuwaiti systems, Spirit of Laws Magazine, 1(91) .

8- Al-Hanaina, Osama, (2013), The Right of the Ordinary Judiciary in the American Circuit (US Model), Journal of Sharia Sciences and Law, 40.(1)

9- Al-Helou, Majed, (1999), Administrative Law, Alexandria, University Press.

10- Al-Husseini, Muhammad, (2019), Principles and Provisions of Administrative Judiciary, Najaf, Dar Al-Salam.

11- Al-Jamal, Yahya, (1985), The Theory of Necessity in Constitutional Law and Some of Its Contemporary Applications, A Comparative Study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.

12- Al-Jorf, Toaima (1978) The Principle of Legality and Controls of Subordination of Public Administration to Law, 3, Cairo, Dar Al-Nahda Al-Arabiya.

13- Al-Maliki, Jaafar, (2011), reference in the reference in the Commercial Court, 1st edition, Cairo, Dar Al-Nahda Al-Arabiya.

14- Al-Maliki, Raed, (2014), Al-Wajeez in the Administrative Court, Basra, Al-Ghadeer Printing Company.

15- Al-Sayed, Mahmoud, (2011), Monitoring the Constitutionality of Regulations, a Comparative Study, Cairo, Dar Al-Nahda Al-Arabiya.

16- Al-Shatnawi, Ali, (2011), Encyclopedia of Administrative Judiciary, Part Two, Amman, Dar Al-Thaqafa.

17- Al-Zaher, Khaled, (1997) 1Administrative Law, 1st Edition, Amman, Dar Al Masirah for Publishing and Distribution.

18- Batarseh, Suleiman, (2008), Smooth Administrative Procedures, and Starting Administrative Operations, Yarmouk Research Journal, 3 (30).

19- Aldebs Essam, (2011) Political Systems of Public Rights and Freedoms and Guarantees of Their Protection, 1st Edition, Amman, Dar Al Thaqafa for Publishing and Distribution.

20- Foda, Abdel-Hakam, (1999), Administrative Litigation, Part 2, Alexandria, Manshaat Al-Maarif.

21- Kanaan, Nawaf, (2010), Administrative Law, 1st Edition, Amman, Dar Al Thaqafa for Publishing and Distribution.

22- Radi, Mazen Lilo, (2017), The Origins of Administrative Judiciary, I, 4 Baghdad, Dar Al-Masala.

23- Sharon, Hasina, (2010), the administration's refusal to implement judicial rulings against it, Alexander, New University House.

24- Shehadeh, Musa, (2011), The Importance of Grammar and Grammar in the Regional Setting, A Comparative Study, Yarmouk Research Journal,17(3) .

25- Shiha, Ibrahim (1996) The Lebanese Administrative Judiciary, Beirut.

Second: Constitutions and Legislations:

1- The Jordanian Constitution (1952) and its amendments.

2- The Iraqi constitution in force for the year.(2005)

3- Jordanian Administrative Judiciary Law No. (27) of 2014.

4- Constitutional Court Law No. (15) of 2012.

Third: Judicial rulings:

1-The Supreme Administrative Court in Iraq, Judgment No. (90/91/ Administrative Judiciary - Cassation/2016), dated 6/16/2016, rulings of the Federal Supreme Court from 2005-2017, issued by the Iraqi Judicial Association.

2-The Supreme Administrative Court, Judgment No. (235/2021), date: 6/7/2021.

3-Administrative Court Judgment No. (53/2016), date: 4/9/2016, Jordanian Bar Association, your decision

4-Administrative Court, 2014, Judgment No. 92/2015), date: 26/5/2015.

5-Administrative Court, Judgment No. (88/2019), date: 9/18/2019, Jordanian Bar Association, your decision.

6-The Constitutional Court, Judgment No. 4 of 2014, date: 3/9/2014, court website.

Fourth: Electronic;

1- Jordan Jordan Company website: https://cco.gov.jo/ar-jo/

2-The Jordanian Bar Association website, Qarark: https://qarark.com/