أثر امتيازات السلطة الإدارية على الإثبات في الدعوى الإدارية
"دراسة تحليلية وفقا لقانون القضاء الإداري الأردني"

أ.د سليم سلامة حتاملة*

تاريخ وصول البحث: 2022/7/20م تاريخ قبول البحث: 2022/8/31م

الملخص

تعرضنا في بحثنا لمجمل الأحكام التي توضح الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مجال الإثبات أثناء نظر المنازعات الإدارية أمام القضاء الإداري، علما أن الإدارة دائما هي طرف أساسي في الدعوى الإدارية بصفتها مدعى عليها كقاعدة عامة في مواجهة الفرد المدعي.

ونتيجة لاختلاف صفة أطراف الدعوى الذي انعكس على طبيعة المراكز القانونية لهم، والتي اتسمت بعدم التساوي والندية، حيث جاءت فكرة الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة لتثور في نطاق الدعاوى الإدارية، والبحث في مدى تأثيرها على مجريات الدعوى من حيث إثبات الوقائع المتعلقة بموضوع النزاع.

ونظرا لاختلاف تلك المراكز، فإن الإدارة تقف موقف القوي في مواجهة الأفراد لعدم امتلاكهم الوسائل والأساليب التي تتمتع بها جهة الإدارة كطرف في الدعوى، وبالمقابل نجد المدعي دائما يقف موقف الضعيف لعدم تمكنه في بعض الأحيان من الحصول على بعض البيانات الموجودة في حيازة الإدارة، مما ينعكس سلبا على موقفه من حيث عدم قدرته على إثبات حقه أو الحصول عليه ناقصا أو متأخرا.

وقد توصل الباحث إلى أهم النتائج المتمثلة بعدم المساواة بين أطراف الدعوى الإدارية فيما يتعلق بالإثبات لصالح الإدارة لتمتعها بجملة من الامتيازات المقررة في القانون الإداري مما يسهل عليها الاستعانة بتلك الوسائل، وكذلك ضعف موقف الأفراد عند إثبات ادعائهم بسبب عدم قدرتهم على تجهيز المستندات والأوراق اللازمة لإبرازها كدليل إثبات أو نفي في الدعوى الإدارية في الوقت المناسب.

ومن أهم ما نوصي به هو دعوة المشرع الأردني إلى إيجاد قواعد إجرائية تنظم قواعد الإثبات أمام القضاء الإداري مستقلة عن وسائل الإثبات المتبعة أمام القضاء الإداري.

*أستاذ دكتور، قسم القانون المقارن، كلية الشيخ نوح القضاة للشريعة والقانون، جامعة العلوم الإسلامية العالمية.

The effect of the privileges of the administrative authority on the evidence in the administrative case
Analytical Study according to the Jordanian Administrative judiciary law

Abstract

The effect of the privileges of the administrative authority on the evidence in the administrative case Analytical Study according to the Jordanian Administrative judiciary law

We suffered in our summary of the overall provisions that clarify the privileges enjoyed by the Department's evidence during the administrative disputes before the administrative courts, the Administration is always a party in administrative proceedings as a respondent in the face of the individual plaintiff.

As a result of the difference in the parties, reflected on the nature of the legal positions marked by inequality and equality, where the idea of the privileges enjoyed by the Administration to arise within the scope of administrative proceedings and in their impact on proceedings in terms of establishing the facts relating to the subject matter of the dispute

Given the different centers, the Department stand strong in the face of not having the means and methods of administration as a party to the proceeding, by contrast, the plaintiff always stand to not enable sometimes get some evidence in the possession of the Department, which reflected negatively on its position in terms of his inability to prove the right or get incomplete or late.

The researcher's most significant findings are the disparity between the parties to the administrative lawsuit in terms of proof in favor of the administration because it benefits from several administrative law privileges that make it easier for it to use these methods, as well as the weak position of individuals when proving their claims because they are unable to prepare the documents and papers required to show them as evidence. In the administrative litigation the time is a manner, and it is circulating around providing evidence or a denial.

We urge the Jordanian legislature to find procedural regulations that govern the norms of evidence before the administrative court, regardless of the types of evidence used before the administrative judiciary. This is one of our most essential proposals.

المقدمة:

تتمتع الإدارة العامة في نطاق الدعوى الإدارية المرفوعة بمواجهتها بجملة من الامتيازات في مجال الإثبات، والتي تمارسها نتيجة وجود روابط قانونية تجمع بين الإدارة من جهة، والأفراد من جهة ثانية، مع اختلاف المراكز القانونية لكليهما، وهذا ما تمليه طبيعة النشاط الذي تضطلع به الإدارة، والتي تهدف من خلاله إلى تحقيق المصلحة العامة وتغليبها، وهذا ما تسعى إليه، بحيث تقدم المصلحة العامة على مصلحة الأفراد.

ونتيجة لتلك الطبيعة، وسمو الهدف، وعدم الندية في المراكز القانونية، جاءت فكرة الامتيازات العامة التي تتمتع بها الإدارة لتثور في نطاق الدعاوى الإدارية، والبحث في مدى تأثيرها على مجريات الدعوى من حيث إثبات الوقائع القانونية المتعلقة بموضوع النزاع، ونتيجة لاختلاف تلك المراكز فإن الإدارة تقف موقفا قويا في مواجهة الأفراد لعدم امتلاكهم الوسائل والأساليب التي تستأثر بها الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية. ونظرًا لكون الإدارة دائما طرفا في النزاعات الإدارية التي ترفع أمام القضاء الإداري في مواجهتها من قبل الأشخاص فإنها تتسلح بجملة من الامتيازات المقررة في التشريعات الإدارية، والتي من أهمها الامتيازات المؤثرة في إثبات ادعاءاتها أو نفي ما هو مدعى به عليها.

وتأسيسا على أهمية قواعد الإثبات في الدعاوى الإدارية التي تهيئ لصاحب الحق إقامة النزاع دفاعا عن حقه والمطالبة به أمام القضاء، وهي العناصر التي يستند إليها القاضي في تكوين قناعته، بحيث تستند إلى ذلك فيما تقضي به في شأنها للتثبت من المصدر الذي ينشئ هذا الحق المبتنى إما على تصرف قانوني وإما على واقعة قانونية.

ومن تقصي ظروف التشريعات الإدارية، يتضح وجود عوامل تؤثر على وجه الخصوص في نظرية الإثبات مستمدة أساسا من طبيعة الدعوى الإدارية، وتتحصل في وقوف الإدارة كخصم دائم في الدعوى مزودة بالامتيازات المتمثلة بحيازة المستندات والأوراق الإدارية، وقرينة سلامة القرارات الإدارية، وامتياز المبادرة، وامتياز التنفيذ المباشر، فضلا عن تعلق الدعوى بروابط القانون العام القائمة على المصلحة العامة، والتي يسودها مبدأ المشروعية، وبذلك تبرز عوامل لصيقة بالدعوى الإدارية تؤدي إلى خلق ظاهرة عامة مؤداها وقوف الأفراد مدعين أو مدعى عليهم غير مزودين بأدلة الإثبات مما ينعكس صعوبة على موقفهم في الدعوى.

وعليه فإن تلك الامتيازات تجد سندها القانوني في التشريعات الناظمة لعمل الإدارة، وبالتالي فهي ليست مطلقة إنما مقيدة بتحقيق المصلحة العامة والتزامها بمقتضيات مبدأ المشروعية، وبالتالي فهي تمارس صلاحياتها في الحدود التي رسمها لها المشرع، كما أن هذا الأخير لا يغفل عادة عن إقرار وسيلة الدفاع للأفراد وتحقيق ضماناته بحيث يستطيع كل فرد مهما كان أن يدفع العدوان عن نفسه، وسواء اعتبرنا أن هذه الامتيازات حقوق للإدارة أو اختصاصات، فالفيصل فيها هو القانون الإداري، وهذه الامتيازات لا تشكل خطرا في ذاتها ولكن خطورتها ترجع إلى إساءة استعمالها. وننوه هنا أن دراسة هذا الموضوع جاءت في ضوء القضاء الإداري الأردني، واجتهادات المحكمة الإدارية في الأردن.

-**أهمية البحث وأهدافه:** تبرز أهمية الإثبات في نطاق الدعاوى الإدارية من حيث تمكين صاحب الحق في بناء دفاعه أمام القضاء الإداري بما يتضمن من عناصر يستند إليها القاضي في تكوين قناعته حول مصير الحق المدعى به بعد التثبت منه وتمكينه من الوصول إلى الحكم العادل.

ومما تهدف إليه هذه الدراسة هو بيان وتسليط الضوء والتعرف على تلك الامتيازات الإدارية لمعرفة مدى تأثيرها على أطراف الدعوى ونطاق الاختلالات في مبدأ التوازن بين المراكز القانونية لأطراف الدعوى التي تسببها ممارستها لعملية الإثبات من قبل الإدارة المدعى عليها.

-**منهجية الدراسة**: اتبع الباحث المنهج الوصفي القائم على التحليل والوصف مستعينا بآراء الفقه واجتهادات القضاء الإداري الأردني ما أمكن للوصول إلى النتائج.

-**مشكلة الدراسة**: تتمثل مشكلة الدراسة في التعرف على مدى أثر الامتيازات الإدارية على الإثبات في الدعوى الإدارية ودور القاضي الإداري في إعادة التوازن الإجرائي في الإثبات الإداري من خلال مبدأ الحياد الإيجابي الذي يمارسه أثناء السير بإجراءات الدعوى الإدارية.

-**الدراسات السابقة**: بداية كان لا بد من الإشارة إلى أن الباحث لم يجد دراسات بحثية متخصصة في ذات الموضوع لحد علمه، ولكن هناك بعض الدراسات الجزئية التي تناول الباحثون من خلالها التعرض لوسائل الإثبات والمؤثرات التي تستخدمها الإدارة لصالحها. ومع ذلك وجدنا الآتي من الدراسات القريبة ذات العلاقة نعرض لها على النحو الآتي:

1- د. علي خطار شطناوي، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به، المنشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الأمارات العربية، العدد 18، 2003.حيث تناول الباحث في دراسته موضوع القرائن من حيث تعريفها وأنواعها ودورها في الإثبات في مرحلة النزاعات القضائية التي تدور رحاها بين الإدارة وبين المستدعين ضدها.

- بينما دراسة الباحث يعرض من خلالها لمدى استخدام الإدارة للامتيازات التي مكنها إياها الواقع والقانون، ونطاق تأثيرها على صحة القرائن التي من الممكن استخدامها في عملية الإثبات.

2- د. جمال الكيلاني، الإثبات بالمعاينة والخبرة، مجلة جامعة النجاح الوطنية، نابلس، المجلد رقم 16 لسنة 2002.حيث تعرض الباحث من خلال دراسته الموسومة بأحكام المعاينة والخبرة كوسيلة للإثبات تستخدمها الإدارة في مواجهة المتعاملين معها حيث أوضح الباحث المقصود بالمعاينة والخبرة ونطاق استخدامها وأحوال اللجوء الى هذه الوسيلة.

- بينما دراسة الباحث جاءت لبيان أهم الامتيازات التي تمكن الإدارة من استخدامه وتوظيفها في الإثبات أو دفع الطلبات المقدمة في مواجهتها من المستدعين ضدها، وأثر ذلك على إثبات الحق المدعى به.

3-بسام أبو رميلة، مشكلة إثبات سوء نية الإدارة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية سابقا، مجلة الملك سعود، المجلد 22، لسنة 2010، تعرض الباحث إلى دراسة سوء نية الإدارة وما هي المشكلة التي تواجه المستدعي في إثبات سوء نيتها غير الظاهرة وانحرافها لدى إصدارها لقراراتها الإدارية.

- بينما دراسة الباحث سوف يعرض من خلالها للامتيازات التي تمكن الإدارة من استخدامها بحيث تكرس فكرة سوء النية من خلالها، وبالتالي مدى تأثيرها على العلاقات الناشئة بينها وبين الأفراد الذين ينازعونها في حقوقهم.

وبناء عليه سوف نتعرض بالدراسة إلى بيان أهم الامتيازات وآثارها التي تعطي الإدارة مركزا متميزا يكون من شأنه إحداث التأثير المباشر في توجيه وسير الدعوى الإدارية وذلك من خلال المباحث الآتية:

-خطة الدراسة:

-المبحث الأول: الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مجال الإثبات.

-المبحث الثاني: أثر الامتيازات على إثبات الدعوى أمام المحكمة الإدارية.

المبحث الأول.

الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مجال الإثبات:

تختلف أدوات الإثبات ووسائله ونطاق ممارسته تبعًا لاختلاف طبيعة الدعوى المنظورة أمام القضاء، فمن المعلوم أن طرفي الخصومة القضائية هما أصحاب الحق في تقديم البينة التي يثبت بها كل منهما الواقعة التي يدعيها، ويدحض كل منهما عن نفسه ما هو مدعى عليه بها.

ففي حدود الدعوى الإدارية، فإن قاضي الموضوع يعلم بواقعة عدم المساواة بين أطراف الدعوى فيما يتعلق بالإثبات، فمن حيث أشخاص القانون الخاص باعتبارهم مستدعين، فإنهم يسعون إلى تحقيق مصلحتهم الخاصة من خلال إثبات صحة ادعائهم بمواجهة الإدارة، وهم بهذا لا يملكون أية سلطة اتجاهها سوى السعي من خلال المحكمة لاحقًا للمطالبة بأية وسيلة إثبات لإحضارها من لدن الإدارة، بينما هذه الأخيرة مصدرة القرار الطعين، وبمناسبة الرد على ادعاءات المستدعين ضدها، فإنها تملك بمواجهتهم استخدام كافة سلطاتها وأساليب القانون العام المقررة في التشريعات الإدارية للحصول على وسائل الإثبات، وهنا مكمن قوتها، وهذه السلطات المقررة لها فإنها تمارسها تحت مظلة مبدأ المشروعية تحقيقا للمصلحة العامة المفترضة، وهذا يحقق لها ميزة السهولة والسرعة في الرد ودحض طلبات المستدعين عليها، ولبيان ذلك سوف نبحث تلك الامتيازات موضحين مدى انعكاسها على تسهيل مهمة الإدارة في الإثبات، حيث جاءت تلك الامتيازات على النحو الآتي:

المطلب الأول.

