

التحديات التي تواجه الوصول إلى القضاء الإداري في الأردن

المقدمة:

يعد القرار الإداري المظهر الرئيسي لممارسة الإدارة العامة لسلطاتها الممنوحة لها بموجب المنظومة التشريعية، وفي هذا المجال يتعين على الإدارة العامة أن تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة في جميع قراراتها، ويمارس القضاء الإداري دوراً مهماً في الرقابة على سلامة ومشروعية القرار الإداري الصادر عن الإدارة العامة في الدولة، وبذلك فإنه يمارس دوراً في حماية الحقوق والحريات العامة التي من الممكن أن يمسه القرار الإداري، من خلال الرقابة على القرارات الإدارية بهدف التأكد من مشروعيتها وتحقيقها للمصلحة العامة، لذلك فإن هذا النوع من القضاء يلعب دوراً مهماً في إرساء دولة القانون، من خلال إقامة التوازن بين حقوق الأفراد وحرياتهم وبين ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد من خلال التأكد من تحقيقه للمصلحة العامة من عدمه وبالتالي فهو يمارس نوعاً من الرقابة على أداء السلطة العامة.

ونظراً لهذه الأهمية فإن مركز العدل للمساعدة القانونية يسعى إلى تسهيل الوصول إلى القضاء الإداري من خلال توفير خدمات المساعدة القانونية في الدعاوى التي تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري لتمكين الأفراد غير القادرين بسبب ضعف المقدرة المالية من الطعن في القرارات الإدارية التي تمس حقوقهم وحرياتهم المكفولة دستورياً وقانونياً.

وقد وفر مركز العدل للمساعدة القانونية (88) خدمة قانونية في المجال الإداري في العام 2023 توزعت بين خدمات الاستشارة القانونية والتمثيل القانوني على النحو التالي:

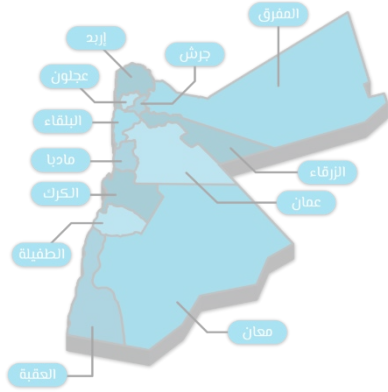
عدد الخدمات حسب نوع القضية

الرقم	الخدمة	عدد الخدمات
1	خدمات الاستشارة القانونية	79
2	خدمة التمثيل القانوني	5
3	زيارات المراكز الامنية	3
4	العدد الكلي للخدمات	88

عدد الخدمات حسب الجنس:

الرقم	الجنس	عدد الخدمات	النسبة
1	انثى	28	32%
2	ذكر	60	68%

عدد الخدمات حسب المحافظة:



الرقم	المحافظة	عدد الخدمات
1	عمان	64
2	إربد	7
3	الكرك	3
4	الطفيلة	2
5	الزرقاء	4
6	العقبة	1
7	البلقاء	3
8	معان	1
9	مادبا	1
10	المفرق	2

عدد حسب موضوع القضية

الرقم	موضوع الخدمة	عدد الخدمات
1	توقيف اداري	6
2	رخص مهين	1
3	اعتداء	2
4	استفسارات حول اللجوء - طلب لجوء	5
5	تظهير جنسية	7
6	حجة اعالة	1
7	قضايا ابعاد	43
8	نقابات مهنية - تأديب	1
9	اثبات جنسية - وثائق	7
10	انتحال جنسية أخرى/الدخول الى الاردن بطريقة غير مشروعة	1
11	مطالبات عمالية	6
12	ضمان اجتماعي	1
13	نزاع اجار	1
14	حجب مستندات	1
15	اخرى	4

