جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

العوامـل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري
ـ دراسة تحليلية وتطبيقية في كل من الأردن وعُمان ـ

إعداد الطالب
محمد بن أحمد بن صالح المعولي

إشراف
الدكتور محمد علي الخلايلة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة
الماجستير في الحقوق قسم القانون العام

جامعة مؤتة، ٢٠١١م

الآراء الواردة في الرسالة الجامعية
لا تُعبَر بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة

بسم الله الرحمن الرحيم

MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

نموذج رقم (14)

قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب محمد بن أحمد المعولي الموسومة بـــ:

العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري/ دراسة تحليلية وتطبيقية في كل من الأردن وعُمان

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في **القانون**.

القسم: القانون العام.

	التوقيع	التاريخ	
د. محمد علي الخلايلة		2011/05/18	مشرفاً ورئيسا
أ.د. نظام توفيق المجالي		2011/05/18	عضواً
أ.د. مصلح ممدوح الصرايرة		2011/05/18	عضواً
د. حمدي سليمان القبيلات		2011/05/18	عضواً

عميد الدراسات العليا
أ.د. صالح الكساسبة

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

مؤته – الكرك – الاردن
الرمز البريدي :61710
تلفون :03/2372380-99
فرعي 5328-5330
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني
الصفحة الالكترونية

الإهداء

إلى رمز المودة والوفاء والتواضع .... جدي العزيز

إلى من رباني منذ نعومة أظافري وأغدق علي بحبه وعطفه .... أبي الغالي

إلى كل من ساهم وكان له دور في حياتي العلمية والعملية .... أعمامي وعماتي

أخوالي وخالاتي إخواني وأخواتي وأصدقائي المقربين

إلى من تحملت عناء الفراق طوال فترة الدراسة.... أم الجلندى

إلى أحباب قلبي .... الجلندى وأصيلة

إلى أولئك الذين يقيمون العدل في ربوع البلاد .... القضاة

إلى جميع موظفي شؤون البلاط السلطاني

اهدي هذا الجهد المتواضع إليهم جميعاً

محمد بن أحمد بن صالح المعولي

الشكر والتقدير

الحمد لله ربِ العالمين حمداً كثيراً يوازي نعمائه، ونصلي ونسلم على سيد البشرية خاتم الأنبياء والرسل حبيبنا محمداً وعلى آله وصحبه وسلم أجمعين ... وبعد:

بعد أن منّ الله تعالى عليّ بإتمام هذه الرسالة فإنني أتقدم بالشكر إلى من يستحق الشكر . بعد الله سبحانه وتعالى . الدكتور محمد علي الخلايلة لتفضله بقبول الإشراف على رسالتي والذي لم يبخل عليّ بعلمه وخبرته وملاحظاته وتوجيهاته رغم كثرة مشاغله والتي كان لها كل الأثر في إخراج هذه الرسالة.

كما أتقدم بالشكر ووافر الاحترام والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة الكرام لتفضلهم قبول مناقشة هذه الرسالة والذين سيكون لملاحظاتهم الأثر الطيب في تنقية الرسالة من العيوب والأخطاء.

كما أتوجه بالشكر إلى جميع أساتذة كلية الحقوق في جامعة مؤتة.

وأخيراً إلى إفراد أسرتي الكريمة الذين ساندوني ومدوا لي يد العون والمساعدة من اجل انجاز هذه الرسالة.

محمد بن أحمد بن صالح المعولي

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة
الإهداء	أ
الشكر والتقدير.....	ب
فهرس المحتويات	ج
ملخص باللغة العربية	هـ
ملخص باللغة الإنجليزية	و
المقدمة	١
الفصل الأول: مذاهب الإثبات القضائي وموقف القضاء الإداري في الأردن وعُمان منها	٥
١,١ فكرة عامة عن القضاء الإداري في الأردن وعُمان	٥
١,١,١ تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني	٥
٢,١,١ تنظيم واختصاص القضاء الإداري العُماني	١٠
٢,١ مذاهب الإثبات القضائي وموقف القضاء الإداري في الأردن وعُمان منها	١٦
١,٢,١ مذاهب الإثبات القضائي	١٧
٢,٢,١ موقف القضاء الإداري من مذاهب الإثبات	٢١
الفصل الثاني: وسائل الإثبات الإداري وامتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري	٢٦
١,٢ وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية	٢٦
١,١,٢ البينات الخطية	٢٧
٢,١,٢ المعاينة	٣٣
٣,١,٢ الخبرة الفنية	٣٧
٤,١,٢ البينة الشخصية أو الشهادة	٤١
٥,١,٢ الإقرار	٤٥

٦,١,٢ القرائن ٤٩
٢,٢ امتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري ٥٥
١,٢,٢ حيازة المستندات والأوراق الإدارية ٥٥
٢,٢,٢ قرينة سلامة القرارات الإدارية ٥٩
٣,٢,٢ امتياز التنفيذ المباشر ٦٤
٤,٢,٢ امتياز المبادرة ٦٧
٥,٢,٢ اثر امتيازات الإدارة على الخصومة الإدارية ٧٠
الفصل الثالث: طبيعة إجراءات التقاضي الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري ٧٢
١,٣ خصائص وسمات إجراءات التقاضي الإدارية ٧٢
١,١,٣ السمة الكتابية ٧٣
٢,١,٣ السمة الاستقصائية ٧٥
٣,١,٣ البساطة والاقتصاد في النفقات ٧٧
٤,١,٣ استقلال إجراءات التقاضي الإدارية ٧٩
٥,١,٣ الطابع الحضوري أو الوجاهي ٨٢
٦,١,٣ السرية ٨٣
٢,٣ دور القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية ٨٦
١,٢,٣ الدور الإجرائي للقاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية ٨٦
٢,٢,٣ الدور الموضوعي للقاضي الإداري في مجال الإثبات..... ٩٩
الخاتمة ١١٤
المراجع ١١٨

الملخص

العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري – دراسة تحليلية وتطبيقية في كل من الأردن وعُمان –

محمد بن أحمد بن صالح المعولي

جامعة مؤتة، ٢٠١١

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري في كل من الأردن وعُمان. لقد تم تقسيم الرسالة على ثلاثة فصول وخاتمة، يتناول الفصل الأول مذاهب الإثبات القضائي وموقف القضاء الإداري في الأردن وعُمان منها، والفصل الثاني يبحث في وسائل الإثبات الإداري وامتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري، أما الفصل الثالث فيبحث في طبيعة إجراءات التقاضي الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري، وفي الخاتمة تم تلخيص أهم النتائج والتوصيات المقترحة.

لقد بينت هذه الدراسة مكانة دور القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية في ظل غياب قانون مستقل للإجراءات الإدارية، حيث يستعين القاضي بوسائل الإثبات المطبقة في القضاء العادي بما يتوافق والدعوى الإدارية المعروضة عليه باعتبارها قواعد أصلية مستقلة عنها. والمستدعي أو المدعي الطرف الضعيف المجرد من أية امتيازات متى ما اقنع القاضي الإداري بحجة دعواه أو زرع الشك في صحة القرار الصادر عن الإدارة المتمتعة بالامتيازات وحيازتها للأوراق وما تصاحب قراراتها بقرينة الصحة والسلامة، فإن القاضي الإداري يقيم قرينة على صحة ما ادعى به وبالتالي ينقل عبء الإثبات على الإدارة. وقد عالجت الدراسة هذه العوامل في إطار من التحليل والتطبيق العملي بين قضاء البلدين محل الدراسة، والإشارة إلى القضاء الإداري الفرنسي والمصري كلما اقتضى الأمر ذلك.

Abstract

Factors affecting the proof of administrative lawsuit and its role in creating a theory of proof before the administrative judiciary - An analytical study and application in both Jordan and Oman -

Mohammed bin Ahmed bin Saleh Almawali

Mu'tah University,2011

This study aims to examine the factors affecting the proof of administrative lawsuit and its role in creating a theory of proof before the administrative court in each of Jordan and Oman. It contains three main chapters considering respectively: the judicial approaches concerning the proof of litigation and its applications in Jordan and Oman, the means of proof of the administrative lawsuit and privileges of the administration as a party to the case and its role in creating a theory of proof in administrative law cases, and the nature of the administrative law litigation and its role in the creation of a theory of proof before the administrative judiciary. The main findings and recommendations proposed are listed in the conclusion of the study. The study shows the importance of the role of the administrative judge to prove administrative law cases in the absence of the Administrative Procedure Act, where the judge uses the means of proof applied in ordinary courts, which consistent with the administrative law proceedings. The study also shows that an administrative judge may accept the application and rule for benefit of the applicant if he or she could shake the conviction of the judge about the validity of the decision under challenge. The study addresses its subjects analytically and in a comparison between Jordan and Oman. A reference is also made to the French and to the Egyptian legal systems whenever necessary.