حيازة الأوراق والمستندات الإدارية:

تعد الأوراق الرسمية والسندات من الأدلة الكتابية الذي يثبت بها التصرف، ونقصد بها هنا الأوراق الرسمية التي يقوم بتحريرها موظف عام مختص وفقا لأوضاع مقررة، وهي كثيرة ومتنوعة: منها الأوراق الرسمية المدنية التي تثبت العقود والتصرفات المدنية، ومنها الأوراق الرسمية العامة كالقرارات الإدارية مثل محاضر التحقيق والتأديب وعقد الجلسات وملفات الموظفين، والقوانين والمعاهدات، ومنها الأوراق الرسمية القضائية كلوائح الدعوى ومحاضر الجلسات والأحكام، وكذلك والوثائق التي تثبت سندات الملكية وإثبات الشخصية وغيرها الكثير ....الخ .

والأوراق الرسمية بهذه الصفة لها حجية في الإثبات يحددها القانون، وهي تتفاوت قوة وضعفا، وأقوى الأوراق في الإثبات هي الأوراق الرسمية، فهي حجة على الناس كافة [1]، سواء كانوا ذوي الشأن أم الغير منبثقة من حكم القانون الذي افترض صحة هذه السندات والتي يدل مظهرها الخارجي على أنها سندات رسمية، وبذلك تكون هذه السندات صحيحة وسليمة لقيامها مؤيدة بقرينتين: الأولى، قرينة سلامتها من الناحية المادية لصدورها ممن صدرت عنه دون حاجة إلى الإقرار بها على خلاف السندات العادية، والثانية، قرينة صدورها من الأشخاص الذين وقعوا عليها ذوو الشأن والموظف الرسمي [2].

ونوضح هنا أن الأوراق والمستندات المشار إليها، لا يشترط فيها أن تكون مختومة بخاتم الجهة الإدارية المختصة، أو موقعة على النحو الذي يطلبه القانون، فقد تكون تلك الأوراق عبارة عن خطاب أو طلب مقدم من فرد عادي إلى الإدارة أو من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى، وبغض النظر عما إذا كانت تربطهما علاقة من عدمه، وبالتالي فإن تلك الأوراق تكتسب قيمتها في الإثبات بقدر انتظامها في الملفات وتسلسل أرقامها وتتابع الأوراق في ضوء تواريخها، وعلى قدر من انتظام وانضباط أوراق الملفات والسجلات تكون حجيتها في الإثبات والاطمئنان إليها[3]، وظهرت الآن المستندات الإلكترونية والمخاطبات الناشئة عن وسائل إلكترونية مختلفة تعتمدها الإدارة كالوثائق الرسمية المكتوبة من حيث إلزاميتها.

وقد ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية سابقا في هذا الشأن إلى القول إنه يتعين في مجال كفاية تقدير الموظفين الاعتداد بما هو ثابت بالأوراق والملفات استنادا إلى أن الرؤساء لا يعتمدون في تكوين عقيدتهم عن كفاية الموظف على مجرد المعلومات الشخصية فقط، بل يعتمدون أيضا على ما هو ثابت في الأوراق، وأن المرجع الرئيسي فيما يتعلق بمراحل حياة الموظف الوظيفية هو ملف الخدمة، باعتباره الوعاء الطبيعي لكل ما يتعلق بماضي خدمة الموظف وأحواله من ناحية الكفاية والصلاحية للوظيفة العامة[4].

من هنا ظهرت مقولة أن الأوراق والمستندات الإدارية تعد ذاكرة الإدارة الموضوعية، لذلك تتولى الإدارة حفظ الأوراق الإدارية بملفاتها بعيدا عن تناول أيدي الأفراد الذين تمسهم في مراكزهم القانونية[5]، وعليه فإن الإدارة على هذا الوجه تكون مزودة تلقائيا وسلفا بأدلة الإثبات بالنسبة لها، وبالنسبة لغيرها على السواء، في الوقت الذي يقف فيه الغير مجردا من هذه الأوراق والمستندات، وقد لا يعلم بصفة قاطعة أو واضحة ما سطر فيها من بيانات، وما إذا كانت صالحة أو على العكس من ذلك، إذ إن الفرد بحكم طبيعة الأمور أعزل من أدلة الإثبات بصفة عامة، ومؤدى ذلك أن تقف الإدارة في وضع أفضل من حيث القوة والاستعداد، بعكس الفرد الذي يقدم ادعاءاته في حين تخلو يداه من الأوراق، وهي الدليل الرئيسي في الإثبات نظرا للصيغة الكتابية للمرافعات الإدارية[6].

وعند البحث في علاقة الفرد مع الإدارة من حيث مدى معرفته بالمعلومات خاصته، فإننا نجده يجهل ذلك، فإن كان موظفا فإنه لا يستطيع تتبع كافة المعلومات في ملفه الشخصي، فعند إعداد وكتابة تقارير تقييم الأداء فإنه لا يعرف ما يدور بشأنه، وفي نهاية السنة قد يتعرض لعقوبة نتيجة عدم كفايته المهنية دون أن تتاح له فرصة الاطلاع والدفاع عما كتب بحقه. أما إذا كان مواطنا مراجعا لإحدى الإدارات طالبا لخدمة ما، فإن تسلسل

العمل الإداري وما تحتاجه تلك المعاملة من تدقيق وإدخال بيانات ومراجعة ملفات كل ذلك يتم بغياب علم المواطن، وفي النهاية يتلقى صاحب الشأن إخطارا غير مسبب عن حقيقة تلك المعاملة وما آلت إليه الإدارة بصدورها، لذا فإننا نستنتج أن هناك تفاوت في مراكز أطراف العلاقة، ونخص هنا الدعاوى الإدارية، مما يؤثر في إضعاف قدرة الأفراد على إثبات ادعائهم الناتج عن عدم قدرتهم من تجهيز المستندات والأوراق اللازمة أو حتى صور عنها لإبرازها في الدعوى كدليل إثبات أو نفي، كل هذه الظروف تؤدي إلى تكريس فكرة إضعاف المراكز القانونية للأفراد في مواجهة الإدارة وبالتالي عدم القدرة على إثبات الدعوى الإدارية.

أمام هذا الواقع من المفترض أن يبرز دور القاضي الإداري في تحقيق العدالة بحيث يتدخل بقصد إيجاد واقع جديد يتمخض عنه إعادة التوازن في العلاقة القانونية من حيث إثبات الدعوى الإدارية، ونضرب لذلك مثلا، فيما يتعلق بمدى اعتماد قاضي الإلغاء على الملف الوظيفي للموظف الذي هو بحيازة الإدارة لإثبات ما يدعيه.

ونستطرد بالقول إنه جرى العمل في الإدارات العامة على تصنيف الأوراق وتبويبها وحفظها وإعطائها أرقاما متسلسلة ليسهل الرجوع إليها وقت الحاجة، وفي موضوعنا عند نظر الدعوى الإدارية، ففي هذه الحالة تلتزم الإدارة بعد تسطير خطاب لها من قبل المحكمة بموافاتها ملف الموظف الوظيفي للاطلاع عليه من قبله أو من يمثله في الدعوى والاستفادة منه في مجال إثبات دعواه، بحيث يشتمل على كافة الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع الدعوى، والمنتجة في إثباتها تأكيدا ونفيا متى طلب منها ذلك.

ويملك القاضي سلطة تقدير قيمة الأوراق والمستندات الإدارية بالنظر إليها مجتمعة، حيث تتساند جميع الأدلة في الأوراق مع بعضها البعض ومع الأوراق الإدارية الأخرى ذات العلاقة، حيث تؤيد بعضها البعض، وتقويها، ويستطيع القاضي الوصول إلى الحقيقة للنزاع المعروض عليه بعد رفع أي تعارض أو تناقض بين الأوراق، وطرح الدليل الذي لا يطمئن إليه، وصولا إلى النتائج المرجوة من واقع الأدلة المطروحة[7].

وفي سبيل ذلك، فإنه يقع على عاتق القاضي نقل عبء الإثبات من الفرد المستدعي إلى الإدارة التي يتوجب عليها الاستجابة إلى طلباته التي يقع تحت حيازتها الأوراق والمستندات، وذلك ليكون له العون في إثبات دعواه في مواجهة الإدارة، وضمانه له في الدفاع عن نفسه، بهذا الإجراء يكون القاضي الإداري قد ضيق الهوة بين مراكز الطرفين في الإثبات، وفي حال نكول الإدارة عن الاستجابة لطلب المحكمة في توريد الأوراق والمستندات وضمها لقائمة الأدلة الكتابية فإن ذلك يعد قرينة لصالح المدعي، وفي هذه الحالة تعد الإدارة عاجزة عن تقديم ما يؤيد صحة قرارها، وبالتالي فإن القاضي سوف يأخذ بادعاءات المستدعي وحججه في إثبات دعواه[8].

وتأسيسا على ما تقدم وبالاستناد لنص المادة (41) من قانون القضاء الإداري التي أجازت للمستدعي وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري أن يستند إلى القواعد العامة الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 وتعديلاته، وتحديدا المادة (108) منه التي نظمت حق الحصول على الأوراق والمستندات للاطلاع عليها والاستفادة مما تحويه من معلومات لاستخدامها كأدلة إثبات، وعلى ذلك نصت على أنه: "يجوز للمحكمة أن تأمر أي موظف من موظفي الحكومة بأن ينظم ويسلم إلى الفريق الآخر قائمة بالمستندات المتعلقة بالمسائل المبحوث عنها والموجودة لدى أي دائرة من دوائر الحكومة أو التي كانت موجودة في حيازة أو عهدة أو

تحت تصرف إحدى دوائرها إلا إذا كانت من المستندات التي أصدر بشأنها رئيس الوزراء شهادة موقعة بإمضائه يشير إلى أن إفشائها يضر بالمصلحة العامة". وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا سابقا بحكمها القائل:

"تضمن قانون محكمة العدل العليا قواعد إجرائية نظمت سير المحاكمة أمام محكمة العدل العليا، وفي حال عدم كفاية هذه القواعد يصار إلى تطبيق قانون الإجراءات العام وهو قانون أصول المحاكمات المدنية"[9].

وفي سبيل تقديم المستدعي الأوراق والمستندات الموجودة تحت يد الخصم فقد نصت المادة (10/ أ / 4) من قانون القضاء الإداري على وجوب أن يرفق المستدعي باستدعاء الدعوى : "قائمة بالبينة الخطية الموجودة تحت يد الخصم أو الغير على أن يتم بيانها بصورة محددة وبيان الجهة الموجودة تحت يدها على أن تكون ذات علاقة مباشرة في الدعوى ومنتجة في إثباتها، وإن كانت الجهة التي توجد المستندات تحت يدها قد امتنعت عن تزويده بصورة عنها أو بوصفها أو زودته بها بعد تقديم دعواه وكانت المدة القانونية قد انقضت عند تزويده بها فيكتفي بذكرها وبالقدر الذي يعلمه من التفصيل بخصوصها وللمحكمة الإدارية الموافقة على تقديمها" .

من الملاحظ على النصين المتقدمين أن المحكمة لها صلاحية جوازيه في أن تأمر بإحضار أي من المستندات والأوراق المنتجة بالدعوى وليس على سبيل الوجوب والالتزام، وبمعنى آخر إذا لم ترغب المحكمة أن تقرر جلب أية إسناد وأوراق من الدوائر الحكومية فلن يستطيع الأفراد عمل ذلك من تلقاء أنفسهم مما يؤدي إلى وجود إشكالية تتعلق بقدرتهم على إثبات حقوقهم تجاه الإدارة، وهذا فيه إخلال بمبدأ الدفاع. وفيه تعدٍّ وافتئات على حقوق الأفراد لعدم قدرتهم على إثبات حقوقهم مما قد يؤدي إلى ضياع تلك الحقوق.

ومن جهة أخرى، ولدى قول المشرع الإداري في المادة المشار إليها، أنه يكتفي في حال عدم تزويد الإدارة للمستدعي بتلك المستندات أو تأخرها أو عندما ذكرت جملة وبالقدر الذي يعلمه، هذا الحكم ذو حدين ممكن التوسع من قبل المستدعي ببيان مضمونه والإتيان بأحكام لم يتضمنها وبالتالي بناء حكم القاضي على ذلك، أو عدم ذكر مضمون تلك المستندات كليا أو الاختصار بالبيان، ففي كل الأحوال المشار إليها وبالشكل الدال والوافي سوف يؤثر سلبا على الحكم الصادر إذا ارتكن القاضي على ما أورده المستدعي زيادة أو نقصانا.