وقد لمس مركز العدل من خلال عمله في مجال توفير خدمات المساعدة القانونية أن ضمان الحق في الوصول إلى القضاء المكفول دستورياً قد يواجه عدداً من التحديات التي قد تؤثر على إلى حدٍ ما في القدرة على الطعن في القرار الإداري بعضاً منها تحديات شكلية وأخرى شكلية والبعض الآخر موضوعية، لذلك فإن مركز العدل يسعى إلى المساهمة في الجهود الوطنية الهادفة إلى إرساء سيادة القانون وتعزيز الحق في الوصول إلى العدالة وتطوير العدالة من خلال تسليط الضوء على عدداً من التحديات التي رصدتها الخدمات القانونية التي تم توفيرها في هذا المجال، بالإضافة إلى ما المعلومات التي جمعها من خلال آراء المحامين المختصين المتفاعلين في هذا النوع من القضايا فعمد ورشة عمل حوارية تهدف إلى التباحث مع المحامين حول سبل تعزيز الوصول إلى القضاء الإداري شارك فيها 13 محامياً مختصاً، وفي هذه الورقة سيتم عرض مخرجات ورشة العمل الحوارية وما رصده المركز في هذا المجال، مع التأكيد على أهمية استكمال العمل من خلال تنفيذ دراسة معمقة تهدف بشكل أساسي إلى البحث في القرارات الإدارية الصادرة عن القضاء الإداري في معرض نظرها في الطعون المقدمة إليها في القرارات الإدارية النهائية.

أهم النتائج حول سبل تعزيز الوصول إلى القضاء الإداري:

المحور الأول: الرد الشكلي

من خلال العمل في مجال توفير خدمات المساعدة القانونية فقد لمس المركز كثرة الدعاوى القضائية الإدارية التي ترد قبل الدخول في موضوع الدعوى لأسباب شكلية وهو ما يعرف بـ (الرد الشكلي)، وهذا ما أكده المحامون المختصون خلال ورشة العمل الحوارية التي عقدت مع مجموعة منهم، وحسب المخرجات فإن أسباب الرد الشكلي للطعون ترجع لعدة أسباب منها ما يتعلق بكون عدم اكتساب القرار الإداري صفة القرار الإداري النهائي أو بسبب مضي المدة القانونية للطعن في القرار أو لسبب أن القرار لا يدخل ضمن القرارات الإدارية التي عدتها المادة 5/أ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014. ومن الأسباب الشكلية الأخرى لرد الطعن ما يتعلق بالخصومة، حيث لا يقدم الطعن بمواجهة الجهة الإدارية الصحيحة المعنية باصدار القرار الإداري، مع التأكيد على أهمية دور القضاء في الرقابة على الشكل نظراً لارتباطه بقرينة (السلامة) التي تستدعي أن يتحقق القاضي من صحة الشكل قبل الدخول في الموضوع.

وقد عزی المحامون أن بعضاً من الأسباب التي تؤدي إلى الرد الشكلي قبل الدخول في الموضوع كما يلي:

1. الخطأ في الخصومة حيث يجد عدداً من المحامين وجود توجه بتقديم الطعن بمواجهة عدداً من الجهات الإدارية التي قد لا تكون خصماً في الدعوى وهو ما سموه بـ (تعدد الخصومة على سبيل الاحتياط) الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع نسبة الرد الشكلي.
2. على الرغم من أن القانون يشترط أن يكون لدى المحامي المترافع أمام القضاء الإداري خبرة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة وفقاً لنص المادة 9/أ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، إلا أن هذا النص لم يشترط وجود التأهيل والخبرة في مجال الترافع في القضايا الإدارية التي تختلف عن الخبرة المتوفرة في الأنواع الأخرى من الدعاوى أمام الجهات القضائية المختصة، الأمر الذي قد يؤدي إلى إخطاء في الشكل لذا فإن شرط مدة الخبرة وحدها غير كافية طالما لم يحصل المحامي على التأهيل الكافي للتعامل مع القضاء الإداري من حيث الإجراءات ومهارات الترافع وتقديم الطعون.
3. توجه المحكمة الإدارية للرد الشكلي في حال عدم تقديم الجواب على الطعن من قبل الجهة المستدعي ضدها خلال المدة القانونية، حيث سارت المحكمة على نهج الرد الوجوبي للطعن في هذه الحالات أدى إلى ارتفاع نسبة الرد الشكلي،

إلا أن هذا التوجه قد اختلف في عام 2017 حيث قررت محكمة التمييز أن على المحكمة أن تبسط رقابتها على الموضوع والوقائع وإن لم يتم تقديم الجواب على الطعن.