المقدمة

تعتبر نظرية الإثبات في مقدمة نظريات القانون حيث تلقى تطبيقا يومياً في المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها مدنية كانت أم جنائية أم إدارية، وذلك لاتصالها بأصول التقاضي وحقوق ومراكز المتقاضين، ونظرية الإثبات تصاغ في كل فرع من فروع القانون بما يتفق وطبيعة وظروف وأهداف قواعد ذلك الفرع.

ومن المعلوم أن المنازعة لا تكون إدارية إلا إذا كانت الإدارة طرفاً فيها، وغالباً ما تكون الإدارة في مركز المدعى عليه، أما المدعي فهم الأفراد المتعاملين معها مما يؤدي غالباً إلى اختلال التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية بخلاف الأمر في الدعاوى العادية التي يكون فيها الأطراف في مراكز قانونية متساوية.

وعلى نقيض أحكام الإثبات المدنية والجنائية، فإن الإثبات في القانون الإداري لم يحظ باهتمام كبير أو أبحاث مستفيضة رغم ما يتمتع به من خصائص تميزه عن الدعاوى العادية. وتأتي هذه الدراسة كمحاولة لتسليط الضوء على أحد جوانب الإثبات في الدعوى الإدارية وتحديداً تلك العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري.

مشكلة الدارسة

يثير البحث في موضوع العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري عدة إشكاليات وتساؤلات من أبرزها ما يلي:

١. مع وجود اختلال في التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية ،هل يلتزم المدعي بتقديم البينة وفقا للقاعدة العامة أن عبء الإثبات يقع عليه؟ أم أن القاضي سوف لن يطبق هذه القاعدة على الدعوى الإدارية؟

٢. إذا سلمنا بفكرة أن القاضي الإداري سوف يطبق القاعدة العامة للإثبات على المنازعة الإدارية، فكيف يتم التوفيق بين الفرد (المدعي) المجرد من أية أدلة، والإدارة (المدعى عليه) التي تملك الأدلة من أوراق ومستندات؟

٣. بما أن الدعوى الإدارية لها خصوصية تميزها عن الدعوى العادية، فما هو المذهب الذي سيعتمد عليه القاضي الإداري في الإثبات؟ وما هو دوره في إثبات الدعوى الإدارية؟

٤. في ظل غياب وجود تنظيم خاص بالإثبات الإداري فما مدى ملائمة القواعد العامة للإثبات المطبقة على الخصومة العادية لإثبات الدعوى الإدارية؟

٥. ما هو موقف القضاء الإداري في كل من الأردن وعُمان من مسألة إثبات الدعوى الإدارية وما العوامل المؤثرة في إثبات هذه الدعوى؟

أهمية الدراسة

تنبع أهمية الدراسة كونها واحدة من الدراسات القليلة على مستوى البلدين الأردن وعُمان والتي عالجت موضوعاً نعتقد أنه على قدر كبير من الأهمية، وهو من المواضيع الحديثة التي تفتقر إلى الكثير من الدراسات والأبحاث وهو العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري، مع الإشارة إلى بعض الأنظمة القانونية الأخرى كلما اقتضى الأمر ذلك.

كما تنبع أهميه الدراسة من عدم وجود تنظيم خاص للإثبات الإداري الأمر الذي يقتضي الكشف عن الطبيعة الخاصة له والتي تميزه عن الدعوى العادية من خلال إبراز دور القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية، فالإثبات في مجال القضاء الإداري له أهمية من نوع خاص تنبع كما قلنا من أن الفرد (المدعي) غالباً ووفقا للقاعدة العامة يقع عليه عبء الإثبات والذي يقف موقف الضعيف لعدم تمتعه بما تتمتع به الإدارة (المدعى عليه) من سلطات وامتيازات مثل حيازة الأوراق والمستندات الأمر الذي يجعل من عملية الإثبات عبئاً ثقيلا عليه.

أهداف الدراسة

تتجلى أهداف الدراسة في الآتي:

١. نظراً لقلة المراجع والأبحاث في هذا الموضوع ولتمتع قواعد الإثبات الإداري بخصوصية تميزه عن قواعد الإثبات في الدعاوى المدنية والجزائية، فان الأمر يقتضي أن يتم الوقوف على هذا الموضوع لأهميته، خاصةً وان المحاكم على

اختلاف أنواعها ودرجاتها تطبقه يومياً في أحكامها التي تصدر عنها، الأمر الذي يتطلب معرفة حيثيات الإثبات الإداري في ظل غياب تنظيم خاص له.

٢. بيان دور القاضي الإداري في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري من خلال خلق نوع من التوازن بين الفرد (المدعي) المجرد من أية امتيازات، والإدارة (المدعى عليه) صاحبة السلطة العامة والامتيازات.

٣. بيان موقف القضاء الإداري الأردني والعُماني من مذاهب الإثبات القضائي الثلاثة (الحر أو المطلق ، المقيد ، المختلط) من منظور مقارن مع القضاء الإداري الفرنسي والمصري.

٤. توضيح وسائل الإثبات الإداري وامتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية والذي غالبا ما يكون المدعى عليه في الدعوى الإدارية وهو الطرف القوي المحصن بالسلطات العامة والامتيازات التي تخوله تنفيذ قراراتها مباشرةً تجاه موظفيها في حالة امتناعهم عن تنفيذ تلك القرارات دون الحاجة للرجوع إلى القضاء الإداري لأخذ الإذن منه.

٥. إبراز أهم العوامل المؤثرة في عملية إثبات الدعوى الإدارية وهل هي كفيلة بخلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري.

منهج الدراسة

سيتم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك من خلال الحديث عن المبادئ والنصوص والأحكام ذات العلاقة بالموضوع وإجراء المقارنة في هذا السياق ما بين القضاء الإداري في الأردن وعُمان والإشارة كلما لزم الأمر إلى القضاء الإداري في فرنسا ومصر.

وفي ضوء هذا المنهج تم تقسيم موضوعات الرسالة إلى ثلاثة فصول، يتناول الأول منها مذاهب الإثبات القضائي وموقف القضاء الإداري في كل من الأردن وعُمان من هذه المذاهب، في حين يعالج الفصل الثاني وسائل الإثبات الإداري وامتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري، أما الفصل الثالث فيعالج طبيعة إجراءات التقاضي الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري.

الدراسات السابقة

وفقا لما يعلم الباحث فإنه لا توجد دراسة متخصصة تعالج موضوع العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري، وإنما تم التطرق إلى بعض جوانب هذا الموضوع في المؤلفات العامة في مجال القانون الإداري في كل من البلدين وفي دول أخرى، وسيتم الإشارة إلى هذه المؤلفات والاعتماد عليها في انجاز هذه الرسالة.

الفصل الأول

مذاهب الإثبات القضائي وموقف القضاء الإداري في الأردن وعُمان منها

للحديث في مذاهب الإثبات القضائي وموقف القضاء الإداري الأردني والعُماني من هذه المذاهب فإننا سنعطي أولاً فكرة عامة عن تنظيم واختصاص القضاء الإداري في كلا البلدين، ثم نتناول هذه المذاهب وموقف قضاء الإداري في البلدين منها.

١,١ فكرة عامة عن القضاء الإداري في الأردن وعُمان

وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص الأول منها للحديث عن تنظيم واختصاص القضاء الإداري في الأردن، أما المطلب الثاني فيتناول تنظيم واختصاص القضاء الإداري العُماني.

١,١,١ تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني

يتناول هذا المطلب نشأة وتطور القضاء الإداري في الأردن، تنظيمه واختصاصه، وقد خصصنا لكل منها فرعٍ مستقل.

١,١,١,١ نشأة وتطور القضاء الإداري الأردني

نتيجةً للظروف التاريخية والسياسية الخاصة التي مر بها الأردن فقد نشا القضاء الإداري في مراحله الأولى بنظام القضاء الموحد ثم نظام القضاء المزدوج في المرحلة الحالية[١]، ففي العهد العثماني اتسم التنظيم القضائي بوحدة الجهة القضائية التي تنظر المنازعات بصرف النظر عن أطرافها بحيث تتولى المحاكم العادية سلطة الفصل في

---

(١) كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، عمّان، الأردن، ٢٠٠٩ م، ص٧٣.