وللاستزادة والتوضيح توجهنا في بحثنا هذا إلى دراسة (قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47 لسنة 2007)، باعتبار أن موضوعاته ترتبط بموضوع البحث من حيث الحق في الحصول على المعلومة، وعلى هذا نصت المادة السابعة من القانون على أنه: "مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة فلكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقا لأحكام هذا القانون"، وبالتدقيق في النص المتقدم نجد أن المشرع قد أجاز لكل مواطن الحصول على المعلومات التي يطلبها، وهذا النص على درجة من العمومية من حيث الجهات المخاطبة بهذا النص بحيث تشمل كل إدارات الدولة، ولكن ما يعيب النص أنه قد قيد ذلك الحق بأن يكون طالب المعلومة أردنيا، وهذا محل نقد، لأن هناك أفرادا يقيمون على أراضي الدولة الأردنية إقامة مؤقتة أو دائمة، قد يتعرضون لقضايا معينة يتطلب حلها أو المساعدة في حلها الحصول على معلومات محددة من الإدارة تساعدهم في إثبات دعواهم، كذلك هناك قيد آخر في الحصول على المعلومة مرتبط بمراعاة أحكام التشريعات النافذة، هنا يثور السؤال الآتي: ماذا لو منعت تلك التشريعات كليا الأفراد من ممارسة حقهم في الحصول على المعلومة، أليس في

ذلك تعطيل لهذا القانون، أو قيدت بشكل جزئي لاعتبارات المصلحة العامة الحصول على المعلومات، كما فعلت المادة (13) من هذا القانون، حيث نصت على الآتي باعتبارها معلومات محمية غير قابلة للإفشاء بها وأهمها: الأسرار والوثائق المحمية، والمصنفة أنها سرية ومحمية، وأسرار الدفاع الوطني، وأمن الدولة وسياستها الخارجية، والمعلومات التي تتضمن تحليلات واستشارات.....الخ، والملفات المتعلقة بالسجلات الطبية والوظيفية، والتعليمية والحسابات والتحويلات المصرفية، والأسرار المهنية، كذلك ما يمكن أن يؤثر على المفاوضات التي تكون المملكة طرفا فيها، وتحقيقات النيابة العامة، والمعلومات ذات الطبيعة التجارية والصناعية والاقتصادية، والبحث العلمي.....الخ.

وهذا ما أخذت به وطبقته محكمة العدل العليا سابقا في العديد من أحكامها والتي منها قولها: "لا تملك المحكمة إلزام الإدارة بإبراز وثيقة للمحاكم إذا صدرت شهادة من رئيس الوزراء بموجب المادة (110) من قانون أصول المحاكمات الحقوقية، تفيد أن الأسباب الواردة في الوثيقة المطلوب إبرازها هي أسباب أمنية، وان كتاب مدير المخابرات العامة هو من الوثائق السرية، وأن إفشاء مضمونه يتنافى والمصلحة العامة"[10]. وفي حكم آخر قضت بأنه : "يجوز للإدارة عند وجود شهادة صادرة عن رئيس الوزراء تشهد أن الأسباب الواردة في كتاب معين هي أسباب أمنية، وأن الكتاب يعد من الوثائق السرية للغاية، وأن إفشاء مضمونه يتنافى والمصلحة العامة أن تمتنع عن إبراز الوثيقة للمحاكم ولا تملك المحكمة في هذه الحالة إلزام الإدارة بإبرازها"[11]، وفي ذلك نقول إنه إذا كان هذا الكتاب الصادر عن رئيس الوزراء بما لديه من سلطة تقديرية في ذلك والمتضمن شهادة باعتبار معلومات ما هي معلومات سرية قد يؤدي الإفصاح عنها الإضرار بالمصلحة الوطنية، أفليس هذا الإجراء خاضعا لرقابة القضاء الإداري ؟، وهل هناك ما يمنع بمعزل عن اطلاع الأفراد وكحل توافقي أن تقوم المحكمة بالتأكد من صحة ادعاء الإدارة بأن المعلومات المطلوبة قد صدر بها شهادة من رئيس الوزراء باعتبارها سرية؟.

ومع كل ذلك، تبقى هناك عقبة تشريعية أخرى تقف عائقا أمام الأفراد تظهر بمناسبة ممارستهم لحقهم في الحصول على المعلومات وهي نصوص فضفاضة عامة ألا وهي نصوص قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة 1971، الذي أسدل عباءته على الكثير من موضوعات القرارات الإدارية مانعا إعلانها أو الاطلاع عليها.

ونخلص مما تقدم، أن الإدارة تعمد إلى إصدار القرارات وتنفيذها بمواجهة المخاطبين بها محددة نطاق حقوقهم والتزاماتهم قبلها، دون اعتبار لإرادتهم تاركة المدعي بمواجهة تلك القرارات وما تحويها من آثار سلبية على مراكزهم القانونية كمدعين يصعب معها الإثبات، بالوقت التي تمسك الإدارة وتحوز كافة الأدلة الضرورية، مما يخلق عدم التوازن بين طرفي العلاقة، بحيث ينعكس أثره سلبا على موقف المستدعي في الدعوى الإدارية.

المطلب الثاني.

قرينة سلامة القرارات الإدارية:

تعتبر قرينة سلامة القرارات الإدارية من القرائن المفترضة في القرار الإداري الذي ابتدعها القضاء واستقر على تطبيقها[12] ، وبهذا قضت محكمة العدل العليا بقولها: "يفترض في كل قرار إداري قد صدر صحيحا وفي حدود المصلحة العامة ما لم يقم الدليل على إساءة الإدارة سلطتها في إصداره وإلا فإنه يبقى سليما وصحيحا ومنتجا لآثاره"[13] ومؤدى ذلك أن كل قرار إداري يتمتع بقرينة الصحة من الناحية القانونية، ويترتب على ذلك أن القرار

ينتج آثاره القانونية حال تنفيذه، ويترتب على الأفراد الالتزام بما يتضمنه القرار من التزامات، ولهم التمتع بما يمنحهم من حقوق وامتيازات، وإذا أرادوا الطعن في القرار فإن ذلك لا يوقف آثاره إلا في حالة الحكم بإلغائه، ويتحمل من يهاجم القرار عبء إثبات عدم مشروعيته، أما الطعن في القرار بحد ذاته لا يوقف تنفيذه، ويعود للإدارة تقدير أمر التوقف عن تنفيذ القرار في حالة الطعن به أو الاستمرار في التنفيذ، إلا أن الإدارة قد تلزم بأمر قضائي في بعض الحالات بالتوقف عن تنفيذ القرار بانتظار نتيجة الطعن، وهذه هي الحالات التي لا يمكن فيها إعادة الحال إلى ما كان عليه عند إصداره في حالة إلغائه مثل قرار هدم منزل [14].

وبناء عليه، فإنه يفترض في القرار الإداري الصحة، بمعنى أنه قد صدر سليما متفقا مع أحكام القانون، مطابقا لمبدأ المشروعية، حيث يتولد عن ذلك ما يسمى بقرينة الصحة. [15] ، وهذا ما حكمت به محكمة العدل العليا سابقا بقولها: "بأن القرارات الإدارية يفترض فيها السلامة والصحة حتى يثبت الطاعن عكس ذلك"، أو أن يكون محمولا على الصحة ما لم يقم الدليل على عكس ذلك، بفضل ما يحيط به من ضمانات تعين على ذلك كحسن اختيار الموظفين المساهمين في إصداره.

ومن نافلة القول إن قرينة سلامة القرارات تسري على كافة القرارات الإدارية يستوي في ذلك أن تكون مسببة أو غير مسببة، صريحة أو ضمنية، إيجابية أو سلبية، إذ يفترض فيها أن تكون محمولة على الصحة استنادا إلى القاعدة العامة في هذا الشأن والتي تفترض سلامة كل قرار إداري[16].

وإذا كان عبء إثبات عكس قرينة الصحة المفترضة في قرارات الإدارة يقع على عاتق المستدعي، فإن القضاء مراعاة له اكتفى منه في هذا الشأن تقديم ما يزحزح قرينة صحة القرار، حيث ينتقل عبء الإثبات في هذه الحالة إلى الإدارة التي تلتزم بإثبات مشروعية قراراها، فإذا هي لم تفعل ذلك زالت قرينة الصحة نهائيا عن القرار الإداري وإن هي نجحت ظلت تلك القرينة قائمة بالنسبة لهذا القرار[17]، وفي ذلك تقول المحكمة الإداري أن القرار الإداري المشكو منه صادرا عن مجلس الوزراء بحدود سلطته التقديرية وحائزا على قرينة السلامة المفترضة لأنه ووفقا للمبادئ المقررة فقها وقضاء فإن كل قرار إداري يفترض أنه صدر صحيحا وفي حدود الصالح العام ما لم يقم دليل قاطع على خلاف ذلك ...الخ [18]، وعلى هذا الوجه، تعد قرينة صحة القرار، من الامتيازات المهمة الممنوحة للإدارة بموجب التشريعات الإدارية، وذلك لتستطيع تفعيل وممارسة أعمالها، وتمكينها من استخدام أهم وسائل ذلك العمل وهو القرار الإداري.

وهذه القرينة وإن كانت ذات طابع عملي وتستند إلى الثقة المفترضة فيمن يصدرون القرار من حيث التأهيل ورقابة الإدارة عليهم التي تلزمهم باحترام قواعد الاختصاص والشكل وتوخيهم غاية المصلحة العامة حال إصدارهم للقرار، إلا أن ذلك لا يجعل منها قرينة قاطعة في الإثبات، بل هي قرينة قابلة لإثبات العكس، حيث تنهار قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري إذا ما نجح صاحب الشأن في زعزعة الثقة المفترضة في القرار الإداري بدرجة يطمئن معها القاضي بأن هذا القرار مخالف للقانون، وفي هذه الحالة ينتقل عبء إثبات صحة القرار ومطابقته للقانون شكلا وموضوعا إلى الإدارة، فإن هي أخفقت في إثبات ذلك أو تقاعست عنه كان ذلك مبعثا لتأكد القاضي من عدم مشروعية القرار الإداري ، الأمر الذي يدعوه للقضاء بإلغائه[19].

نستخلص مما تقدم، أن قرينة سلامة القرارات الإدارية على أهميتها تعد من القرائن البسيطة التي تقبل إثبات العكس بجميع وسائل الإثبات، بحيث ينتقل معها عبء إثبات مشروعية قراراها إلى الإدارة مصدرة القرار الطعين، فإذا قدمت ما يثبت صحة قرارها تؤيد القرار، وعلى العكس من ذلك تعد خاسرة للدعوى مما يترتب على المحكمة إلغاء القرار الطعين[20] .

المطلب الثالث.

امتياز المبادرة:

إن من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة بمناسبة ممارستها لسلطاتها، إصدار قرارات بإرادتها المنفردة، تتسم بالإلزام، بحيث ترتب حقوقا أو التزامات للأفراد دون حاجة لموافقتهم، وهذا ما يطلق عليه القوة التنفيذية للقرار الإداري، أو امتياز المبادرة[21]، وامتياز المبادرة هذا يتجسد بما تقوم به الإدارة في إصدارها للقرارات الإدارية، عندما تريد أن تتبنى موقفا معينا تحدد به مركزها القانوني وحقوقها دون توقف على إرادة الأفراد بمقتضى قرارات ملزمة لها قوة تنفيذية بغير حاجة للالتجاء إلى القضاء[22].

وبما أن هذا الامتياز مقرر للمصلحة العامة، فإن على الإدارة الالتزام به في أدائها لأعمالها، بحيث لا يجوز لها ترك (امتياز المبادرة) والالتجاء إلى القضاء لاستصدار حكم بدلا من تصرفها المباشر الذي يفرض نفسه على الإدارة والأفراد على حد سواء دون أن تملك التنازل أو التخلي عنه[23]، مثل قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة وقرارات الوظيفة العامة من نقل و انتداب ....الخ، حيث تصدر الإدارة تلك القرارات رغما عن الأفراد وتنفذها في مواجهتهم مباشرة ولا يكون أمامهم حال الادعاء بعدم مشروعيتها من سبيل سوى اللجوء إلى القضاء طعنا عليها ويكونوا في هذه الحالة في موقف المستدعي، والإدارة في موقف المستدعى ضدها، وهو الموقف الأسهل في مجال الإثبات.

واستكمالا لذلك، فإن كان من حق الإدارة إصدار قرارات بمواجهة الأفراد واجبة التنفيذ، ففي حال امتناعهم عن التنفيذ فإن سلطتها تمتد إلى استخدام أسلوب التنفيذ الجبري، وعلى الرغم من ذلك فإن سلطتها في هذا الشأن مقيدة بضابط المصلحة العامة، حيث يتعين أن تكون ديدن الإدارة العامة وغايتها من إصدار تلك القرارات فلا يجوز أن تكون الغاية من قرار نزع الملكية، أو نقل الموظفين، لتحقيق النفع الخاص لأحد الأفراد، كما يتنافى مع مبدأ المشروعية أن يكون قرار الإحالة على التقاعد هدفه الانتقام من أحد الموظفين، ففي هذه الحالة نكون أمام قرار إداري غير مشروع يكون محلا للطعن عليه بالإلغاء، ويمكن لصاحب الشأن أن يطلب وقف تنفيذه إذا توافرت موجبات ذلك الطلب[24].

ومن الواجب التأكيد على أن من صحة القرارات الإدارية اشتمالها على آثارها القانونية التي جاءت تطبيقا للقانون، من هنا وجدنا أن القرار يكتسب قوته القانونية بحيث يعكس طبيعته وينتج عن ذلك التزام الإفراد باحترام القرارات الإدارية والعمل على تنفيذها، وقوتها التنفيذية تلك مبتناة على قرينة المشروعية، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية، إذ المفروض أنها مطابقة للقانون، وطاعة القانون واجبة[25].