4. قد تحدث بعض الخطاء الشكلية نتيجة السهو كان لا يتم التوقيع على الاستدعاء المقدم للطعن في القرار وعلى الرغم من أن محكمة التمييز قد أصدرت عدداً من القرارات التي تتجه فيما إلى عدم رد الدعوى لهذا السبب إلا ان النص الوارد في قانون القضاء الإداري في المادة 1/9 التي تشترط أن يكون استدعاء الدعوى موقعا من محام استاذ يؤدي إلى رد الطعن شكلا لعدم وجود التوقيع.

5. عدم اشتراط التأهيل السابق للقاضي الذي من الممكن ان يكون يتم نقله إلى المحكمة الإدارية دون حصوله على التأهيل المسبق للتعامل مع الدعاوى الإدارية وتكون مجال خبرته السابقة في مجالات قضائية أخرى ولسنوات طويلة لكن طبيعة إجراءات القضاء الإداري وخصوصية الطعون تتطلب تأهيل من نوع مختلف.

6. إن عدم قدرة من مصدر القرار الإداري بمواجهته في الحصول على القرار الإداري المراد الطعن فيه قد يؤدي إلى أخطاء أو عدم دقة أسباب الطعن أو صحة الخصومة وصدوره من صاحب الاختصاص أو فوات المدة القانونية الأمر الذي الرد الشكلي.

وعلى الرغم من أهمية رقابة المحكمة من الناحية الشكلية لضمان قرينة السلامة إلا أن المحامين أكدوا أيضاً على أهمية أن يكون العيب الشكلي جوهرياً ويؤثر على صحة الخصومة أو على جوهر الطعن لغايات الرد الشكلي وأن يتجه القضاء أكثر نحو تجاوز بعض العيوب الشكلية التي يمكن تصحيحها في معرض نظر الدعوى وان يكون الاهتمام منصباً على الجوانب الموضوعية أكثر لزيادة قدرتها على الرقابة على مشروعية القرار الإداري وضمان حقوق وحرريات الأفراد في معرض قيام الإدارة العامة بممارسة صلاحياتها في إصدار القرارات الإدارية الماسة بهذه الحقوق والحرريات.

لذلك كانت التوصيات هنا كما يلي:

العمل على ايجاد مساقات خاصة لتأهيل المحامين وبما يؤدي إلى تمكين المحامين الشباب لآكسابهم الخبرة والتأهيل اللازم للترافع امام القضاء الإداري الذي يتطلب مهارات خاصة.

أهمية تعزيز برامج التأهيل والتدريب الخاصة بالسادة القضاة سواء قبل الالتحاق بالوظيفة القضائية لدى القضاء الإداري والتدريب المستمر خلال ممارسته للعمل القضائي في المجال الإداري للاطلاع على المستجدات وأفضل الممارسات والاجتهادات والتفسيرات الحديثة للمنظريات الفقهية الإدارية.

الزام الجهة مصدرة القرار الإداري بأن يكون مكتوباً وتسليمه للشخص المعني فور إصداره للعلم بمضمونه وتمكينه من التظلم واللجوء إلى سبل الانتصاف الفعالة.

المحور الثاني: شرط الصفة والمصلحة لتقديم الطعن:

من اهم الشروط الواجب توافرها لقبول الطعن في القرار الإداري أن يكون لمقدم الدعوى الإدارية مصلحة شخصية وفقاً لما نصت عليه 5/هـ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، وقد أثار شرط المصلحة العديد من النقاشات من قبل المختصين ففي حين يشترط النص وجود المصلحة الشخصية فإن التطبيق تباين بالنسبة لتوفر المصلحة المستمرة خلال نظر الدعوى فإن زالت المصلحة خلال نظر الطعن تتوجه المحكمة لرده، بينما يوجد توجه آخر في بعض القرارات التي خالفت ذلك باستمرار ولايتها في نظر الطعن وإن زالت المصلحة كون ان النص لم يشترط ذلك من ناحية، ومن ناحية أخرى أن الهدف من الطعن من بسط رقابة القضاء على مشروعية القرار وضمان عدم وجود أي عيب يشوبه وفقاً للأسباب الواردة في المادة 7 من قانون القضاء الإداري.