جميع المنازعات بلا تمييز أو تفرقة[١]. مما يعني انه في ظل هذه الحقبة لم تعرف إمارة شرق الأردن نظام القضاء الإداري المستقل وفق ما هو متعارف عليه حالياً من استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي.

وبعد انهيار الإمبراطورية العثمانية وخضوع إمارة شرق الأردن وفلسطين للانتداب البريطاني عملت بريطانيا على إدخال نظامها القانوني والقضائي وطبقته في فلسطين، ولم تعمل على تغيير الأوضاع القانونية والقضائية في شرق الأردن[٢]. لهذا استمر تطبيق النظام القانوني والقضائي العثماني في الأردن إلى أن صدر القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن عام ١٩٢٨م، والذي أشار إلى أن المحاكم النظامية تختص بالفصل في جميع المنازعات بما في ذلك الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها[٣].

وعندما تم دمج الضفتين عام ١٩٥٠م كان المشرع الأردني أمام خيارين، أحداهما الأخذ بنظام القضاء الموحد المعمول به في بريطانيا والذي كان مطبقاً في الضفة الغربية، والآخر الأخذ بنظام القضاء المزدوج المطبق في فرنسا[٤]، وقد اختيار نظام القضاء المزدوج من خلال نص المادة (١٠٠) من الدستور الحالي لعام ١٩٥٢م المتضمنة:" تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا". إلا أنه ولوجود صعوبات فنية في تلك المرحلة ولحداثة القضاء الإداري وندرة الكوادر المتخصصة فإن المشرع الأردني لم يلتزم بهذا النص القاضي بإنشاء محكمة عدل عليا تكون مهمتها

---

(١) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، عمان، الأردن، ٢٠٠٨م، ص١٨٩.

(٢) كنعان، القضاء الإداري، ص من ٧٥-٧٦.

(٣) أبو شنب، أحمد عبدالكريم، والمومني، أحمد محمد، اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة موازنة مع نظام قضاء المظالم الإسلامي، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، المجلد (٢)، العدد (٢)، جامعة مؤتة، ٢٠١٠م، ص٢٠.

(٤) الغويري، أحمد عودة، القضاء الإداري الاردني (قضاء الالغاء وقضاء التعويض، دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي)، جامعة مؤتة، الطبعة الأولى، ١٩٩٧م، ص٥٣.

البت في المنازعات الإدارية [١]. فقد حدد قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢م أنواع المحاكم النظامية ونص على أن تنعقد محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا عند النظر في المنازعات الإدارية بجانب صفتها الحقوقية والجزائية.

وبعيداً عن الخلافات التي أثيرت عند بعض الفقه الأردني حول طبيعة التنظيم القضائي السائد في تلك الفترة، وهل هو نظاماً قضائياً موحداً أم مزدوجاً[٢] فإنه وبصدور قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢م الذي حل محل القانون المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩م قد حسم الخلاف وأصبحت الأردن من الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج بشكل واضح.

٢,١,١,١ تنظيم واختصاص محكمة العدل العليا

تتشكل محكمة العدل العليا من رئيس وعدد كافٍ من القضاة، وقد اشترط القانون بأن يكون رئيس المحكمة برتبة رئيس محكمة التمييز والقاضي فيها بمرتبة قاضي التمييز[٣]. كما اشترط القانون فيمن يعين رئيساً للمحكمة على سبيل المثال أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشرين سنة، أو أن يكون قد أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات بالإضافة إلى العمل في القضاء وممارسة المحاماة مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة، أو أن يكون قد مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة، أو عمل برتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون في إحدى الجامعات الأردنية [٤]. أما عن طريقة تعيين رئيسها وقضاتها ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه فتكون بإرادة ملكية سامية بناءً على قرار من المجلس

---

(١) انظر شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، ١٩٩٥م، ص٢٥١.

(٢) لمزيد من المعلومات انظر حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، عمان منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٨٧م، ص من ٣٧-٣٨. وشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، ص١٩٣ وما بعدها.

(٣) المادة (٣) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م.

(٤) المادة (٤) من ذات القانون.

القضائي[١]، حيث تسري عليهم الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك قانون استقلال القضاء رقم ١٥ لسنة ٢٠٠١م.

أما النيابة العامة الإدارية فتتشكل من رئيس يكون بمرتبة قاضي التمييز ومساعد له أو أكثر، ودورها الرئيسي هو تمثيل أشخاص الإدارة العامة لدى المحكمة[٢].

وتنقسم هيئات المحكمة إلى هيئات عادية تتألف من رئيس وأربعة قضاة على الأقل، ويحيل الرئيس الدعاوى المقدمة إلى المحكمة إلى هيئاتها، وهيئة عامة تتشكل من جميع الأعضاء ويكون ذلك إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي أم هيئة أخرى، أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدءاً قانونياً مستحدثاً أو هاماً فتنعقد المحكمة حينئذٍ بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب، وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم فيها بما تراه موافقاً بشأن ذلك المبدأ[٣].

أما فيما يتعلق باختصاصات المحكمة فقد حدد المشرع الأردني هذه الاختصاصات على سبيل الحصر في المادة التاسعة من قانونها رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢م وعلى النحو التالي:

أ . تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:

١. الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية: البلديات، غرف الصناعة والتجارة، والنقابات، والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة النافذة المفعول.

٢. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترفيع أو النقل أو الانتداب أو الإعارة.

---

(١) المادة (٦) من ذات القانون.

(٢) المادة (٥/ب) من ذات القانون.

(٣) المادة (٨) من ذات القانون.

٣. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.

٤. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.

٥. المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو المتقاعدين منهم أو لورثتهم.

٦. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.

٧. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.

٨. الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر.

٩. الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات النهائية.

١٠. الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى ولو كان محضاً بالقانون الصادر بمقتضاه.

١١. الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق، والتحكيم في منازعات العمل.

ب. تخص المحكمة بالنظر في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات السابقة سواءً رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.

ج. ١. لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة.

٢. لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية ".

وباستعراض هذه الاختصاصات ومقارنتها مع القوانين السابقة نجد أن القانون الحالي قد وسع من اختصاصات المحكمة لتشمل معظم الطعون الخاصة بقرارات

الوظيفة العامة، والطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية والغرف التجارية والجمعيات، وأقر قضاء التعويض إلى جانب قضاء الإلغاء، بالإضافة إلى صلاحية المحكمة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة.

٢,١,١ تنظيم واختصاص القضاء الإداري العُماني

وسنتناول في هذا المطلب نشأة وتطور القضاء الإداري في سلطنة عُمان كفرعٍ أول، وتنظيمه واختصاصه كفرعٍ ثان.

١,٢,١,١ نشأة وتطور القضاء الإداري العُماني

لم يكن تنظيم القضاء في عُمان يختلف عن غيره من ولايات الدولة الإسلامية، فقد كان قضاءً موحداً واستمر هذا الوضع حتى عام ٦٥٦هـ (تاريخ انهيار الدولة العباسية)[١]. حيث توالى على حكم عُمان . بعد هذا التاريخ . عدة أسر آخرها أسرة البوسعيد التي حكمت ولا تزال تحكم منذ عام ١٧٤٤م عن طريق الإمام أحمد بن سعيد، وخلال تلك الفترة اهتم السلاطين والأئمة بالقضاة حيث يعينون قاضياً في المناطق أو المدن التي يعين فيها الوالي وذلك للفصل بين المتخاصمين على أساس الكتاب والسنة، ويعمل على تنفيذ الأحكام التي يصدرها القاضي مجموعة من الموظفين يطلق عليهم العسكر[٢]. وعليه فقد ظهرت ولاية المظالم في عُمان شأنها في ذلك شأن باقي ولايات الدولة الإسلامية، فعرفت نظام القضاء المزدوج وحددت اختصاصات متوليها ومكان وزمان انعقادها[٣].

---

(١) العلوي، سالم بن راشد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، عمّان، الأردن، ٢٠٠٩م، ص١٦٣.

(٢) العلوي، سالم بن راشد، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عُمان بين متطلبات الانضباط ومقتضيات الضمان دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤م، ص من ٧١-٧٢.

(٣) العلوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ص من ١٦٣-١٦٤.