وبناء على ما تقدم، فإن القرار الإداري التنفيذي الذي تتمتع الإدارة بمقتضاه بامتياز المبادرة تحقيقا للصالح العام يحوز حجية الأمر المقرر؛ حيث تكون له قوة إلزامية وتنفيذية تفوق التصرفات المنفردة للأفراد باعتباره من

أساليب السلطة العامة[26]، إلا أن هذه الحجية أقل مرتبة من حجية الأمر المقضي فيه التي تتمتع بها الأحكام القضائية، وتستند إلى قاعدة موضوعية مؤداها مطابقة الحكم للقانون واعتباره عنوانا للحقيقة فلا يجوز مناقشته في مضمونه[27]، في حين أن قوة الأمر أو حجيته التي تلحق بالقرار الإداري وتكسبه الصفة التنفيذية الملزمة منذ صدوره وسريانه في مواجهة الأفراد تقوم على قرينة السلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، وهي القانونية، ومن هذه الناحية يتميز القرار الإداري عن الحكم القضائي؛ فالقرارات الإدارية يمكن أن تعدل من المراكز القانونية بصفة تلقائية دون انتظار أو توقف على إرادة الفرد صاحب الشأن، فقد لا يحتاج لترتيب آثارها مباشرة مثل القرارات السلبية، وقرارات نقل الموظفين، والتأديب، وقد تحتاج القرارات إلى تدخل إيجابي من جانب الفرد، وفي هذه الحالات قد ينفذها صاحب الشأن طواعية واختيارا[28].

وفي حال امتناع من وجه إليه القرار عن التنفيذ الطوعي، فإنه لا يبقى أمام الإدارة واستنادا لقابلية قراراتها للتنفيذ المباشر إلا اللجوء إلى هذا الأسلوب لإجبار الأفراد على الانصياع لأوامر الإدارة وذلك للمحافظة على هيبة الإدارة ودوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وخلاصة ما تقدم، فإن الإدارة من خلال قراراتها التي تؤثر على المراكز القانونية للأفراد وتعمل على تحديد حقوقهم والتزاماتهم من خلالها، فإنه في حالات معينة قد تخرج عن نطاق مبدأ المشروعية إلى مبدأ عدم المشروعية، وفي هذه الأثناء، سوف يقوم الشخص المتضرر بالوقوف والتعرف على مدى مشروعية تلك القرارات، فإذا أراد اللجوء إلى القضاء طالبا إلغاء تلك القرارات فإنه سوف يقف موقف المستدعي في مواجهة الإدارة إذا علمنا هنا أن مراكز طرفي الدعوى من حيث تحضيرها للإثبات مختلفين حيث يواجه المستدعي بعض الصعوبات في تحضير وإحضار وسائل الإثبات خصوصا منها ما يكون تحت يد الإدارة المستدعى ضدها، وهذا الموقف ينتج عنه تكريس فكرة عدم توازن المراكز القانونية لطرفي دعوى الإلغاء.

المطلب الرابع.

امتياز التنفيذ الجبري للقرار الإداري:

(التنفيذ المباشر):

تنطوي القرارات الإدارية في كثير من الأحيان على فرض التزامات وأعباء على الأشخاص الموجهة إليهم، وبذا يتعين على هؤلاء احترام تلك الالتزامات والوفاء بها طواعية واختيارا، ومبادرة ذاتية منهم[29]، فإن قاموا بتنفيذ ما طلب منهم فهذا هو الأصل، وهو ما يجب أن يكون، وإن هم امتنعوا عن التنفيذ فإن للإدارة أن تستخدم وسائل التنفيذ المباشر والتي تنطوي على قوة وقسر في الأحوال والشروط التي سنبينها لاحقا. وتعد سلطة الإدارة هذه من أكثر امتيازاتها أهمية، إذ تتجلى فيها خصوصية من خصوصيات القانون الإداري، وميزة تميزه عن القانون الخاص، فالأصل في هذا القانون أن لا أحد من أشخاصه يستطيع أخذ حق بنفسه، ومن يدّعي حقا فعليه اللجوء إلى القضاء ليحكم في ادعائه واقتضاء حقه، ونظرا لخطورة هذه السلطة ولما قد تنطوي عليه من مخاطر على حقوق الأفراد وحرياتهم فقد وضع لها القضاء والفقه شروطا، وحدد الحالات التي يجوز للإدارة فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري[30].

ومبررات ذلك، أن الإدارة تستهدف دوما من خلال ما تقوم به تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي يتوجب منحها كافة الوسائل القانونية التي تمكنها من إنجاز مهامها، وبدون ذلك سوف يستعصي عليها إلزام الأفراد تنفيذ قراراتها التي تحمل إرادتها الملزمة وبما تتصف به تلك القرارات من قرينة المشروعية. ووفقا لهذا الامتياز، فإنه يكون بوسع الإدارة القضاء لنفسها بإجبار الأفراد الرافضين لتنفيذ قراراتها على الرضوخ إليها وذلك بتنفيذها عليهم جبرا، حتى لو طعنوا على تلك القرارات بالإلغاء ما لم تأمر المحكمة بوقف تنفيذ القرار، لأن الطعن بالإلغاء لا يؤدي بذاته إلى الوقف التلقائي لتنفيذ القرار الإداري [31].

ومن المفيد التأكيد على أن التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية لا يعد حقا مطلقا تمارسه الإدارة، متى شاءت وبالكيفية التي تراها، بل هي رخصة لا يجوز بمقتضاها التعدي على حقوق الأفراد، وهي رخصة مقيدة تمارسها متى توافرت شروطها، باعتبارها استثناء على الأصل العام المتمثل في ضرورة سلوك طريق الطعن القضائي لاستصدار حكم قابل للتنفيذ بمواجهة الأفراد، ولأنه طريق استثنائي فإنه من المقرر أن لا يجوز اللجوء إليه إلا وفقا للضوابط والحالات الآتية:

أولا: وجود نص قانوني يعطي الإدارة مكنة ممارسة هذا الحق:

عندما يرفض الأفراد الخضوع لقرارات الإدارة طواعية فإن المشرع يمنح الإدارة حق تنفيذ قراراتها جبرا، لهذا نجد أن النص القانوني الذي خول السلطة الإدارية المختصة صلاحية إصدار قرارات تنفيذية، يرخص لها أيضا الالتجاء إلى التنفيذ المباشر لضمان تنفيذ قراراتها، وعليه فإن الإدارة تستمد صلاحيتها من الالتجاء إلى التنفيذ المباشر من النصوص القانونية الصريحة، بمعنى يتوجب وجود نص قانوني صريح يجيز للإدارة استخدام امتياز التنفيذ المباشر.

وتطبيقا لهذه الحالة فقد تعرض المشرع الأردني في بعض القوانين بنصوص صريحة تعطي الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها جبرا بحق الأفراد، والتي من أهمها، ما أورده المشرع في قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (6) لسنة 1952، وتعديلاته، حيث نصت المادة (6/ ج) على الآتي: "المكلفون الذين تنشر أسماؤهم في الجريدة الرسمية، ويتخلفون عن دفع المبالغ المطلوبة بعد مرور ستين يوما من تاريخ النشر تحجز أموالهم الجائز حجزها قانونا بقرار من الحاكم الإداري لاستيفاء الأموال الأميرية، وتباع إذا لم يتم الدفع، أو تجري التسوية اللازمة خلال المدة التي يعينها الحاكم الإداري إذا كانت من الأموال المنقولة، أما إذا كانت من الأموال غير المنقولة فتباع بعد مرور سنة من تاريخ الحجز".

وفي هذا المجال أيضا، نصت المادة (23) من قانون التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000، على أنه:

"للمحافظ اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوفير المواد التموينية، ومنع تخزينها بهدف احتكارها، ورفع أسعارها". ومن تطبيقاتها أيضا ما نصت عليه المادة التاسعة من قانون الأمن العام رقم (9) لسنة 1965، التي حددت حالات اللجوء إلى استخدام القوة المادية لأفراد الأمن العام؛ بحيث تجيز لهم استخدام القوة بالقدر اللازم لأداء واجباتهم بشرط أن يكون استخدامها هو الوسيلة الوحيدة لذلك، وبشروط محددة.

ثانيا- انتفاء أية وسيلة قانونية أخرى لدى الإدارة لتنفيذ القرار.

أي أنه في حالة عدم وجود مؤيد جزائي أو مؤيد إداري يمكن أن تلجأ إليه الإدارة في سبيل إرغام الأفراد على تنفيذ القرار الإداري، ورغم عدم وجود ترخيص من المشرع بالتنفيذ المباشر، فإن من واجب الإدارة أن تنفذ قسرا القرارات الإدارية الكفيلة باحترام النصوص القانونية، وألا تعطل تنفيذ القانون، والإدارة هي المكلفة بتنفيذه[32].

وفي هذه الحالة لا يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر إلا تطبيقا لحكم القانون، لا لتحقيق مآرب شخصية، وهذا بالضرورة يفترض غياب النص الجزائي العقابي على عدم التنفيذ، ومخالفة الأشخاص للتشريعات الناظمة لسير العمل والتي تتضمن أحكامها الالتزام بتنفيذها.

ثالثا- وجود حالة الضرورة.

تعني حالة الضرورة وجود خطر حال وداهم يهدد النظام العام، أو أحد عناصره. لهذا يتطلب لإعمال هذه الوسيلة أن يكون الخطر مفاجئا وحقيقيا، وأن يكون قائما فعلا في الوقت الذي تقرر فيه الإدارة الشروع بالتنفيذ. وتحقيقا للصالح العام من خلال استخدام وسيلة التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، وجدنا أن مبادئ القضاء الإداري قد أجازت للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر، رغم عدم وجود نص تشريعي يسمح بذلك.

واستكمالا لذلك، ونظرا لما يمثله التنفيذ المباشر في حالة الضرورة من خطر يتهدد الأفراد في حرياتهم وأموالهم، وحياتهم الخاصة، إلا أن الفقه والقضاء، قد عملا على حصر اللجوء واستعمال هذا الحق، في دائرة ضيقة من خلال وضع شروط تمنع استعماله في غير ما أعد له، وبالحدود الكافية لمواجهة حالة الضرورة، وتتمثل هذه الشروط بالآتي [33]:

1.وجود خطر جسيم يهدد النظام العام في المجتمع.

2.أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية أو المادية.

3.أن يكون هدف الإدارة من تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحماية النظام العام.

4.يجب أن لا تضحي الإدارة بمصلحة الأفراد إلا بمقدار ما تقضي به الضرورة؛ أي أن لا تتعسف الإدارة بإجراءاتها.

من مجمل ما تقدم، نستخلص أن الأصل يتوجب على الإدارة أن تلجأ إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي يقضي بإلزام الأفراد بالتنفيذ، ولكن وجدنا أن ما استقر عليه الفقه والقضاء أجاز اللجوء إلى أسلوب التنفيذ الجبري، أو التنفيذ المباشر كاستثناء من أصل عام لا يجوز التوسع فيه، لذا وجدنا أن مبررات اللجوء إلى التنفيذ قد اقتصر على الحالات الثلاث الأنفة الذكر، مع إلزام الإدارة احترام بعض الشروط التي تمثل قيدا على إرادتها وضمانة للأفراد في الوقت نفسه من تعسف الإدارة، وهذه الشروط هي:

1.ثبوت امتناع الأفراد عن تنفيذ قرارات الإدارة طوعا.

2.وجود نص تشريعي محدد يبيح للإدارة اللجوء إلى هذا الأسلوب.

3.أن تلتزم الإدارة حدود القانون والتدابير الضرورية وهي بصدد التنفيذ المباشر ودون أن تتعداها.

وفي حال مخالفة تلك الحالات والشروط، فإن التنفيذ الجبري يصبح إجراءً تعسفيًّا لتجاوز الإدارة حدود صلاحياتها، وبالتالي يرتب أحكام المسؤولية التقصيرية الناتجة عن هذه الأفعال.

المبحث الثاني.

أثر الامتيازات على إثبات الدعوى أمام المحكمة الإدارية:

تتأثر المراكز القانونية لأطراف الدعوى الإدارية بما تتمتع به الإدارة من امتيازات في نطاق تطبيق نظرية الإثبات في تلك الدعاوى بشكل يؤثر على سير إجراءات الدعوى، ونظرا للسلطات التي تملكها الإدارة في نطاق الإثبات والمنبثقة عن مجموعة الامتيازات التي منحها إياها المشرع، ومبادئ القانون الإداري والقضائي الذي جعلها في مركز قانوني أعلى وأقوى مكنها من بسط هيمنتها على أدلة الإثبات مما أدى إلى نشوء ظاهرة عدم التوازن بين المستدعي صاحب المصلحة في الطعن، والمستدعى ضدها الإدارة مصدرة القرار في الدعوى، لذلك سوف نحاول البحث في بيان تلك الآثار على مركزي الطرفين من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول.

طبيعة العلاقة بين امتيازات الإدارة والدعوى الإدارية:

إن الطبيعة الخاصة للقضاء الإداري تجعله قضاء متميزا عن غيره، ذلك أن الخصم في الدعاوى الإدارية يكون جهة الإدارة، مما يجعل التوازن بين طرفي الدعوى مفقودا، فالإدارة المستدعى ضدها في الغالب طرف ذو سطوة يحوز المستندات الهامة والجوهرية الخاصة بالنزاع، ولن تقدم الإدارة ما لديها من مستندات طواعية، وهو ما يشكل صعوبة للمستدعي الفرد في إثبات دعواه ضد جهة الإدارة[34].