كما تجدر الإشارة إلى ان الكثير من القضايا قد يستغرق نظرها المدة المتعلقة بالقرار المطعون فيه، كما في حال الفصل لمدة معينة من الدراسة الجامعية على سبيل المثال وهنا بالطبع سيزول شرط المصلحة لانتهاء المدة المحددة في القرار وبالتالي فوات قدرة المحكمة في بسط رقابتها على القرار من الناحية الموضوعية ومدى سلامته وتحقيقه للمصلحة العامة. وبذلك فقد كانت التوصية بان يتم الأخذ بتوجه القضاء الإداري في عدد من احكامه بالمصلحة الشخصية دون اشتراط الاستمرارية خلال طول فترة نظر الطعن.

وكذلك يرتبط بشرط المصلحة ما يتعلق بمفهومها، من ناحية اعتبار المصلحة المباشرة او غير المباشرة لاسيما فيما يتعلق بالقدرة على الطعن في الأنظمة والتعليمات والقرارات التي تصدر عن الإدارة العامة، وفي هذا المجال ليس واضحاً تماماً فيما إذا كان من الممكن ان يتم الأخذ بالمصلحة غير المباشرة او المصلحة المحتملة لضمان القدرة على الطعن في مثل هذه المسائل، خاصة في حال لم تمس بالمركز القانوني للطاعن مباشرة وإنما من المحتمل ان تمس به مستقبلاً كما بالنسبة للطعن في رفض انشاء مدرسة او مستشفى في منطقة معينة، أو صدور نظام او تعليمات قد تؤثر مستقبلاً في المركز القانوني للطاعن أو تمس أحد الحقوق والحريات المكفولة دستورياً، وعلى الرغم من ان المحامين لا يرون ان هناك ما يمنع من الأخذ بالمصلحة المحتملة إلا انه أيضاً قد لا يكون ذلك ممكناً في بعض الحالات في ظل نص الدستور على أن تنظيم الحقوق والحريات الدستورية يكون من خلال القانون، مع الاشارة إلى نص المادة 128 من الدستور التي تنص على عدم جواز ان تمس القوانين بجوهر هذه الحقوق، لذا تبقى إمكانية الطعن بالاستناد إلى المصلحة المحتملة ممكناً إلى حد ما.

المحور الثالث: البيئة الشخصية لاثبات الدعوى:

تعتبر البيئة الشخصية او الاثبات بواسطة الشهود من ضمن البيئات المقبولة أمام القضاء الإداري وفقاً لصريح نص المادة 10 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 التي نصت على وجوب تقديم قائمة بأسماء الشهود الذي يرغب المستدعي الطاعن في سماع شهادتهم اثباتاً لدعواه وعناوينهم الكاملة، بالإضافة إلى قائمة البيئات الخطية والقرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه اياه.

وعلى الرغم من ذلك فإن الممارسة العملية تشير إلى قلة عدد الدعاوى التي يتم فيها استماع المحكمة للبيئة الشخصية، واعتمادها بشكل أساسي على البيئة الخطية اجتهاداً وممارسة، وهنا تثار مشكلة تدني أو عدم القدرة على اثبات بعض العيوب التي لا يمكن اثباتها من خلال البيئة الخطية خاصة في حال التعسف في استعمال السلطة كما في قرارات انهاء خدمة الموظفين أو النقل التعسفي أو المنطوي على عقوبة تأديبية غير ظاهرة والتي لا يمكن اثباتها إلا من خلال البيئة الشخصية، إذ لا يمكن اثباتها بطرق الاثبات المباشرة وغنما بالقرائن الدالة عليه والتي تعتمد بشكل أساسي على البيئة الشخصية في كثير من الحالات. كما أن الطعن بالقرار الإداري وإصدار القرار فيه يحتاج إلى البحث في الباعث والسبب الذي دفع صاحب الصلاحية في اصدار القرار وهو ما لا يمكن البحث فيه دائماً إلا من خلال البحث في القرائن الدالة عليه والتي يصعب اثباتها بالبيئة الخطية وبمتن القرار الطعنين.