وإذا كانت عُمان خلال الفترة الممتدة من دخول أهلها في الإسلام وحتى عام ١٩٧٠م . تاريخ تولي السلطان قابوس مقاليد الحكم في عُمان . قد عرفت القضاء الشرعي، فإنها خلال الفترة التي تلت هذا العام قد أوجدت قضاءً خاصاً إلى جانب القضاء الشرعي صاحب الولاية العامة ... حيث بقيت صلاحية النظر في دعاوى الموظفين من تاريخ صدور أول قانون للخدمة المدنية عام ١٩٧٤م من اختصاص السلطات التأديبية الرئاسية والجماعية، فحصر أمر البت في التظلمات المقدمة من الموظف الذي يوقع عليه جزاء تأديبي إلى السلطة الرئاسية، أو إلى المجلس المختص، والى رئيس مجلس الخدمة المدنية كآخر مرحلة للتظلمات، وبذلك تكون نهائية غير قابلة للطعن فيها أمام أية جهة أخرى(١).

وبصدور النظام الأساسي للدولة عام ١٩٩٦م(٢). فقد نصت المادة (٦٧) منه على الآتي: " ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة دائرة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها، وكيفية ممارستها للقضاء الإداري". حيث كان على القائمين بتنفيذ هذا النظام الأخذ بأحد النظامين القضائيين، الأول النظام الموحد وذلك من خلال إنشاء قضاء عادي والاكتفاء بدائرة تختص بالنظر في المنازعات الإدارية ضمن منظومة القضاء العادي، والثاني الأخذ بنظام القضاء المزدوج الذي يتطلب قيام جهة قضاء إداري مستقلة بجانب القضاء العادي. وبإصدار قانون السلطة القضائية رقم (٩٠ / ٩٩) الذي نص في المادة (٤) منه على أنه:" يصدر بإنشاء كل من محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها ... مرسوم سلطاني"، قد حسم المشرع العُماني موقفه من ازدواجية القضاء بإنشاء محكمة خاصة بالنظر في الخصومات الإدارية بجانب محاكم السلطة القضائية، حيث أنشأت وفي نفس العام على صدور قانون السلطة القضائية محكمة القضاء الإداري(٣).

---

(١) العلوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ص١٦٣ وما بعدها.

(٢) النظام الأساسي للدولة صدر بموجب المرسوم السلطاني رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦م.

(٣) العلوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ص١٧١ وما بعدها. علماً بأن هذه المحكمة قد أنشأت وصدر قانونها بموجب المرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩١ بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢١م، تلاه

٢,٢,١,١ تنظيم واختصاص القضاء الإداري العُماني

تتشكل محكمة القضاء الإداري من رئيس ونائب للرئيس وعدد كافٍ من المستشارين، والمستشارين المساعدين الأول، والمستشارين المساعدين، والقضاة، وعدد كاف من القضاة المساعدين. وتتألف المحكمة من دائرة ابتدائية أو أكثر ودائرة استئنافية، ويكون مقر المحكمة في مسقط، ويجوز بمرسوم سلطاني بناءً على توصية المجلس الأعلى للقضاء إنشاء دوائر ابتدائية أو استئنافية خارج محافظة مسقط، ويحدد المرسوم مقر ونطاق اختصاص كل منها، ولها أن تعقد جلساتها في أي مكان آخر داخل نطاق اختصاصها وذلك بقرار من رئيس المحكمة، حيث تشكل الدائرة الابتدائية برئاسة مستشار وعضوية اثنين من أعضاء المحكمة، أما الدائرة الاستئنافية فتشكل برئاسة رئيس المحكمة أو نائبه وعضوية أربعة من المستشارين، ويجوز أن يرأس الدائرة . عند الاقتضاء . الأقدم فالأقدم من أعضائها، وإذا تبين لإحدى الدوائر الاستئنافية بالمحكمة عند نظر احد الطعون أنه صدرت منها أو من إحدى الدوائر الاستئنافية الأخرى أحكام سابقة في موضوعات مماثلة يخالف بعضها البعض، أو رأت الحكم في الاستئناف بقضاء يخالف ما قررته أحكام سابقة، تعين عليها إحالة الطعن بقرار إلى هيئة تشكل برئاسة رئيس وعضوية نائب رئيس المحكمة وسبعة من أقدم أعضاء الدوائر الاستئنافية، وذلك للفصل فيه بحكم يصدر بأغلبية سبعة أعضاء على الأقل[١].

ويقصد بأعضاء المحكمة الموظفون الفنيون في المحكمة دون الموظفين الإداريين أو الكتاب فيها[٢]. حيث يشترط فيمن يعين عضواً بالمحكمة أن يكون مسلماً عماني الجنسية، وكامل الأهلية، محمود السيرة حسن الخلق، حاصلاً على شهادة

المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٩/٣ بتاريخ ٢٠٠٩/١/١٧ م المتضمن إجراء بعض التعديلات على أحكامه.

(١) المواد من (١-٥) من القانون المعدل لقانون محكمة القضاء الإداري العُمانية رقم ٢٠٠٩/٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/١/١٧ م.

(٢) العلوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ص١٨٤.

جامعية في القانون، وأن لا يكون قد صدرت بحقه أحكام جزائية أو تأديبية لأسباب ماسة بالذمة والشرف حتى ولو رد إليه اعتباره، وأن يجتاز الاختبارات والمقابلات[١]. ويكون تعيين الرئيس ونائب الرئيس بمرسوم سلطاني بناءً على ترشيح مجلس الشؤون الإدارية، في حين يكون تعيين أعضاء المحكمة الأخرى بقرار من وزير ديوان البلاط السلطاني بعد موافقة مجلس الشؤون الإدارية [٢].

وتجتمع المحكمة بهيئة جمعية عامة تتألف من جميع الأعضاء، فيما عدا القضاة المساعدين، وذلك لتحديد عدد الدوائر وتوزيع القضايا عليها وتحديد عدد الجلسات وأيام وساعات انعقادها، وغير ذلك مما ينص عليه القانون، وتدعى للانعقاد بناءً على طلب رئيس المحكمة أو ثلاثة من أعضائها، ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها[٣].

وينشأ بالمحكمة مجلس الشؤون الإدارية برئاسة وزير ديوان البلاط السلطاني وعضوية رئيس المحكمة ونائبه وأقدم اثنين من المستشارين ... ويختص المجلس بالنظر في تعيين أعضاء المحكمة وتحديد أقدمياتهم وترقياتهم ونقلهم وندبهم خارج المحكمة وإعارتهم وتظلماتهم وسائر شؤونهم الوظيفية على الوجه المنصوص عليه في هذا القانون[٤].

أما عن تبعية محكمة القضاء الإداري فعلى الرغم من وجود نص صريح في النظام الأساسي للدولة المادة (١٠١) منه المتضمنة أن:" السلطة القضائية مستقلة"، وكذلك المادة الأولى من قانون محكمة القضاء الإداري التي نصت على أن :" المحكمة هيئة قضائية مستقلة"، إلا أنها ألحقت تبعيتها بوزير ديوان البلاط السلطاني.

---

(١) المادة (٣٤) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية. أما عن شروط تعيين القضاة المساعدون والقضاة والمستشارون المساعدون والمستشارون المساعدون الأول والمستشارون انظر المواد من (٣٥ . ٤٢) من ذات القانون.

(٢) المادة (٤٥) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية المعدلة بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٦/٩٨ بتاريخ ٢٠٠٦/٨/١م.

(٣) المادة (٢٦) المعدلة من ذات القانون.

(٤) المادة (٢٨) من ذات القانون.

وفيما يتعلق بموضوع الاختصاص فقد حدد المشرع العُماني اختصاصات محكمة القضاء الإداري على سبيل المثال لا الحصر وذلك وفقاً للمادة السادسة [1] المعدلة بموجب المرسوم السلطاني رقم ٣ / ٢٠٠٩ م والمتضمنة ما يلي:" تختص المحكمة . دون غيرها . بالفصل في الخصومات الإدارية ومنها الآتي:

١. الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر شؤونهم الوظيفية.
٢. الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.
٣. الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.
٤. الدعاوى الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت وما في حكمها المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.
٥. دعاوى التعويض المتعلقة بالخصومات الإدارية سواءً رفعت بصفة أصلية أو تبعية.
٦. الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، وذلك دون إخلال بحكم المادة (٦ مكرراً) من هذا القانون.
٧. المسائل الأخرى التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة بها.

ويعتبر في حكم القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين رقمي (١ ، ٢) من هذه المادة رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح".

وبالاطلاع على اختصاصات محكمة القضاء الإداري العُمانية يمكن إجمال اختصاصاته والتي هي . كما أشرنا سابقاً . على سبيل المثال لا الحصر في الفصل في دعاوى الموظفين العموميين، الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية، مراجعة القرارات النهائية الصادرة عن اللجان الإدارية ذات اختصاص قضائي، دعاوى التعويض، دعاوى العقود الإدارية.