وتتعدد طبيعة الدعاوى الإدارية تبعا لطلبات المستدعي إلى دعوى إلغاء أو دعوى القضاء الشامل، وبغالب الأحوال تكون الإدارة هي الحائز لمعظم الأدلة والمستندات، وهذه الصعوبة تستدعي تدخل القاضي الإداري للمساعدة في إدراك هذه الوسائل عن طريق تسطير أوامر بناء على طلب المستدعي موجهة إلى الإدارة المعنية بهدف إحضار المستندات والأوراق ذات العلاقة تحقيقا لمقتضيات العدالة[35]، مما قد تبدو معه صعوبة إثبات عدم صحة القرار ظاهرة للعيان بالنسبة للأفراد في نطاق الدعوى الإدارية كون أن القضاء قد أقر قاعدة اقتران القرارات الإدارية بالمشروعية، بمعنى أن كل قرار إداري صحيح ما لم يثبت العكس. وقد سبق البيان، أن الإدارة قد منحها المشرع امتيازات يهدف من خلالها إلى تمكينها من القيام بمهامها المتجسدة في تحقيق الصالح العام، وأهم تلك الامتيازات امتياز الأسبقية في قرينة السلامة التي من خلالها توفر المشروعية لقراراتها، وإعمالا لمبدأ قرينة السلامة لا يتم إيقاف العمل بالقرار الإداري المطعون فيه إلا بموجب حكم قضائي، وهنا يقع عبء الإثبات على المستدعي، وبالتالي تكتسب تلك القرارات إلزامية الاحترام والتنفيذ، ويتعرض مخالفوها لإيقاع العقوبات عليهم سواء كانت تلك العقوبات إدارية أو جزائية[36].

وإذا قامت الإدارة بأعمال باشرتها بوسائل القانون الخاص، فالمنازعات التي تنشأ عن هذه الأعمال تكون من اختصاص القضاء العادي. فالأعمال التي تمت مباشرتها من قبل الإدارة على أملاكها الخاصة مثلا، تخضع للقضاء العادي، لأنها قامت بأعمال مماثلة لأعمال الأفراد[37]، أما العقود التي تجريها الإدارة بشأن الأملاك العامة فإنها تعد عقودًا إدارية بطبيعتها، نظرا لقابليتها الدائمة للإلغاء، وبهذا الخصوص تم التفريق بين المؤسسات

العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري[38]، وبالتالي فإن المنازعات التي تنشأ عن الوضع الوظيفي لموظفي ومستخدمي المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية تخضع لصلاحية القضاء الإداري، أما المنازعات التي تنشأ عن نشاط المؤسسات العامة ذات الصفة التجارية والصناعية فإنه تخضع للقضاء العادي، بما فيها المنازعات المتعلقة بالعقود التي تجريها هذه المؤسسات، وبما فيها الأضرار اللاحقة بالغير بسبب تنفيذ أعمالها.

وفيما يتعلق بقضايا الأحوال الشخصية، والحريات والملكية الفردية، فقد اعتبر المشرعون والفقهاء أن هذه الفئة من الأعمال يجب الاحتفاظ بها لمحاكم القضاء العادي بالنظر فيها، حتى ولو كان النزاع يتعلق بمرفق عام[39]. من ذلك نتوصل إلى أن المبرر الأهم في إعطاء الصلاحية للمحاكم العادية في موضوعات الأحوال الشخصية والملكية الفردية، وغيرها من الموضوعات فيما تحققه للأفراد من ضمانات باعتبارها الحارسة لهذه القضايا الجوهرية في حياة الأفراد، والتي لا يجدون مثيلا لها لدى المحاكم الإدارية.

وننوه في هذا المقام، أن من غير المقبول أن يؤدي الأخذ بما يعزز دور القضاء العادي في مواجهة القضاء الإداري إلى اضمحلال مبدأ أساسي وهو مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية وسلطة القضاء العادي، فالإدارة التي تستولي على عقار لوجه مخالف للقانون يخضع هذا التصرف إلى القضاء العادي الذي يجبر الإدارة على التعويض، ولكن لا يستطيع أن يحكم بإخراج الإدارة من العقار لأنه بذلك يكون قد تعرض لعمل إداري.

وعندما تسلك الإدارة في تصرفاتها مسلكا يؤدي بها إلى ارتكاب مخالفة صارخة للقانون ينتج عنها:

1.مس بحق الملكية الفردية عن طريق نزع الملكية للمنفعة العامة، وهذا يخضع للقضاء العادي.

2.أو مس بالحرية العامة أثناء تنفيذها عملا ماديا، كحجز حرية الأشخاص دون الاستناد إلى نص قانوني كالمنع من السفر، فإنه يخضع للقضاء العادي.

3.قيام الإدارة بإصدار قرار تمنع بموجبه صحيفة من الصدور ومصادرة موجوداتها، فإن اقترن هذا الإجراء بالتنفيذ الفعلي يصبح من نوع التعدي ويطعن فيه أمام القضاء العادي.

المطلب الثاني.

أثر الامتيازات على المستدعي في الدعوى الإدارية:

نظرا لما تحوزه الإدارة من الامتيازات والسلطات غير المألوفة، فمن الطبيعي أن تؤثر هذه الأخيرة بشكل أو بآخر على سير الخصومة الإدارية، لا سيما ما يتعلق بإجراءات الإثبات، ذلك أن الإدارة بامتلاكها لهذه الامتيازات، تعد الطرف الأقوى في الدعوى ما يجعلها في أغلب الأحوال تقف موقف المستدعى ضدها، وهو الموقف الأيسر، في حين يقف الفرد الخالي من أدلة الإثبات في الغالب موقف المستدعي، وهو الموقف الأصعب، وبالتالي أثرت هذه الامتيازات على مراكز الأطراف[40].

ومن المفيد بداية أن نعرض للمقصود بالمستدعي، فهو: كل من تقدم بطلب إلى القضاء في مواجهة خصم آخر، وثبت له الصفة بالدعوى عند مباشرتها، هذا كون القاضي الإداري لا يتحرك من تلقاء نفسه[41]، ولا يقتصر المستدعي على الشخص الطبيعي فقط وإنما يقصد به أيضا الأشخاص المعنوية الخاصة كالجمعيات والشركات الخاصة، ولاكتساب صفة المستدعي لا بد أن تتوافر لديه أهلية الاختصام وهي صلاحية الشخص لاكتساب

المركز القانوني بما تضمنه من حقوق وواجبات إجرائية، وأن تحديد مركز الفرد كمدَّعٍ في الدعاوى الإدارية تنحصر في طائفتين من المنازعات الإدارية، أولهما، دعاوى الإلغاء والتعويض عن القرارات الإدارية، وثانيهما ، دعاوى القضاء الكامل بخصوص منازعات التسوية ومنازعات العقود الإدارية[42].

إذن اضطلاع الشخص بدور المستدعي في الدعوى الإدارية، وهو الدور الأصعب، مقارنة بدور المستدعى ضدها الذي تتمتع به الإدارة الحائزة على المستندات والبيانات الحاسمة للفصل في الدعوى، تأسيسا على ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة غير المألوفة يؤدي إلى إحداث خلل في التوازن بين طرفي الخصومة، وفي حالات تعد استثنائية من الأصل العام، أن يقف المستدعي موقف المستدعى ضده، إذا ما تم تقديم طلب عارض من المستدعى ضده الأصلي بمواجهة المستدعي في الدعوى، مما يؤدي إلى أن يصبح هذا الأخير في موقف الدفاع؛ مع بقاء صفته كمستدعي لصيقة به لحين انتهاء الخصومة [43].

وفي كافة الأحوال، فإن وجود الشخص في مركز قانوني كمستدعٍ في الدعوى الإدارية في مواجهة الإدارة كمستدعى ضدها، يمكن استخلاصه والركون إليه من خلال النصوص القانونية، والمبادئ العامة للقضاء الإداري التي تحدد أطراف الدعوى. [44]

ولبيان أثر تلك الامتيازات على موقف المستدعي، في نطاق "حيازة الأوراق والمستندات والمحاضر والمحررات الإدارية "، التي تعد وتوضع تحت تصرف العاملين في الأجهزة الإدارية، إنها تعد وسيلة الإدارة الأساسية في الإثبات أمام القضاء الإداري. وبالتالي فإن الفرد المستدعي يجد صعوبة في مجال الإثبات تظهر من ناحيتين: الأولى، صعوبة الحصول عليها في الوقت المناسب للاستعانة بها، وثانيهما، عدم تمتعه بخاصية الاستعداد المسبق للمنازعة الإدارية من حيث الاطلاع والفهم وإعداد دفاعه، مما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن بينه وبين الإدارة في إعداد الأدلة وتحضير البينات، وكفاية الدفوع، مما ينعكس سلبا على قدرته على إثبات دعواه، وإظهار عدم مشروعية قرارات الإدارة، ونخص بالذكر هنا، فيما يتعلق بدعوى الإلغاء المبنية على عيب انحراف بالسلطة، كونه من العيوب القصدية في العمل الإداري المبني على دوافع داخلية، عندما يتعرض المستدعي لإثبات هذا العيب، ففي الكثير من الوقائع لا تسعفه أية قرائن على ذلك سوى اللجوء إلى ملفه الشخصي، أو الاطلاع على بعض الوثائق والمستندات التي يمكن من خلالها أن يستخلص وجود هذا العيب، وبالتالي قد يصطدم بممانعة الإدارة من تمكينه من الاطلاع عليها بحجة حماية المعلومات السرية، أو أي دواعٍ أخرى، مما يحرمه من إثبات دعواه، وضياع حقوقه، ونخص بالذكر التقارير السنوية السرية التي تُعد من قبل الرؤساء الإداريين التي من شأنها أن تؤثر على المركز القانوني له.

أما ما يتعلق بتأثير "امتيازات المبادرة" على قدرة الفرد المدعي في إثبات دعواه، فإنه ومن المقرر ابتداء أن الإدارة تملك بإرادتها المنفردة سلطة إصدار قرارات إدارية ملزمة تتجه إرادتها من خلالها إلى اتخاذ موقف معين أو الامتناع عنه بمواجهته بقصد ترتيب آثار قانونية، كل ذلك يتم دون ترتيب أو علم مسبق بالموافقة من قبل الأفراد. فالعمل القانوني المتمثل بالقرار الإداري، تتمثل به كافة الآثار القانونية من لحظة صدوره. ويرجع ذلك إلى أن القوة التنفيذية للقرار الإداري نابعة من طبيعة القرار نفسه باعتباره مجرد تطبيق للقانون، ومن ثم فإن القرار الإداري يكون له قوة القانون الذي يجسده في الحالات الفردية[45]، ويتفرع عن ذلك التزام الأفراد باحترام

القرارات الإدارية، وعليه فإن من يريد التخلص من آثاره أن يلتزم بتلك القرارات أولا، ثم يلجأ بعد ذلك إلى القضاء لمناقشة مشروعية تلك القرارات ، وعليه سوف يجد نفسه يتحمل مخاطر الإثبات ، المتعلقة والمنتجة بالدعوى، وهذا مما يضع المستدعي في مواجهة المستدعى ضدها الإدارة في مركز غير متوازن.

ويعني ذلك أيضًا، أن القوة التنفيذية للقرار تتحصل في قوة إثبات مبنية على قرينة السلامة، أي أن القرار مطابق للقانون، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية، إذ المفروض أنها مطابقة للقانون، وطاعة القانون واجبة[46]. وهذه حجية مقررة لتلك القرارات، تقوم على قرينة السلامة والصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، من هنا فإنه يقع على عاتق الفرد المستدعي، مصاعب ومخاطر مركزه كمدعٍ في مواجهة الإدارة المتمتعة بامتياز المبادرة إذا ما أراد التخلص من آثار تلك القرارات.

وفي نطاق بحث تأثير امتيازات الإدارة على المستدعي عند إثبات دعواه، فإن من المقرر أن المستدعي يواجه عبئا ثقيلا في محاولة نقض قرينة صحة القرارات الإدارية، لأنه في الغالب الأعم يستند في ذلك على أدلة هي في حوزة الإدارة وتحتفظ بها، لذا يتعين على المستدعي نقض ما تدعيه الإدارة، بحيث يؤثر وينقض كليا قرينة الصحة المفترضة في القرار، وفي أقل تقدير يعمد المستدعي إلى زعزعتها، بحيث يؤثر على قناعة القاضي والعمل على توجيهه نحو فكرة أن القرار معيب وغير مبرر.

من ذلك توصلنا إلى أن مراكز المتداعين في نطاق إثبات صحة القرارات الإدارية غير متوازنة، ولكن هذه القرينة كما جرى عليه العمل، قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس بجميع طرق الإثبات، بحيث تنقض هذه القرينة أو تزعزع، مما يؤدي إلى نقل عبء الإثبات على الإدارة لتقديم ما يثبت مشروعية قراراتها، فإن عجزت عن ذلك فسوف يؤدي إلى فقدانها الدعوى، وبالنتيجة إلغاء القرار الطعين.

ونضيف إلى ما تقدم، أنه مما تتمتع به الإدارة من امتيازات كما ذكرنا سابقا، امتياز التنفيذ المباشر عندما تعمد الإدارة إلى سلوك طريق التنفيذ الجبري لحمل الأفراد على الالتزام بمضمون تلك القرارات، حيث ترتبط فكرة التنفيذ المباشر تلك، بقرينة صحة القرارات الإدارية وسلامتها بمجرد إصدار القرار من جهة الإدارة المختصة، وبالتالي فهو واجب النفاذ، ومن يريد الاحتجاج على مشروعيته أن يتوجه إلى القضاء مدعيا عدم صحته وعليه أن يثبت ما يدعيه من حيث خروج القرار من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية.