المحور الرابع: قضايا التعويض:

يختص القضاء الإداري بنظر طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات الإدارية إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء وفقاً لنص الفقرة ب من المادة 5 من قانون القضاء الإداري، إلا أنه لم يتم لغاية الآن صدور قرار بالتعويض نظراً لرد الدعوى في الحالات التي قدم طلب تعويض تبعاً لدعوى الإلغاء.

المحور الخامس: القضاء الإداري قضاء الغاء:

يعتبر القضاء الإداري الأردني قضاء الغاء، وهو بهذه الصلاحية يملك الصلاحية على إصدار قرار بإلغاء القرار الإداري إذا وجدت عيوباً تشوب القرار، لكنها بذات الوقت لا تملك الصلاحيات التي تمكنها من تقرر حكماً في الدعوى، بينما الوضع مختلف في القضاء الإداري الفرنسي الذي يملك الصلاحيات الغاء القرار الإداري وإصدار قرار فيه لضمان حماية الحقوق والحريات المكفولة.

وبالتالي فقد يتم الحكم بالغاء القرار الإداري ومن ثم تعاود الجهة الإدارية بإصدار قرار آخر في ذات السياق مما يعني أن صدر القرار بمواجهته سيكون مضطراً إلى معاودة الطعن في ذات مضمون القرار لكن بموجب قرار إداري آخر.

المحور السادس: البحث في الأسباب الموضوعية للطعن:

تعتبر الطعون الإدارية من الدعاوى التي تتعامل مع قوى غير متعادلة حيث يواجه الفرد السلطة العامة أو أحد أجهزة الدولة، وبالتالي فإن دور القضاء الإداري مهم جداً لتحقيق العدالة والتوازن في هذا النوع من العلاقات، وهو سبيل مهم للتظلم والحصول على الانتصاف الفعال، لذا فإن نظر وبحث المحكمة في أسباب الطعن الموضوعية أمر بالغ الأهمية لتحقيق العدالة والانتصاف المنشودين، ولكن ما يجري عملياً أن المحكمة عادة وفي حال قبول الطعن شكلاً لا تبحث في جميع الأسباب الموضوعية التي أثارها الطاعن، وإنما ترد فقط على السبب الموضوعي الذي استندت إليه لإصدار حكمها، الأمر الذي يجعل الطاعن غير قادر على فهم القرار وعدم قدرته على الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا، كما لا يكون واضحاً فيما إذا كانت المحكمة قد أخذت بالطعن أم لم تأخذ به.

المحور السابع: التبليغ

يتم التبليغ في الدعاوى الإدارية بواسطة رئيس المحكمة، والتي يفترض أن تتم وفقاً للإجراءات المرسومة بموجب قانون أصول المحاكمات المدنية، وما يحدث حالياً أن يتم تأخير التبليغ حتى تتمكن الإدارة من جمع المعلومات وإعداد ملفها وجوابها الذي ستقدمه للمحكمة، وهو ما يخالف القواعد والأصول الواردة في القانون ويؤدي إلى عدم التقيد التام بقواعد العدالة والمساواة بين الخصوم، بحيث تمنح الإدارة التي هي خصم في الدعوى فرصة ووقت لا يمنح للطاعن، ومن ناحية أخرى قد يتم أن ترفض الإدارة استلام التبليغ ودون أن يتم توثيق الرفض على التبليغ، وما يزيد من المشكلة أن المحكمة الإدارية لا تقبل التبليغ بواسطة الشركات الخاصة أو البريد الأردني كما هو الحال بالنسبة للمحاكم الأخرى.