---

(١) ذكرت سابقاً اختصاصات محكمة القضاء الإداري على سبيل الحصر في المرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩١ المادة السادسة منه.

ومن خلال هذا الاستعراض الموجز لتنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني والعُماني يمكن أن نتوقف عند الملاحظات التالية:

أولاً. تمسك المشرع الأردني بتسمية محكمته بمحكمة العدل العليا حيث يرى بعض الفقه الأردني[1] أن هذه التسمية مفرغة من معناها فهي ليست أعلى محكمة، وأن أحكامها لا تضفي عليها صبغة العلو لأنها تمثل محكمة أول وآخر درجة للتقاضي، كما أن نعتها بالعدل أمر مسلم به دون حاجة لإطلاق هذه الصفة عليها، لان كل محكمة تنشأ يفترض فيها العدل والمساواة بين الناس حيث كان من الأفضل تسميتها (بالمحكمة الإدارية الأردنية) أو (محكمة القضاء الإداري الأردنية) كما هو الحال في النظام القضاء الإداري العُماني.

ثانياً. إن تشكيل النيابة الإدارية العامة لدى محكمة العدل العليا الأردنية لتمثيل أشخاص الإدارة العامة نيابةً عنهم يجعلها خصما للمستدعي في الدعوى وهو غير مألوف في مجال القضاء الإداري. وبذلك يكون الأردن قد انفرد بتشكيل هذه النيابة عن الأنظمة القانونية الأخرى التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج مثل فرنسا ومصر وسلطنة عُمان والذي يقضي بان السلطة الإدارية هي التي تدافع عن قرارها المطعون فيه أمام المحكمة وذلك بانتداب ممثلين لها أو محامين ينوبون عنها لخصوصية مثل هذه الأمور للإدارة وللموظف على السواء.

ثالثاً. لقد وردت اختصاصات محكمة العدل العليا الأردنية على سبيل الحصر، وكان الاوفق أن ترد اختصاصاته على سبيل المثال كما هو الحال في التشريع العُماني. وينفرد القضاء الإداري العُماني عن القضاء الإداري الأردني في صلاحيته بالنظر في الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

رابعاً. تعتبر محكمة العدل العليا الأردنية محكمة أول وآخر درجة في مجال المنازعات الإدارية، وهذا من شأنه حرمان الخصوم من مزايا مبدأ تعدد درجات التقاضي وهذا على خلاف الحال في فرنسا ومصر. أما التقاضي وفقاً لقانون محكمة

---

(١) الغويري، القضاء الإداري الاردني، قضاء الالغاء وقضاء التعويض، ص٦٢.

القضاء الإداري العُمانية فهي على درجتين لوجود ثلاث دوائر ابتدائية حالياً في كل من مسقط وصلالة وصحار ودائرة استئنافية واحدة بمسقط[١].

خامساً. يقتصر دور محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة القضاء الإداري العُمانية على فحص مشروعية القرارات الإدارية ولا يتجاوز ذلك القيام بمهام أخرى كالإفتاء والتشريع كما هو الحال في القضاء الفرنسي والمصري.

سادساً. لم ينص قانون محكمة العدل العليا صراحةً على أن محكمة العدل العليا "هيئة قضاء إداري مستقلة " كما هو الحال في قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية، حيث أُتبعت الأولى لوزير العدل، والثانية لوزير ديوان البلاط السلطاني، وكان حريّاً بالمشرعين الأردني والعُماني النص صراحةً على عدم تبعيتهما لأية جهة إدارية.

٢,١ مذاهب الإثبات القضائي وموقف القضاء الإداري في الأردن وعُمان منها

سنتناول في هذا المبحث مذاهب الإثبات القضائي كمطلبٍ أول، وموقف القضاء الإداري الأردني والعُماني من هذه مذاهب كمطلبٍ ثان.

١,٢,١ مذاهب الإثبات القضائي

يُعرف الإثبات من الناحية اللغوية بأنه:" إقامة الحجة والدليل وتأكيد الحق بالبينة، فيسمى الدليل ثبتاً لأنه يؤدي إلى استقرار الحق لصاحبه بعد أن كان غير مستقر ومتأرجحاً بين المتداعيين"[٢]. ويعرف من الناحية القانونية بأنه: " إقامة الدليل أمام

---

(١) تم إنشاء الدائرة الابتدائية بصلالة بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٦/٦١ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٨م، والدائرة الابتدائية بصحار بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٠/١١٨ بتاريخ ٥/١٢/ ٢٠١٠م.

(٢) الفيروز أبادي، مجد الدين محمد، القاموس المحيط، ط ٢، مطبعة الحلبي، القاهرة، مصر، ١٩٥٢م، ص٢٠٦.

القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثارها" [١]، أو بأنه: " إقامة الدليل على حقيقة أمر مدعى به نظراً لما يترتب عليه من آثار قانونية "[٢].

وهنالك ثلاثة مذاهب للإثبات، ولكل منها خصائصه التي تميزه عن غيره والتي سنوضحها تباعاً.

أولاً : المذهب الحر أو المطلق

وفي ظل هذا المذهب فان القانون لا يحدد طرق معينة للإثبات ولا يلزم القاضي بقبول أدلة محددة لتكوين عقيدته بل يمكن إقامة الدليل بأية وسيلة متاحة من أجل الوصول إلى إقناع القاضي من قبل الخصوم[٣]. فالقاضي في ضوء هذا المذهب يتمتع بسلطات واسعة في إدارة وتوجيه الدعوى والسير فيها وإمكانية تحري الحقيقة بكافة الطرق والوسائل دون أن يكون مقيداً بإتباع مسلك أو طريق معين[٤]. وهذا النظام يجعل للقاضي دوراً إيجابياً في توجيه وتسيير الدعوى حيث يجوز له استدراج الخصوم ومباغتتهم واستعمال الحيل معهم وتحليل أقوالهم من أجل استخلاص الحقيقة من أقوالهم أو من واقع مسلكهم، ويمكن له أيضاً أن يتوجه بالسؤال إلى غير الخصوم ممن يعهد فيهم الصدق والأمانة، وقد يقضي أيضاً طبقاً لما يعلمه بشكل شخصي عن الموضوع المعروض عليه أو بحسب ما يعلم من توافر الصدق والأمانة لدى الخصوم

---

(١) السنهوري، عبدالرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج ٢، نظرية الالتزام بوجه عام، الإثبات، آثار الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨م، ص من ١٣-١٤.

(٢) مرقس، سليمان، أصول الاثبات وإجراءاته في المواد المدنية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١م، ص١١.

(٣) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ص٢٨. المليجي، اسامة احمد شوقي، القواعد الإجرائية للإثبات المدني وفقاً لنصوص القانون وأحكام القضاء وآراء الفقه، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م، ص٧.

(٤) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ص٢٨.

أو عدم توافرها، وكذا هو الحال بالنسبة للخصوم فهم أحرار في اختيار الأدلة التي يرون أنها تؤدي إلى إقناع القاضي[١].

ويترتب على الأخذ بهذا المذهب تحقيق أكبر قسط من العدالة ومن شأنه أن يقرب إلى حد كبير بين الحقيقة القضائية والحقيقة الواقعية [٢]. وبالمقابل فانه وبالرغم من هذه المزايا التي يوفرها هذا المذهب قد تنقلب إلى عيوب تؤدي إلى عدم استقرار المراكز القانونية لاختلاف التقدير من قاض لآخر؛ ويرجع سبب هذا التفاوت لتباين القضاة في فكرهم وقناعاتهم مما يؤدي إلى تضارب المبادئ القانونية الخاصة بالإثبات، كما انه يعطي للقاضي سلطة تقديرية واسعة في تقدير الأدلة دون تقييد لسلطاته معتمدين على نزاهته وعدله، وبالنتيجة إذا جار القاضي أو ظلم ابتعدت الحقيقة القضائية عن الحقيقة الواقعية[٣].

وقد أخذت جميع الشرائع القديمة في بعض مراحل تطورها بهذا المذهب،حيث لا يزال معمولاً به في القانون الألماني والقانون السويسري والقانون الانجلو أمريكي، وفي كثير من المسائل التجارية في بعض البلاد، وفي القوانين الجنائية في جميع البلاد تقريباً[٤].