وبناء على ما تقدم نستنتج أن الإدارة بما تملكه من سلطة تقديرية نحو توافر شروط حالة الضرورة الملجئة إلى استخدام وسيلة التنفيذ المباشر، ومفاجئة الأفراد بذلك يضعهم في موقف أضعف كون الإدارة هي من تقدر وتطبق تلك الشروط، وهي من تملك كل الذرائع القانونية التي تمكنها من الاستناد إليها، وهذا يسهل عليها الرد على طلبات المستدعي، ويصعب على المستدعي أن يثبت دعواه. إذن فهو أمام مهمة صعبة، عليه أن يثبت ابتداء عدم صحة القرار الإداري، ومن جهة أخرى، إثبات عدم توافر شروط التجاء الإدارة إلى إتباع أسلوب التنفيذ المباشر كوسيلة لإلزام الأفراد على التنفيذ، وأخيرا، عليه إثبات أنه غير ممتنع عن التنفيذ لدحر مبرر الإدارة في اللجوء إلى هذه الوسيلة، أو توافرت ظروف خارجة عن إرادته حملته على عدم القدرة على التنفيذ والالتزام بأحكام

القرار الصادر، كل ذلك يجعل من مهمة الفرد أكثر صعوبة، وغير ميسرة، مما يترك أثره على مركزه كمستدعٍ، قد يؤدي به إلى عدم القدرة على اقتضاء حقوقه مما تختل معه قيم العدالة.

المطلب الثالث.

أثر الامتيازات على المستدعى ضدها في الدعوى الإدارية:

تناولنا في المبحث الأول من هذه الدراسة جملة من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مجال الدعوى الإدارية، والتي من المؤمل أن تترك أثرا بالغا في نطاق نظرية الإثبات في الدعاوى الإدارية، بحيث تؤثر على سير الخصومة الإدارية لا سيما ما يتعلق بإجراءات الإثبات. ويقصد بالمستدعى ضدها، الإدارة مصدرة القرار محل الطعن، بحيث تثبت لها هذه الصفة عند مباشرة رفع الدعوى. والإدارة من خلال هذه الصفة، هي في مركز قانوني كمستدعى ضدها في الدعوى الإدارية في مواجهة الشخص المستدعي الذي يمكن بيانه من خلال النصوص القانونية، أو مبادئ القضاء الإداري التي تحدد أطراف الدعوى الإدارية.

ولبيان اثر الامتيازات على موقف الإدارة المستدعى ضدها في الدعوى الإدارية، فإنه لمن المقرر في نطاق حيازتها للأوراق والمستندات الإدارية أن تلك الأوراق تتضمن ما يثبت كافة الوقائع المتعلقة بالعمل الإداري محل المنازعة أو دحضها وإثبات عكس ما جاء بها وهي تحت تصرفها، وبالتالي فهي وسيلتها الأساسية في الإثبات أمام القضاء الإداري، فإذا أرادت إثبات واقعة بعينها في مواجهة الموظف العام مثلا، فإنها ستجد من السهولة بمكان الاستعانة بتلك الأوراق والمستندات التي تحت يدها، كأوراق التحقيق في قضية معينة مع الموظف، والتي أجرتها معه بمعرفتها ومن تلقاء نفسها.

وما يندرج تحت مظلة الأوراق الإدارية التي يمكن الارتكان إليها في إثبات عدم صحة طلبات المستدعي، تلك الأوراق الرسمية التي في حوزة الإدارة ومثبتة لوقائع إدارية على الوجه المعروف في القانون الخاص[47].حيث يتم مراعاة الشكليات المقررة للأوراق الرسمية على النحو المنصوص عليه في المواد الخاصة بذلك في قانون المدني الأردني (المواد 72- 86) على سبيل المثال ،والمادة السادسة من قانون الإثبات، وقد تكون أوراق عرفية صادرة عن الأشخاص العاديين دون أن يتدخل في تحريرها موظف عام مختص .كما يمكن أن تتخذ الورقة الإدارية صورة القرار الإداري في أي قرينة أو شكل، وقد تأخذ صورة عقد يحتفظ بنسخة منه في ملف الإدارة، وقد تكون الورقة أو المستند من قبيل المنشورات والتعليمات الإدارية الداخلية لتنظيم سير العمل الإداري، وقد تكون من قبيل المحاضر الإدارية، أو تقارير فنية أو إدارية تتعلق بسير العمل الإداري[48].

واستنادًا لما تقدم وجدنا أن الإدارة هي الطرف الأقوى دائما في المنازعات الإدارية، وتكون مزودة بامتيازات السلطة العامة، فتحوز بحكم وظيفتها المستندات والأوراق الإدارية، التي هي الدليل الأساس في الإثبات أمام الطرف الآخر الذي يعوزه الدليل[49]، أما المستدعي فهو مجرد منها على الصعيد المعرفي بمحتواها وما سُطّر فيها من معلومات ابتداءً، وبالتالي فإنه يفقد القدرة على معرفة مدى كفايتها وصلاحيتها في إثبات دعواه، وعليه سوف تقف الإدارة في مركز قانوني أفضل من حيث الاستعداد لمواجهة ما يدعيه الخصم، مع بقاء المستدعي في موقف ضعيف حيث لا يستطيع تتبع سير حفظ أية أوراق عند دخوله في علاقة مع الإدارة، وما هي الإجراءات التي تتخذ أو التقارير التي تعد حولها أو الآراء التي قيلت، ونتيجة ذلك تنشأ حالة من عدم التوازن والتفاوت بين طرفي

الدعوى تؤثر سلبا على قدرة الفرد المستدعي على تجهيز بيناته ودفاعه من سندات وأوراق منتجة بالدعوى بقصد إبرازها لإثبات صحة دعواه.

أما في مجال سلطة الإدارة في إصدار قراراتها وبما تملكه من امتياز المبادرة عندما تتجه إرادتها المنفردة إلى اتخاذ موقف معين أو الامتناع عنه، وفي سبيل تحقيق ذلك، فإنها تتجه إلى تبني موقف إيجابي ينصرف إلى إصدار قرارات تتمتع بقوة تنفيذية مباشرة تتحدد بموجبها نطاق سلطتها وبيان مركزها القانوني تجاه الأشخاص بهدف تحقيق المصلحة العامة بحيث تحوز حجية الأمر المقرر، وهذه الحجية المنعقدة لتلك القرارات ، تقوم على قرينة الصحة والسلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، التي يمكن من خلالها أن تعدل في المراكز القانونية بصفة تلقائية دون انتظار أو توقف على إرادة الفرد الموجه إليه القرار. وإذا تتبعنا مراحل وخطوات اتخاذ القرارات الإدارية من قبل الإدارة فإننا سوف نجدها تتمثل في دراسة وتشخيص الموقف الذي أدى إلى المبادرة في اتخاذ القرار ، والتحري عن العامل أو العوامل التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرار معين، وتصنيف الأسباب وتحديدها والبحث عن المعلومات ومصادرها، وبدائل تلك المعلومات ثم تقييمها، أي دراسة كل سبب من تلك الأسباب، ثم الاختيار بين البدائل، وأخيرا البحث في أنجع السبل لمتابعة تنفيذ القرار وتقدير النتائج، كل هذه العملية الإدارية المركبة والتي تنتهي بصياغة قرار إداري ملزم يتمتع بقوة تنفيذية نابعة من طبيعته باعتباره تطبيقا للقانون.

هذه العملية المتكاملة تتمتع الإدارة من خلالها بمعرفة كافة تفاصيلها وحيثياتها، وما هي الأوراق والمستندات والمحاضر والتقارير اللازمة لحسن اتخاذ القرار وتنفيذه، فإذا ثار نزاع حول هذه القرارات فإننا نجد الإدارة في موقف سهل وميسر من حيث إثبات صحة تلك القرارات في مواجهة الفرد المستدعي الضعيف، ولديها الاستعداد الكافي في الدفاع عن نفسها مهما أثير حول صحة مشروعية تلك القرارات ، من هنا نجد أن مركز طرفي الدعوى في اختلال دائم وعدم توازن قد يؤدي إلى إنكار العدالة في حالات معينة لا يستطيع معها المستدعي إثبات دعواه.

ونستكمل في موضوع تأثير الامتيازات العامة - والتي من أهمها قرينة صحة وسلامة القرارات الإدارية - على قدرة وموقف الإدارة كمستدعى ضدها في إثبات الدعوى الإدارية، فإن تلك القرينة هي قرينة عامة تفترض سلامة كل قرار إداري تمتلك الإدارة بموجبه قوة تنفيذية في مواجهة الأفراد، ولكن يقع على عاتق الإدارة إذا ما تدخل القاضي الإداري بما له من دور فاعل في تسيير وتوجيه إجراءات الدعوى وإصدار قرار في مواجهة الإدارة يلزمها من خلاله إحضار الأوراق والمستندات التي بحوزتها والمتعلقة بموضوع النزاع المنظور أمامه لإثبات صحة تلك القرارات، فإن امتنعت عن تقديم تلك المستندات والأوراق، أو تعذر عليها تقديم الإثبات الكافي تحملت مخاطر عدم كفاية الإثبات في الدعوى طبقا للقواعد العامة في الإثبات وزالت القرينة نهائيا، وفقدت قراراتها بما تتمتع به من قرينة الصحة والسلامة، بحيث تنشأ في مقابل ذلك قرينة جديدة لصالح المستدعي على صحة ما أقامه من ادعاء أمام القضاء، وأن ما قدمه صحيح، وفي هذه الحالة ينتقل عبء الإثبات على جهة الإدارة, ونضيف أنه مهما واجهت الإدارة من صعوبات فهي دائما في موقف الطرف الأقوى في مواجهة المستدعي، إذا علمنا أنها عندما تتخذ قراراتها تكون في أفضل حالة، ومتهيئة وتأخذ كافة الاحتياطات لضمان سلامة قراراتها.

وفيما يتعلق بما تتمتع به الإدارة من امتياز التنفيذ المباشر، فإن سلوك هذا الطريق من قبل الإدارة يتم دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم يعد بمنزلة السند التنفيذي تحمل بموجبه الأفراد على التنفيذ لاقتضاء حقوقها، مما يجعلها في مركز أفضل مقابل الأفراد، وتستند في استعمالها لهذا الحق تأسيسا على قرينة الصحة والسلامة المفترضة في قراراتها. ونتيجة هذا الموقف، فإن الإدارة كونها هي المبادرة دائما في موقف المستدعى ضدها، والأفراد في موقف المستدعي، وبالتالي هم من يتحملون عبء رفع الدعاوى على الإدارة والإثبات، وأن سلطة الإدارة في ذلك سلطة تقديرية باتجاه توافر شروط حالة الضرورة ألجأتها إلى استخدام وسيلة التنفيذ المباشر، ومفاجئة الأفراد بذلك يضعهم في موقف ضعيف، كون الإدارة هي من تقدر وتطبق تلك الشروط، وهي من تملك كل الذرائع القانونية والواقعية التي تمكنها من الاستناد إليها، وهذا يسهل عليها الرد على طلبات المستدعي، ويصعب عليه إثبات دعواه، التي تعدت إثبات صحة القرار إلى إثبات توافر شروط اللجوء إلى التنفيذ المباشر، وأن الفرد غير ممتنع عن التنفيذ الطوعي.

وفي ذات الموضوع، قد تبادر الإدارة في الأردن واستثناء من الأصل العام اللجوء إلى المجلس التأديبي، وبالتالي تكتسب صفة المستدعي في الخصومة الإدارية، وهذه الحالة تعد استثناء من القاعدة العامة التي تجعل الشخص في الموقف الأصعب بصفته مستدعى ضده يتحمل تبعات هذا المركز فيما يخص الإثبات الإداري وهذه الحالات الاستثنائية تتعلق بالدعاوى التأديبية وحالة عدم تمتع الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر.

وللتوضيح فإن الدعاوى التأديبية، هي دعاوى تقام بمواجهة الموظف العام عند إخلاله بأحد الواجبات الوظيفية الإيجابية منها أو السلبية على حدٍ سواء، أو الإخلال بمقتضيات الوظيفة العامة الموكلة إليه على وجه الإلزام من حيث التقصير أو عدم الإتقان، أو سوء الأمانة وعدم أخذه بأسباب الحيطة والحذر ، مجاراة لذلك قد تعمد الإدارة إلى السعي جاهدة إلى اتخاذ مختلف الإجراءات التأديبية الهادفة إلى إيقاع الجزاء المناسب لدى ثبوت تلك الأفعال المناقضة ، ومع هذا السلوك نجد الإدارة تقف موقف المستدعي وتلتزم بهذه الحالة بما يمليه عليها القواعد العامة في الإثبات. وفي ضوء ذلك فإن أساس إلقاء عبء الإثبات على الإدارة في الدعاوى التأديبية أن أوراق التحقيق والإحالة والقرار الصادر بالجزاء يكون في حوزتها، ومن ثم تلتزم جهة الإدارة واقعا وقانونا بتقديم المستندات والمحاضر وملف الموظف العام كمستدعى ضده، ويبرر ذلك أيضا مركزها القانوني كمستدعية تنفيذا للقاعدة الإجرائية في المنازعات أن البينة على من ادعى.

وفي الحالة الأخرى المتمثلة بعدم تمتع الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر، وكما أوضحنا سابقا فإن امتياز التنفيذ المباشر، يعطي للإدارة الحق في التنفيذ الجبري لقراراتها رغم منازعة أصحاب الشأن في مشروعية تلك القرارات، وحتى تتمتع الإدارة بذلك الامتياز لابد من توافر شرطين، أولهما: وجود نص صريح يمنح الإدارة ذلك الحق، وثانيهما: قيام حالة ضرورة تتطلب منح الإدارة هذا الامتياز، فإذا لم يتوافر أي من هذين الشرطين فإن على الإدارة اللجوء إلى القضاء مستدعية للحصول على حكم قضائي بالتنفيذ الجبري لقرارها حال امتناع الأفراد عن التنفيذ(50).

المطلب الرابع.