المحور الثامن: الطعن في القرارات المستمرة:

تعتبر القرارات ذات الأثر المستمر من ضمن القرارات التي تثير إشكالية عملية للطعن فيها من عدة جوانب، حيث أن القرار المستمر من المفترض أن لا يخضع للقيود المتعلقة بالمدة القانونية لتقديم الطعن القضائي، طالما أن أثره لا زال مستمراً، لكن من الناحية العملية فإن اجتهادات المحاكم في هذا المجال غير مستقرة، فمنها من أخذ بهذا التوجه ومنها من لم يأخذ به، كما بالنسبة لقرارات التوقيف الإداري وقرارات الإقامة الجبرية وغيرها لا سيما وإنها قرارات ماسة بالحقوق الشخصية والتي تستدعي أن يتم التعامل معها بألية مختلفة عن القرارات الأخرى ذلك أن الشخص مقدم الطعن لزال تحت تأثير القرار فإذا ما قدم الطعن على سبيل المثال خلال المدة القانونية وتم رده لاي سبب فلا يمكن له أن يعاود تقديم طعن آخر فيه لعدم صدور قرار جديد جدد المدة القانونية وهذا بلا شك يحد من قدرته على حماية حقه في الحرية الشخصية المكفولة دستورياً.

المحور التاسع: رسوم الدعوى الإدارية:

تعتبر الدعاوى الإدارية من الطعون غير مقدرة القيمة والتي حددها جدول رسوم المحاكم الملحق بنظام رسوم المحاكم، حيث تستوفي قيمة رسم يحدده رئيس المحكمة ما بين 30 دينار ولا يزيد عن 300 دينار يضاف إليها رسم ابراز وكالة المحامي وبالتالي تعتبر رسوم الدعاوى الإدارية مرتفعة والتي قد تصل في مرحلتها إلى 700 دينار وهو امر يؤدي إلى اضعاف قدرة الأفراد من اللجوء إلى العدالة والقضاء خلافا لما ينص عليه الدستور، وبالتالي اضعاف قدرة القضاء في الرقابة على اداء الإدارة عن اعمالها وقراراتها، كما يكون تقدير الرسم بناء على تقدير رئيس المحكمة أو من يفوضه وبالتالي قد يتم رفع الرسم في انواع من القضايا والتي تعتبر تحديا لقرار الإدارة كما لا يتم الأخذ بعين الاعتبار حالات الضعف الخاصة ببعض الفئات لا سيما الموقوفين والموظفين العموميين ممن تكون قدرتهم المالية ضعيفة وبالتالي قد لا يكون بمقدورهم اللجوء إلى القضاء بسبب حاجز الرسم المرتفع مقارنة بإمكانياتهم.

المحور العاشر: ضمان الحق في المساعدة القانونية:

في حين يشترط قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 تقديم استدعاء الدعوى وتمثيل الطاعن من خلال محامي، فإنه لم يوجد البديل للحالات التي لا تملك المقدرة المالية لتوكيل محامي، فلا يوجد نص يمكن الأطراف من الحصول على المساعدة القانونية المجانية، ولا يزال تقديمها يكون من خلال مؤسسات المجتمع المدني المختصة في هذا المجال، والتي لا يمكنها مواجهة حجم الطلب على الخدمة كما أنها قد تكون محدودة بانواع معينة من الطعون نظرا لاختصاصها وإمكانياتها مواردها. وبسياق متصل لا بد من التأكيد على أن ضرورة النص على ضمان الحصول على المساعدة القانونية في مثل هذه الأنواع من القضايا امر مهم لضمان المساواة خاصة إذا ما اخذنا بعين الاعتبار عدم تساوي أطراف النزاع الإداري فهو يتعلق بتظلم الفرد امام السلطة العامة الذي يجب أن يكون متاحاً بشكل سهل دون معيقات مادية أو إجرائية.

المحور الحادي عشر: المسار السريع لبعض الطعون الإدارية:

بعض الطعون الماسة بالحقوق والحريات العامة تحتاج إلى ان يتم التعامل معها بصورة مستعجلة بحيث يتم الأخذ بعين اعتبار معايير معينة كان يكون القرار يتضمن مدة محددة كما في حالات الفصل من الجامعة لمدة محددة، وبالتالي فإن طول أمد نظر الدعوى قد يؤدي إلى فوات المصلحة الحالية والآنية لنظرها، كما ان بعض القرارات الماسة بالحرية الشخصية كقرارات التوقيف الإداري وقرارات الإقامة الجبرية تحتاج إلى مسار سريع لضمان الحق الأصلي الذي يحتاج إلى البت على وجه السرعة في القرار الإداري.