ثانياً : المذهب المقيد أو القانوني

هذا المذهب يعتمد على شرعية الإثبات، بمعنى أن القانون هو الذي يعين من يقع عليه عبء الإثبات، وهذا الذي يضبط وسائله وشروط قبولها، ويحدد قوتها التي

---

(١) مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية، ص١٥. الروبي، أسامة، الوسيط في شرح قانون الإثبات العُماني، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، مصر، ٢٠٠٩م، ص٩-١٠.

(٢) مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية، ص١٥. السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ص٢٨.

(٣) إمام يوسف، سحر عبدالستار، دور القاضي في الإثبات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه ، جامعة المنوفية، ٢٠٠١م، ص١٥. الروبي، الوسيط في شرح قانون الإثبات العُماني، ص من ١١-١٢.

(٤) الجرف، طعيمة، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤م، ص٣١٧.

يتعين على القاضي أن يقدرها بها، فلا يستطيع القاضي القضاء بعلمه الشخصي ولا يساهم في جمع الأدلة بنفسه، فدوره يقتصر فقط على ما يقدمه الخصوم من الحجج، حيث يقيد الخصوم ويلزم بإثبات ادعائهم في النطاق الضيق الذي حدد لهم، فلا تقبل منهم سوى الطرق المعينة التي رسمها القانون(١).

وموقف القاضي . في ظل هذا المذهب . سلبي محض، فهو يلتزم بطرق الإثبات التي حددها القانون، وهو في حكمه مقيد بما يقدمه الخصوم من أدلة في الحدود التي رسمها القانون بحيث لا يجوز لهم بعد ذلك أن يثبتوا حقوقهم بغير تلك الطريقة التي رسمها القانون، كما يمتنع على القاضي القضاء بعلمه الشخصي فلا يقضي إلا بما يظهر له من إجراءات الدعوى المعروضة عليه(٢).

ويترتب على الأخذ بهذا المذهب أنه يحقق الثقة في نفوس المتقاضين ويعمل على استقرار المراكز القانونية(٣)، كما أنه يُبعد القاضي عن التحكم ويمنع التعسف الذي قد يشوب حكمه وفي هذا ضمان لحسن سير العدالة(٤). وعلى الرغم من مزايا هذا المذهب فان ما يعاب عليه أنه يغالي في وضع القيود الشكلية ويقضي على كل من القاضي والمتخاصمين من حرية المناقشة والفكر(٥). كما أنه جعل وظيفة القاضي آلية يمتنع عليه الحكم بالحقيقة الواقعية طالما أن ظهورها لا يتأتى من طرق الإثبات التي حددها القانون حتى ولو كانت ظاهرة وواضحة أمامه، إذ يتعين عليه أن يقضي في الدعوى في ضوء ما قدم فيها من مستندات وبراهين ولو كان غير مقتنع بها، كما

---

(١) العضايلة، سالم حمود، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية،٢٠٠٢م، ص٢٢.

(٢) مطر، محمد يحيى، مسائل الإثبات في القضايا المدنية والتجارية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٩م، ص ١٤. مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية، ص من ١٦-١٨.

(٣) إمام يوسف، دور القاضي في الإثبات، دراسة مقارنة، ص١٨. الروبي، الوسيط في شرح قانون الإثبات العُماني، ص١٢.

(٤) مطر، مسائل الإثبات في القضايا المدنية والتجارية، ص١٤.

(٥) أبو السعود، رمضان، أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية "النظرية العامة في الإثبات"، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥م، ص من ٢٢-٢٣.

يؤدي اعتناق هذا المذهب إلى حدوث تباعد بين الحقيقة الواقعية والحقيقة القضائية[١].

وهذا المذهب كان سائداً في القارة الأوربية بخلاف المذهب السابق الذي كان سائداً في انجلترا وألمانيا وسويسرا وأمريكا[٢].

ثالثاً : المذهب المختلط

نتيجةً للانتقادات التي وجهت للمذهبين السابقين ظهر المذهب المختلط الذي تتراوح قواعده بين أطلاق الإثبات وتقييده، فهو إذن مزيج من المذهبين السابقين، فيأخذ بمزاياهما ويتلافى عيوبهما، فهو يأخذ بمبدأ حيادية القاضي ويحدد وسائل الإثبات وقوتها، ومن جانب آخر يعطي للقاضي سلطة تقديرية واسعة في الأدلة التي لم يحدد القانون وزنها وقيمتها مثل الشهادة والقرائن القضائية[٣].

ومن مميزات هذا المذهب أنه يؤدي إلى التقريب بين الحقيقة الواقعية والحقيقة القضائية مما يوفر للمعاملات استقرارها وللعدالة حسن سيرها، فهو مثلاً يمنح القاضي الحرية في توجيه اليمين المتممة أو الاستعانة بالخبراء أو إحالة الدعوى إلى التحقيق[٤].

وقد أخذ بهذا المذهب الشرائع اللاتينية كالفرنسي والإيطالي والبلجيكي ومعظم التشريعات العربية كمصر والأردن[٥] بما فيها سلطنة عُمان، وهو يعتبر بحق من أفضل الأنظمة المطروحة في الإثبات.

٢,٢,١ موقف القضاء الإداري من مذاهب الإثبات

---

(١) إمام يوسف، دور القاضي في الإثبات، دراسة مقارنة، ص١٨. الروبي، أسامة، الوسيط في شرح قانون الإثبات العُماني، ص١٣.

(٢) إمام يوسف، دور القاضي في الإثبات، دراسة مقارنة، ص١٧.

(٣) القطارنة، خالد خلف، قواعد الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، ٢٠٠٠م، ص٩.

(٤) السنهوري،الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ص٢٩. المليجي، القواعد الإجرائية للإثبات المدني، ص٩.

(٥) القضاة، مفلح، الاثبات في المواد المدنية والتجارية، دراسة مقارنة، ط١، الإمارات، مطبعة بن دسمال، ١٩٩٧م، ص٢٥.

قبل الحديث عن موقف القضاء الإداري الأردني والعُماني من هذه المذاهب، ينبغي علينا (كفرعٍ أول) أن نشير إلى موقف القضاء الإداري الفرنسي والمصري كونهما صاحبا الريادة في حقل القانون والقضاء الإداريين، ومن ثم نشير إلى موقف قضاء البلدين محل الدراسة (كفرعٍ ثان).

١,٢,٢,١ موقف القضاء الفرنسي والمصري من هذه المذاهب

القاعدة السائدة في الفقه والقضاء الفرنسي والمصري أن القاضي الإداري غير ملزم بطرق معينة للإثبات، فهو الذي يتولى دون قيد تحديد طرق الإثبات المقبولة أمامه ويحدد قيمتها واقتناعه بها والتي تلائم ظروف الدعوى المطروحة عليه[١]. كما أن نصوص القانون الإداري لم تحدد طرق معينة للإثبات أمام القضاء الإداري لها قوة معينة، ولم تنظم عبء الإثبات أمامه فيما عدا بعض النصوص التي أشارت إلى بعض وسائل الإثبات مثل إثبات الجنسية بشهادات رسمية صادرة من السلطات المختصة، حيث يتطلب التقيد بوسيلة كتابية معينة لإثبات واقعة معينة، وبذلك تحرر القاضي الإداري من أية نصوص، حيث يترك لتقديره تنظيم طرق وعبء الإثبات وتكوين عقيدته من أي دليل قانوني مقبول بما يتفق وطبيعة الدعوى الإدارية[٢].

وإذا كان المبدأ العام هو حرية القاضي الإداري في الإثبات فإنه ومهما بلغت هذه الحرية والسلطة الممنوحة له في تقصي الحقيقة دون أن يفقد حياده فإنه يتحمل العبء الأكبر في مجال الموازنة بين الأدلة المختلفة ليصبح ميزان عدل بين الطرفين، فلا يحل مكان أي منهما ولا ينحاز لأي طرف من الطرفين[٣]. فهناك قواعد ومبادئ عامة تحكم إجراءات التقاضي والتي يجب التقيد بها بما فيها إجراءات التقاضي

---

(١) احمد، محمد شوقي، الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية، مطابع الإشعاع، الطبعة الأولى، الزقازيق، مصر، ١٩٨٨م، ص١٦٥.

(٢) موسى، احمد كمال الدين، فكرة الاثبات أمام القضاء الإداري، مجلة مجلس الدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، السنة (٢٧) ١٩٨٠م، ص٢٣٧.

(٣) الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، ص من ٣١٧-٣١٨.

الإدارية، لذا فان حرية القاضي الإداري ليست مطلقة فهناك قيود لا بد من مراعاتها وهذه القيود تتعلق بشرعية المحاكمة والإجراءات القضائية[١].