نطاق تأثير الامتيازات على الدعوى الإدارية:

من المعلوم أن الامتيازات التي تعرضنا لبيانها ينسحب أثرها على كافة مراحل التقاضي وإجراءاته وصولا إلى النطق بالحكم، ذلك أنه من الممكن للقاضي الإداري استخدام سلطاته في إدارة وتوجيه إجراءات الدعوى، واتخاذ كل ما من شأنه المساعدة في الوصول إلى تكوين عقيدته بالاستناد إلى القواعد القانونية التي يبني عليها الحكم في النزاع المعروض عليه. وانطلاقا من الدور الإيجابي الذي يضطلع به القاضي الإداري في نطاق الدعوى الإدارية والذي يؤسس على ما تتركه الامتيازات الإدارية من أثر على إثبات تلك الدعوى، وبما للقاضي من دور إجرائي يتمتع من خلاله بسلطة تقديرية واسعة، في ضوء حالة وموضوع الدعوى المنظورة أمامه في اختيار ما يراه مناسبا من وسائل الإثبات المؤدية إلى عدالة الحكم في الدعوى. ومن موجبات ما يقوم به تبعا لذلك، هو أن يحدد طبيعة وسيلة الإثبات ونطاقها، وهل هي من الوسائل العامة، كالتكليف بإبراز مستندات، أم من الوسائل الخاصة كإجراء الخبرة والكشف الحسي مثلا، وفي كل الأحوال فإذا وقع اختياره على إحدى هذه الوسائل فإنه يقرر ذلك، إما بجلب مستند أو إجراء خبرة[51].

وعلى الرغم من ذلك، فإن حرية القاضي وسلطته التقديرية في اختيار وسيلة الإثبات ليست مطلقة حيث يحد منها اعتباران، أولهما، التزام القاضي بالاستجابة لطلبات الخصوم في الدعوى حيث يأمر بسلوك وتبني وسيلة الإثبات اللازمة لفهم وبيان وقائع الدعوى، كنتيجة لالتزاماته بالفصل في الدعوى، وهو على دراية كاملة بوقائعها، وثانيهما، التزامه بعدم الأمر بالوسائل غير المجدية للتحضير أو الإثبات بحيث تقتصر حريته على وسائل الإثبات المنتجة التي تساعد على سرعة الفصل في الدعوى، واستبعاد غير المفيدة في ذلك، والتي يؤدي استجلابها إلى إعاقة الفصل في الدعوى أو إطالة أمد النزاع فيها، مع زيادة في النفقات، وذلك تحقيقا للعدالة الناجزة، والتي يعد الوصول إليها هدفا ساميا للقضاء يسعى لبلوغه[52].

ونضيف أن سلطة القاضي التقديرية في الاختيار، أو الأمر باستحضار وسيلة أو وسائل إثبات بعينها يحكمها ضابطان: الأول يلتزم القاضي الإداري بعدم الأمر بالوسائل غير المجدية للإثبات، بحيث تقتصر حريته على الوسائل المنتجة, وبذلك تستبعد الوسائل غير المنتجة[53]، وتعد وسيلة الإثبات غير منتجة للفصل في الدعوى إذا كان بوسعه الفصل فيها من واقع الملف والمستندات والأوراق المقدمة، دون حاجة إلى معلومات أخرى، أو إذا كانت الوسيلة منبتة الصلة بموضوع النزاع، أما الضابط الثاني, فإنه يتمثل باستخدام القاضي الإداري سلطته التقديرية من حيث تقدير مدى اللجوء إلى الامتناع عن الأمر بوسائل الإثبات لبيان وفهم وقائع الدعوى، وتقديم المعلومات التي تجعلها صالحة للفصل فيها, ومرد ذلك إلى الالتزام الواقع على عاتقه بضرورة الفصل في الدعوى على أساس دراية كاملة بعناصرها, ومن ثم فإن الأصل هو قيام القاضي من تلقاء نفسه باستيفاء الدعوى على أساس واجباته المتعلقة بالتحضير[54].

ولنا أن نتساءل، هل حرية القاضي مقيدة بالأخذ بنتائج وسيلة الإثبات التي تم اختيارها من قبله؟ بداية نجيب بأن القاضي الإداري لا يحد أو يقيد إرادته الأخذ بنتيجة وسيلة الإثبات المختارة, والذي قرر ابتداء ملائمتها، ولا يعد ذلك تنازلا عما يتمتع به من حرية في تقدير تلك الوسيلة المؤمل منها الوصول إلى عدالة الحكم، بحيث يحتفظ بكامل هيمنته على مجريات الدعوى ما دام أنه لم يصدر حكما يخرجها من نطاق اختصاصه،حيث يكون له في سبيل إصداره لحكم عادل الأخذ بما أفرزته وسيلة الإثبات من نتيجة أو الأخذ بجزء منها أو التنازل عنها كلية إذا لم يلمس إنتاجيتها, وفي هذه الأثناء يمكنه التوجه نحو اختيار وسيلة بديلة وأكثر ملائمة للإثبات عن سابقتها. وقد تصل حدود سلطة القاضي إلى العدول عن وسيلة الإثبات التي أمر بها إذا رأى أنها لم تعد ملائمة أو عدم رغبة بالأخذ بنتيجة تلك الوسيلة مع بيان أسباب العدول, وهذا أمر يفرضه مذهب حرية الإثبات الذي يعتنقه القاضي الإداري, وقد تأكد هذا المبدأ بنص المادة (34/ 1) من قانون البينات الأردني فيما ذهبت إليه من أن : "للمحكمة أن ترجح بينة على أخرى وفاقا لما تستخلصه من ظروف الدعوى"، وهذا ما قضت به محكمة التمييز الأردنية بالقول إن حرية القاضي في تقدير الدليل المقدم له والأخذ به إذا اقتنع به وطرحه إذا تطرق الشك إلى وجدانه(55).

بناء على ما تقدم نتوصل إلى أن أوامر القاضي الإداري التي يوجهها إلى أطراف الدعوى بما يملك من سلطة تقديرية باللجوء إلى وسيلة إثبات بعينها أو الأخذ بنتائجها، لا يقيدها سوى مبدأ المشروعية، بعد وزن وتقدير تلك البينة المستخلصة من المستندات والأوراق والمحاضر، وما يطمئن إليه ضميره.

وفي نطاق التزام القاضي باحترام مبدأ المواجهة كضمانة من ضمانات التقاضي الذي يقضي بتسيير وتطبيق كافة إجراءات الدعوى الإدارية بمواجهة الأطراف، ليصار إلى تمكينهم من ممارسة حقهم في اختيار سبل الدفاع الكفيلة بحماية حقوقهم يتعين أن توضع جميع العناصر والمستندات والأوراق وأية بينات أخرى، مقدمة من أحد الأطراف في الدعوى تحت نظر وتصرف الطرف الآخر للاطلاع عليها وتمكينه من تقديم ملاحظاته ودفاعه ومناقشته, وتطبيقا لذلك, يستلزم أن يجابه الخصم بكل دليل يقدم في الدعوى طبقا للمبدأ المعروف في الإثبات، وهو مبدأ المجابهة بالدليل, أو حصول الإجراءات في مواجهة الخصم(56).

ومن نافلة القول، إن مبدأ المواجهة في نطاق الدعوى الإدارية يستدعي لغايات تحقيق الهدف منه المتمثل بكفالة "حق الدفاع" باعتباره ضمانة أساسية تمكن أطراف الدعوى من تحضير وسائل إثبات دفاعهم أو نفي ما يدعى به ضدهم، أن تتوافر جملة من الشروط الواجب اتباعها أثناء سير الدعوى لصحة الإجراءات وتجنب بطلانها وذلك على النحو الآتي:

أولا: إعلام أطراف الدعوى. تنعقد الخصومة الإدارية بإيداع لائحة الدعوى قلم المحكمة الإدارية مع المرفقات وبعدد من النسخ تكفي لتبليغ المستدعى ضدهم إذا كانوا أكثر من واحد ويكتف بتقديم نسخة واحدة للمستدعى ضدهم إذا كانوا من غير أشخاص الإدارة العامة الحكومية بحسب المادة 10/ ب من قانون القضاء الإداري الأردني المذكور سابقا، وللمستدعى ضده أن يقدم لائحة جوابية على استدعاء الدعوى خلال خمسة عشر يوما تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تبليغه الاستدعاء، ولرئيس المحكمة الإدارية تمديد هذه المدة لمدة لا تزيد على عشرة أيام بناء على طلب المستدعى ضده شريطة أن يقدم الطلب معللا خلال المدة الأصلية لتقديم اللائحة الجوابية

ويكون قرار رئيس المحكمة بتحديد المدة والذي يصدر تدقيقا غير قابل للطعن تأسيسا على ما جاءت به المادة 11/ أ من القانون السابق الإشارة إليه، وفي حال عدم استجابة المستدعى ضده عما ورد باللائحة ولم ينكرها صراحة يعد تسليما منه عما تضمنته من الوقائع[57].

ويعد إعلام الأطراف بلائحة الدعوى على النحو المتقدم إجراء شكلي مهم، كونه مرتبطا بممارسة حق الدفاع بحيث يؤدي إغفاله إلى أن تصاب إجراءات الدعوى بالبطلان، وكذلك الحكم الصادر في الدعوى، بحيث يتكفل القاضي الإداري من خلال المحكمة إعلام الخصوم بموعد الجلسة والتأكد من وقوعه صحيحا وكاملا[58].

ثانيا: تمكين أطراف الدعوى من الاطلاع وإبداء دفوعهم والمناقشة وتقديم إثباتاتهم. تفعيلا لحق المستدعي توطئة للدفاع عن نفسه يتعين على المحكمة المختصة تمكينه من الاطلاع على الأوراق والمستندات وأية بينة أخرى في الدعوى باعتبار ذلك رافدا أساسيا لإحاطته بالتهمة المسندة إليه وبالتالي تقديم بيناته المناسبة، وعلى هذه الصورة فإن حق الاطلاع على ملف الدعوى يتمثل في إحاطة المستدعي بجميع الأوراق والمستندات وعدم حجبها عنه؛ نظرا لأهميتها في تحقيق دفاعه، فالحقيقة أن منطق الحجب والكتمان لم يعد يتماشى في ظل التطورات مع فلسفة الوضوح والشفافية التي بدأت في الظهور في نطاق العمل الإداري والإجراءات القضائية الإدارية[59]. ومن المقرر في ذلك أن القانون لم ينظم إجراءات معينة بحيث تؤخذ بعين الاعتبار تماشيا مع ما يكرسه هذا الحق من ضمانة للمستدعي، ونتيجة لهذا الاطلاع يمكن لطرفي الدعوى تقديم ما لديهم من مستندات وإبداء ما يعن من ملاحظات كتابية أو شفوية يبدونها أمام المحكمة مع إثباتها في محاضر الجلسات.

ونضيف، إن الغاية النهائية التي يسعى إليها القاضي من إقرار وإعمال مبدأ المواجهة والاطلاع هو تمكين المستدعي ولفت انتباهه لأهمية هذا الإجراء لتحقيق دفاعه، ومما يعنيه الدفاع هنا؛ الأسلوب الذي يتخذه المدعي في الدفاع عن نفسه، بحيث يبقى شعارا بلا مضمون ما لم يقترن بحرية الدفاع التي تكفل استعماله دون قيود تحد من قدرته على أداء دوره[60]، ويتمثل الدفاع النموذجي من خلال استخدام وسائل الإثبات المشروعة، فالحقيقة التي لا مفر من ترديدها دائما أن العبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان، وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق أو ذلك الضمان للمتهم[61].

نستخلص مما تقدم، وبناء على ما يتمتع به القاضي الإداري من صلاحيات واسعة في إدارة الدعوى فإنه ينسحب ذلك على الأخذ بوسائل الإثبات حيث يستطيع استبعاد استخدام أطراف الدعوى لوسائل الإثبات غير المبرر أو غير المنتج فيها إذا رأى أن الهدف منها إطالة أمد الخصومة، وله في ذلك تحديد آلية الاطلاع واختيار المناسب من تلك الوسائل التي تعين في إبراز الحقيقة جلية وتؤكدها أو تنفيها حسب مقتضى الحال، تأسيسا على أن حق الدفاع من خلال استخدام وسائل الإثبات يكفل العدالة، لأن البعد عن أدلة الدعوى يهدر قيمها، ويجهض الحق فيها، ويهدم بنيان النزاع بحيث تبتعد عن إحقاق الحق، فالتكافؤ في إعطاء ذات الفرصة للأطراف في مجال الإثبات أو النفي هو استظهار لحقائق الدعوى، ومعين للقاضي عند إصدار الأحكام، وكذلك من خلال هذا الدور الذي يضطلع به من حيث سعيه الدؤوب لإعادة التوازن بين أطراف الدعوى خصوصا لدى استخدام الإدارة للامتيازات الذي ذكرناها سابقا للتخفيف من آثار تلك الامتيازات المقررة لمصلحتها في الإثبات.

وفي ذات السياق وجدنا أن المشرع الأردني لم يحسم موقفه بشكل صريح حول امتناع الإدارة عن تقديم تلك المستندات، أو وصفها، واكتفى بتقرير حكم ناقص عندما أجاز للمستدعي أن يتقدم بتلك المستندات أو وصفها إذا قدمت بعد مضي الوقت المحدد لتقديمها فقط، وأغفل بيان امتناع الإدارة النهائي عن تقديمها، وهذا يخل بمبدأ المساواة أمام المحكمة بحيث يفقد معه المستدعي فرصة إثبات دعواه، ويمكن اعتبار ذلك أيضًا تأكيدا لفكرة عدم توازن المراكز القانونية بين الإدارة بصفتها مستدعى ضدها وبين الطرف الآخر في الدعوى، وهنا نوصي المشرع الأردني بإضافة نص يعتبر معه امتناع الإدارة عن تقديم تلك المستندات في الوقت المناسب إقرارا منها على صحة ما جاء بها من معلومات وحجة عليها.