وقد اختلفت الآراء الفقهية حول دور القاضي الإداري في الإثبات، فمنهم من يرى أن دوره يتراوح ما بين نظامي الإثبات الحر والإثبات المقيد وحجتهم في ذلك أن القاضي الإداري حُر في تكوين قناعته حول الواقعة المعروضة عليه من خلال وسائل الإثبات المقدمة إلا أن هذه الحرية مقيدة بأنواع مختلفة من الأدلة لا يستطيع من الناحية العملية أن يتعداها[٢].

بينما يرى البعض الأخر عدم صحة الرأي السابق لأن الرأي الأول يجعل المذهب السائد هو المذهب المختلط وهو أمر غير متصور أمام القضاء الإداري، ويعود السبب في ذلك إلى عدم وجود نصوص قانونية تحدد للقاضي الإداري أدلة معينة للإثبات ولا يوجد تحديد لقوة هذه الأدلة، لذلك يرى هؤلاء الفقهاء أن عناصر إطلاق الإثبات المتوفرة في المذهب الحر متوافرة بالكامل أمام القضاء الإداري[٣]. كما أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد ذهبت في أحد أحكامها بالقول أنه:" للقاضي أن يحدد بكل حريته طرق الإثبات التي يقبلها وأدلة الإثبات التي يرتضيها وفقاً لظروف الدعوى المعروضة عليه"[٤].

---

(١) القيسي شادية عطاالله، وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، ٢٠٠٨م، ص٤٦.

(٢) وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الأول، التداعي، ١٩٦١م، ص٣٢٦ مشار إليه في موسى، احمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، مصر، ١٩٧٧م، ص من ٤٣ – ٤٤.

(٣) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص من ٤٢ – ٤٣.

(٤) قرار طعن رقم ٣٠٦٣ لسنة ٣١ ق، المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٩٨٨/٢/٢٠م، مشار إليه في خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، الإثبات في الدعاوى الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م، ص٢٩.

٢,٢,٢,١ موقف القضاء الإداري الأردني والعُماني من هذه المذاهب

إن المذهب الذي تعتمده محكمة العدل العليا الأردنية في قضائها وفقاً لوجه نظر بعض الفقهاء هو المذهب المقيد الذي يرى أن القاضي الإداري مقيد بالنصوص القانونية الجامدة التي لا تمنحه سلطة تقديرية واسعة في التحقيق، حيث يقتصر دوره فقط على إدارة جلسات المحاكمة وتطبيق النصوص القانونية، فهو مثلاً لا يستطيع نقل عبء الإثبات إلى السلطات الإدارية . المستدعى ضده . حتى يقيم التوازن العادل بين طرفي الدعوى الإدارية كما يفعل القاضي الإداري في الأنظمة القانونية المقارنة كفرنسا ومصر[١].

ويستند أنصار هذا الرأي إلى نص المادة (٢٦ / أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م والتي تنص:" عند مباشرة المحكمة في نظر الدعوى يبدأ المستدعي بسرد وقائع دعواه كما وردت في استدعائه ويقدم بيناته لإثباتها وبعد ذلك يعرض المستدعى ضده أوجه دفاعه في حدود ما جاء في لائحته الجوابية ويقدم بيناته عليها ثم تستمع المحكمة للمرافعة الأخيرة لكل من الطرفين مبتدئة بالمستدعي وتصدر حكمها بعد ذلك في الدعوى". فهذه المادة . بحسب وجهة نظرهم . لم تترك للقاضي الإداري حرية التقدير واختيار ما يناسب طبيعة الدعوى الإدارية من أدلة وتقدير مدى حجيتها.

ومع تقديرنا لهذا الرأي، إلا أننا نميل مع وجهة النظر التي ترى أن مذهب الإثبات السائد في القضاء الإداري الأردني هو المذهب المختلط وليس المذهب المقيد حيث استند أنصار هذا المذهب إلى أن نصوص قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م جاءت خالية من تحديد لطرق الإثبات أمام القضاء الإداري ولم تبين هذه النصوص مدى حجية هذه الوسائل في الإثبات، كما أنه لا يوجد ما يشكل عائقاً أمام القاضي الإداري من أن يقوم بنقل عبء الإثبات من جهة المستدعي إلى جهة المستدعى ضدها من أجل تحقيق التوازن العادل بين طرفي الدعوى عند الضرورة، وأنه باستقراء نص المادة (٢٦ / أ) من القانون ذاته الذي استند إليه أنصار المذهب

---

(١) الغويري، احمد عودة، إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد (٦)، العدد (٣)، ١٩٩١م، ص٢٣٦.

المقيد فإنها لم تبين بصورة قاطعة ما هي الأدلة التي يجب الاعتماد عليها في الإثبات، مع الأخذ بعين الاعتبار أن القضاء الإداري بشكل عام هو قضاء إنشائي يبتدع الحلول التي تناسب طبيعة وظروف المنازعة الإدارية[١].

وفي القضاء الإداري العُماني تقدم عريضة الدعوى إلى أمانة سر المحكمة، ويجب أن تتضمن . بالإضافة إلى البيانات العامة المتعلقة باسم المدعي ومحل إقامته ومن توجه إليه الدعوى وصفته ومقره أو محل إقامته . موضوع الدعوى وتاريخ التظلم ونتيجته وطلبات المدعي، وله أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد دعواه، وعليه أن يودع أمانة السر عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافظة المستندات[٢].

وتتولى أمانة سر المحكمة إعلان العريضة ومرفقاتها إلى المدعى عليه في ميعاد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديم العريضة ويتم الإعلان عن طريق المحضرين أو بأية وسيلة أخرى يتحقق بها علم المعلن إليه علماً يقينياً[٣].

وعلى المدعى عليه أن يودع أمانة سر المحكمة، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه بالعريضة ومرفقاتها، مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالأوراق والمستندات اللازمة، وللمدعي أن يودع أمانة سر المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات خلال عشرة أيام من تاريخ إعلانه من قبلها برد المدعى عليه على الدعوى، وفي هذه الحالة يكون للمدعى عليه أن يودع مذكرة بتعقيبه على هذا الرد مع مستندات في مدة مماثلة، ويجوز لرئيس المحكمة أو من يحل محله في الحالات المستعجلة أن يصدر أمراً . غير قابل للطعن . بتقصير المواعيد المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين، ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن فوراً عن طريق المحضرين أو بأية وسيلة أخرى يتحقق بها علم المعلن إليه علماً يقينياً، ويبدأ سريان

---

(١) القيسي، وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء محكمة العدل العليا الاردنية دراسة مقارنة، ص من ٤٦-٤٧ . العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية،ص من ٢٨-٢٩.

(٢) المادة (١٠) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية.

(٣) المادة (١١) المعدلة من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية.

الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان[١]، ولرئيس الدائرة أن يطلب إلى ذوي الشأن ما يراه لازماً من إيضاحات وإذا رأت الدائرة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو ندبت له أحد أعضائها[٢].

وعليه فإنه لا يوجد نص في قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية كالمادة (٢٦/أ) التي استند إليها أنصار المذهب المقيد، وهذا يعني أن القضاء الإداري العُماني قد تبنى المذهب المختلط أسوةً بنظرائه من الأنظمة القانونية الأخرى كمصر والأردن.

(١) المادة (١٢) المعدلة من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية.

(٢) المادة (١٤) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية.

الفصل الثاني

وسائل الإثبات الإداري وامتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري

إن الإثبات الإداري يتميز بسمتين أساسيتين أولهما حرية الإثبات، حيث يملك المستدعي وكما رأينا إثبات صحة دعواه بجميع طرق الإثبات[١]، وثانيهما أن هذه الطرق لا تتسلسل في تدرج هرمي تصاعدي في قيمتها الاثباتية حيث تتساوى جميع هذه الأدلة، والقاضي الإداري عند نظر الدعوى حر في تكوين اقتناعه من أي دليل يشاء[٢]. وسنتحدث في هذا الفصل عن دور كل من وسائل الإثبات الإداري وامتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية في خلق نظرية خاصة بالإثبات وقد خصصنا لذلك مبحثين مستقلين.

١,٢ وسائل الإثبات الإداري

نظراً لغياب وجود قانون خاص للإثبات الإداري يوضح وسائله على غرار ما هو وارد في القانون المدني الذي أوردها على سبيل الحصر وبين القيمة القانونية لكل منها، فإن القاضي الإداري وهو في مرحلة نظر الدعوى لا يستطيع اللجوء إلى وسائل الإثبات التي يستخدمها القاضي العادي إلا في الحدود التي لا تتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية[٣]. لذا فهو يمتلك سلطة تقديرية واسعة في الأخذ بأي من هذه الوسائل

---

(١) الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، ص٣٢٠.