الخاتمة:

عرضنا في بحثنا هذا لأهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، ومدى تأثير تلك الامتيازات على إثبات الدعوى الإدارية أمام المحكمة، وقدمنا في هذا الموضوع عرضا وصفيا وتحليليا لمختلف الامتيازات التي ارتأيناها تغطي هذا الموضوع، بحيث تقوي مركزها في الدعوى في مواجهة ادعاءات المستدعي.

وقد أوضحنا تلك الامتيازات ومفهومها على الصعيدين الفقهي والقضائي، وتعرضنا لأهم التطبيقات القضائية في مجال الإثبات عند إثارة النزاعات الإدارية ما أمكن، و توصلنا إلى فكرة أساسية, أن سهولة استخدام تلك الامتيازات والوصول إليها خفف على الإدارة عبء البحث والتقصي وإحضار أدلة الإثبات والاستعداد, ونخص بالذكر هنا المستندات والأوراق والمحاضر، وبعكس ذلك الأفراد المستدعين الذين يقفون مجردين من هذه الأوراق والمستندات في الوصول إلى وسائل الإثبات، مما يؤدي إلى أن يسود عدم المساواة واختلاف التوازن بين المراكز القانونية لأطراف الدعوى.

ولغايات معالجة الاختلافات الإجرائية في نطاق إثبات الدعوى الإدارية والمساهمة في إعادة التوازن بين المراكز القانونية لأطراف الدعوى، فإنه يظهر دور إجرائي مهم للقاضي الإداري من خلال اختيار ما يراه مناسبا من وسائل الإثبات المؤدية إلى عدالة الحكم في الدعوى لما يتمتع به من سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال.

ومما يضطلع به القاضي الإداري بهذه المناسبة، هو أن يحدد طبيعة الوسيلة ونطاقها، وهل هي من الوسائل العامة كالتكليف بإبراز مستندات أم من الوسائل الخاصة كإجراء الخبرة والكشف الحسي مثلا، وفي كل الأحوال فإذا وقع اختياره على إحدى هذه الوسائل فإنه يقرر ذلك, إما بجلب مستند أو إجراء خبرة، ومن خلال بحثنا وجدنا أن حرية القاضي وسلطته التقديرية في اختيار وسيلة الإثبات ليست مطلقة حيث يحد منها اعتباران، الأول: التزام القاضي بالاستجابة لطلبات الطرفين في الأمر بوسيلة الإثبات اللازمة لفهم وبيان وقائع الدعوى كنتيجة لالتزاماته بالفصل في الدعوى وهو على دراية كاملة بوقائعها, وثانيهما, التزامه بعدم الأمر بالوسائل غير المجدية للتحضير أو الإثبات بحيث تقتصر حريته على وسائل الاستيفاء المنتجة التي تساعد على سرعة الفصل في الدعوى واستبعاد الوسائل غير المفيدة في ذلك.

ومن خلال بحثنا لهذا الموضوع توصلنا إلى النتائج الآتية:

1.هناك اختلاف واضح من حيث أدوات ووسائل الإثبات ونطاق ممارستها في الدعوى الإدارية عنها في الدعوى العادية.

2.عدم المساواة بين مراكز أطراف الدعوى الإدارية فيما يتعلق بالإثبات لصالح الإدارة لتمتعها بجملة من الامتيازات المقررة في القانون الإداري مما يسهل عليها الاستعانة بتلك الوسائل.

3.حيازة الإدارة الأوراق الرسمية والمستندات والمحاضر في دعوى الإلغاء بصفتها مستدعى ضدها والتي تعد من الأدلة الكتابية الحاسمة في موضوع النزاع يعطيها القوة والتفوق على الأفراد في نطاق إثبات الدعوى الإدارية، ومن جانب آخر يأتي هنا دور القاضي الإداري بممارسة الحياد الإيجابي من خلال الطلب من الإدارة إبراز ما لديها من أوراق ومستندات أثناء نظر النزاع بناء على طلب من المستدعي يضمنها قائمة بيناته الخطية وبهذا الإجراء يكون القاضي الإداري قد ساهم في إعادة التوازن بين طرفي الدعوى من حيث الإثبات.

4.ضعف قدرة الأفراد على إثبات ادعائهم بسبب عدم قدرتهم على تجهيز المستندات والأوراق اللازمة لإبرازها كدليل إثبات أو نفي في الدعوى الإدارية وفي الوقت المناسب.

5.تتمتع كافة القرارات الإدارية بقرينة السلامة والصحة من الناحية القانونية، وهي قرينة غير قاطعة، ويترتب على ذلك أن القرار ينتج آثاره حال تنفيذه، ويترتب على الأفراد الالتزام بمضمونه، ويتحمل من يهاجم القرار عبء إثبات عدم مشروعيته.

6.تمتاز كافة القرارات الإدارية بقوة تنفيذية مبتناة على قرينة المشروعية، وهي ملزمة للأفراد، وهو ما يعرف بامتياز المبادرة، عندما تريد الإدارة أن تتبنى موقفا معينا تحدد به مركزها القانوني وحقوقها دون توقف على إرادة الأفراد، وبغير حاجة للالتجاء إلى القضاء.

7.يتوقف حصول الأفراد المستدعين على بعض وسائل الإثبات التي في حيازة الإدارة في الوقت المناسب على طلب خطي ضمن قائمة البينات الخطية، وفي حال فوات تقديم هذا الطلب لأي سبب يعني خسران المستدعي لإمكانية إثبات دعواه، ولا يملك القاضي من تلقاء نفسه توجيه أوامر للإدارة وإلزامها إحضار أية بينات أو مستندات ذات العلاقة.

وبناء على تلك النتائج فإن الباحث يوصي بالآتي:

1.تضمين قانون القضاء الإداري الأردني نصا يوجب على القاضي نقل عبء الإثبات من الفرد المدعي إلى الإدارة التي يقع تحت يدها الأوراق والمستندات.

2.تقوية وتفعيل دور القاضي الإداري بما يملكه من سلطة تقديرية في تحقيق العدالة بحيث يتدخل بقصد إيجاد واقع جديد يتمخض عنه إعادة التوازن في العلاقة القانونية من حيث إثبات الدعوى الإدارية، ونخص بالذكر ما يتعلق بتوجيه أوامر إلى الإدارة بإحضار ما بحوزتها من أدلة واعتبار عدم إجابتها دليل ضدها. والعمل على تسهيل مهمة المستدعين في الحصول على أية أوراق أو مستندات أو محاضر تكون في حيازة الإدارة.

3.اعتبار التنفيذ المباشر (الجبري) للقرارات الإدارية ليس حقا مطلقا تمارسه الإدارة متى شاءت، وبالكيفية التي تراها، بل هي رخصة مقيدة لا يجوز بمقتضاها التعدي على حقوق الأفراد.

4.التشدد في وضع ضوابط وقيود على الإدارة عند التجائها إلى التنفيذ المباشر لقراراتها مع إخضاع كافة القرارات والإجراءات اللازمة لذلك لرقابة القضاء الإداري.

5.ندعو المشرع الأردني إلى إيجاد قواعد إجرائية تنظم قواعد الإثبات أمام القضاء الإداري مستقلة عن وسائل الإثبات المتبعة أمام القضاء العادي.

الهوامش:

(1)- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، نظرية الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1979، ص 106-107.

(2)د. محمود الكيلاني، قواعد الإثبات وأحكام التنفيذ، الطبعة/1، دار الثقافة، عمان، 2010، ص 53.

(3)- د. مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني، الأحكام وتنفيذها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص239.

- عدل عليا رقم 3/ 2010، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(4)- قرار عدل عليا رقم 298 / 2000، مجلة نقابة المحامين الأردنيين العدد 1-3، 2002، ص 84. والقرار رقم 194 / 2008، مجلة نقابة المحمين الأردنيين، العدد 1-3، 2009، ص 150.

(5)- د. أحمد كمال الدين، الأثبات أمام القضاء الإداري، .....

- عدل عليا رقم 192 / 87، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(6)- د. هشام كساسبة، وسائل الأثبات أمام القضاء الإداري، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2013، ص 66 وما يليها.

(7)- د. جهاد الجندي، مدى سلطة قاضي الإلغاء في الأثبات، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، قسم القانون المقارن، 2014، ص 90.

- عدل عليا رقم 149 / 2008، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(8)- Auby (jean Marie) et Drago Roland trait de contentious administrative Paris. T I. n1308 et ss.

(9)- عدل عليا رقم 11/ 2010، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(10) - عدل عليا رقم 108/ 79، عدل عليا رقم 94/ 81، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(11)- عدل عليا رقم 94/ 81، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(12)- د. حسن محمد، تدرج القرارات الإدارية، بحث مجلة هيئة قضايا الدولة المصري، العدد /1، مارس 2012، ص 7.

(13)- عدل عليا رقم 357/ 94، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

- عدل عليا رقم 175/ 94، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(14)- د. ماهر الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقي، 2009، ص 391.

(15)- عبد العزيز عبد المنعم، إجراءات التقاضي والأثبات في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية 2008، ص 397.

- عدل عليا رقم 47/ 78، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

- عدل عليا رقم 22/ 2008، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

- عدل عليا رقم 57/ 96، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(16)- د. عصام البر زنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1970، ص 346.

(17)- د. السيد محمد، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1963، ص 12.

(18)- عدل عليا رقم 406/ 2001، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

- عدل عليا رقم 141/ 89، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(19)- عبد العزيز عبد المنعم، إجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص 398.

(20)- عدل عليا رقم 298/ 2000، منشورات مركز عدالة الإلكتروني، عدل عليا رقم 476/ 2005، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(21)- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط/6، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983ص 319. د. حمدي ياسين عكاشة، إجراءات الدعوى الإدارية، الكتاب الأول، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1991، ص 611.

(22)- عبد العزيز عبد المنعم، إجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص 336. د. رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 432.د. هشام عبد المنعم، دور القاضي الإداري في الأثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 92.

(23)- د. أحمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص67.

(24)- د. عبد العزيز خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 127.

(25)- د. حابس ركاد، البينات الخطية لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الأثبات، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة عمان العربية، 2006، ص 79.

(26)- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا رقم 2382 / 1991، لسنة 1992.

(27)- د. هشام كساسبة، وسائل الأثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 83.

- عدل عليا رقم 13 / 2008، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(28)- د. عبد العزيز عبد المنعم، إجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص 323.

(29)- د. علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2009، ص 251.

(30)- د. ماهر الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 392.

(31)- د. عبد العزيز خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص 309.

(32)- د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، منشورات جامعة دمشق، 1997، ص 266.بخيت محمد بخيت، التنفيذ المباشر، وأهم تطبيقاته في قانون المرافعات رسالة دكتوراه كلية الحقوق، الإسكندرية، 2006، ص 2

(33)- قرار عدل عليا رقم 112/ 1982، منشورات مركز عدالة الإلكتروني

(34)-. د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 152.

(35)- د. حسن الدوري، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007، ص 91.

(36)- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 354.

(37)- د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 163

(38)- د. أحمد عوده الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، مطابع الدستور، عمان، 1989، ص 268.

(39)- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 358.

(40)- د. هشام الكساسبة، مرجع سابق، ص 100.

(41)- د. احمد كمال الدين، مرجع سابق، ص 93.

(42)- د. عمار العوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 45.

(43)- د. احمد هندي، قانون المرافعات المدنية والتجارية، الجزء الأول، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1995، ص 44-45

(44)- عدل عليا رقم 2010/11، عدل عليا رقم 31/ 2009، منشورات مركز عدالة الإلكتروني المواد (9،10،115) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

(45)- د. عادل السيد، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة، القاهرة، بدون تاريخ، ص 101.

(46)- د. حابس ركاد، البينات الخطية، مرجع سابق، ص 79.

(47)- د. عبد الودود حي، دروس في قانون الأثبات، 1970، بون ذكر دار النشر، ص 33.

(48)- د. هشام كساسبة، مرجع سابق، ص 66.

(49)- د. هشام كساسبة، مرجع سابق، ص 66.

(50)- د. محمد علام، شهادة الشهود كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى 2012، المركز القومي، القاهرة، ص 76)

(51)- د. أحمد كمال مرجع سابق، ص 102.

(52)- د. مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، القاهرة، ص 441.

(53)- د. عبد العزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص 362.

(54)- د. أحمد موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري، بحث مجلة مجلس الدولة المصرية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1980، ص 27.

(55)- د. أحمد موسى، المرجع السابق، ص 28.

(56)- حكم محكمة التمييز الأردنية رقم 1559/ 2005، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

(57)- د. سليم حتامله، تقديم لائحة الدعوى كشرط لانعقاد الخصومة الإدارية، بحث منشور في مجلة البلقاء، المجلد 23، العدد (1) 2020، ص 43 وما يليها. وقرار عدل عليا رقم 123 / 2005، وقرار رقم 554 / 2006، مركز عدالة الإلكتروني.

(58)- د. عبدالحفيظ الشيمي، (بدون تاريخ)، مبدأ المواجهة في الإجراءات الإدارية القضائية في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 20.

(59)- Rang eon (1988) Laces an information coll. information et transparence. paris . P.U.T .P. 79.

(60)- د. سعد القبائلي، ضمانات حق المتهم في الدفاع، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 18.

(61)- د. عبد البر عبدالفتاح، الأحكام ذوات المبادئ في التأديب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997ص 297.