(٢) فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف، الطبعة الثانية، مصر، ١٩٦٣م، ص٦٤٥ .

(٣) كنعان، نواف، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد (٢٦)، العدد (١)، ١٩٩٩م، ص ٣٩.

ومدى اقتناعه بها وفائدتها وجدواها[١]. وفيما يلي استعراض موجز لأهم وسائل الإثبات التي يعتمد عليها القاضي الإداري للفصل في الدعوى المعروضة عليه.

١,١,٢ البينات الخطية

تُعتبر البينات الخطية هي الدليل الأكثر شيوعاً في المنازعات الإدارية[٢]، حيث تمتاز عن غيرها من طرق الإثبات بأنها تُعد مسبقاً ودون انتظار المنازعة فيه وهو ما يطلق عليه بالدليل المُعد أو المُهيأ، وبقوتها المطلقة في الإثبات[٣]. إذن فالكتابة هي الوسيلة الوحيدة للإثبات أمام القضاء الإداري إذا نص القانون على ذلك[٤]، كما هو الحال في إثبات الجنسية بالشهادة الرسمية الصادرة عن السلطة المختصة، وإثبات سن الموظف بشهادة الميلاد أو بتقدير السن[٥].

ويعتمد الإثبات بالكتابة على الأوراق الإدارية التي تنطوي على وقائع تتصل بنشاط الإدارة كالقرارات والعقود الإدارية أو بالعاملين بها مثل الأوراق المرفقة بملف خدمة الموظف كالأوراق الخاصة بالتعيين والترقية والإجازات والجزاءات وبأصل المكاتبات والمراسلات والتقارير الإدارية[٦]، وبذا فان أوراق الملف الإداري تُعد حجةً فيما تضمنته من بيانات أُعدت لإثباتها[٧]. فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية:" أن توقيع محضر التحقيق التأديبي من كافة أعضاء المجلس التأديبي يدل على أن

---

(١) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، الإثبات أمام القضاء الإداري، الإثبات المباشر، الإثبات غير المباشر، دور القاضي في الإثبات، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٨ م، ص٦١.

(٢) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٣٨.

(٣) الروبي، الوسيط في شرح قانون الإثبات العُماني، ص ٩٩.

(٤) خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص٦٢.

(٥) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٣٧.

(٦) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص من ٢٢٥-٢٢٦.

(٧) قرار بتاريخ ١٩٦٤/٤/١٩م، المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة السنة التاسعة، ص٩٧٨ مشار إليه في خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص٦٣.

المجلس قد انعقد في أثناء التحقيق القانوني بنصابه القانوني لا يجوز إثبات عكس ذلك إلا بالطعن في المحضر بالتزوير"[١].

ومن الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري العُمانية في هذا المجال:" وعليه فإن المحكمة تخلص إلى أن طبيعة القرار المطعون فيه من قبيل القرارات الجزائية أو التأديبية، حيث قصدت جهة الإدارة بنقل المستأنف ضده إلى توقيع الجزاء التأديبي عليه، كما أن ما استندت عليه جهة الإدارة من أن قرار النقل صدر للاستفادة من خبرات المستأنف ضده في الوظيفة المنقولة إليها، مردود عليه، بان القرار المطعون قد صدر بعد حصول المستأنف ضده على شهادة الماجستير في موضوع رسالة لخدمة العمل المنقول منه، ومن ثم فإن حقيقة القرار المطعون هو توقيع جزاء مقنع، ولم يقصد به سوى إبعاد المستأنف ضده عن الوظيفة المنقولة منها، مما يدخل في اختصاص محكمة القضاء الإداري، وقد صدر القرار دون إجراء تحقيق مع المستأنف ضده ووقع عليه عقوبة لم ينص عليها القانون مما يتعين معه القضاء بعدم صلاحية صحته"[٢]. وفي حكم آخر:" وحيث إن وقائع هذا النزاع تخلص حسبما يبين من الحكم المستأنف وجميع الأوراق في أن ..."[٣]. وحكم آخر:" ومن حيث أن السبب الحقيقي لإنهاء العقد، حسبما يبين من الأوراق ...."[٤].

ويقصد بأوراق الإثبات تلك المحررات أو الوسائل التي يتم بها الإثبات بالكتابة، وهي إما أن تكون رسمية أو عرفية[٥]، والمحررات الرسمية هي السندات التي يثبت

---

(١) القرار رقم ٧٩/٢٤، عدل عليا، بتاريخ ١٩٧٩/٥/٣١م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٩، ص١٣٤٠.

(٢) قرار الاستئناف رقم (٦٠) لسنة (٦) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٦/٦/٢٤م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٤٧٨.

(٣) قرار الاستئناف رقم (٧) لسنة (٢) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٢/٦/٨م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠١/٢٠٠٢م، ص٦٠.

(٤) قرار الاستئناف رقم (٦) لسنة (٤) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٤/٥/٢٩ م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م، ص٣١٠.

(٥) هاشم، محمود محمد، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، منشورات جامعة الملك سعود، الطبعة الأولى، الرياض، ١٩٨٨م، ص٢١٦.

فيها موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة طبقاً للأوضاع القانونية وفي حدود اختصاصه ما تم على يديه أو ما أدلى به ذوو الشأن في حضوره[١]. أما المحررات العرفية فهي أوراق مكتوبة بشأن تصرف قانوني، ولا يتدخل موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة في تحريرها[٢]، لذلك فالمصدر القانوني الوحيد لإنشاء السند العرفي واكتسابه الحجية في الإثبات هو التوقيع الذي يُعتد به القانون[٣]، بمعنى آخر أن المصدر القانوني لإضفاء الحجية على الورقة العرفية هو التوقيع بالإمضاء أو ببصمة الختم أو ببصمة الإصبع. لذا فهو لا يشترط في كتابته شكلية معينة على أن الكتابة فيه مسألة ضرورية إذ بدونها لا يوجد السند أساساً[٤].

ولقد اعتمدت محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة القضاء الإداري في عُمان في كثير من المناسبات على البينات الخطية لتقدير مدى مشروعية القرار المطعون فيه. فقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها :" وحيث أن القرار المطعون فيه القاضي بإنهاء خدمة المستدعي لبلوغه سن الستين، قد استند في تقدير عمر المستدعي إلى شهادة الميلاد الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية، فيكون القرار المطعون فيه، قد صدر موافقاً للقانون"[٥]. وقضت في حكم آخر بأنه :" لا يجوز إثبات ما يخالف ما ورد بتقرير رسمي إلا بالطرق التي رسمها القانون" [٦]. كما قضت بأنه :" أما بالنسبة لطلب لطلب المستدعي سماع البينة الشخصية لإثبات أن الإصابة التي لحقت بالمستدعي إنما كانت أثناء الوظيفة أو بسببها فقول غير جائز قانوناً لأن تقارير اللجنة الطبية العسكرية لها الحجية الكاملة سواء أكان من حيث انعقاد اللجنة، أو من حيث

---

(١) النداوي، آدم وهيب، شرح قانون الإثبات، مطبعة دار القادسية، الطبعة الثانية، بغداد، ١٩٨٦م، ص٩٨. السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ص١١١.

(٢) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ص١٠٦.

(٣) هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، ص٢٢٧.

(٤) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ص ١٠٩.

(٥) القرار رقم ٩٨/٧٤، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٨/٤/٢٨م، المجلة القضائية، العدد الرابع، ص٤٤٥.

(٦) القرار رقم ٧١/٥٧، عدل عليا، بتاريخ ١٩٧١/١/١م، مجلة نقابة المحامين، العدد الأول والثاني، السنة ١٩٧١م، ص ١٢٧.

مضمونها ويؤخذ بهذه البينة، ما لم يثبت عكس ما جاء فيها ولا يمكن دحض مثل هذه البينة بأقوال أفراد عاديين لا علاقة لهم بالأمور الطبية"[١].

وقد كان لمحكمة القضاء الإداري في عُمان موقفاً مشابهاً، حيث قضت في حكم لها :" ويستفاد من النصوص السابقة أن الشهادة التي تعتد بها جهة الإدارة في تقدير سن الموظف هو السن الوارد بمسوغات التعيين سواءً بشهادة ميلاد أو بشهادة تقدير سنه صادرة من اللجان الطبية المختصة وبطبيعة الحال هذه الشهادة تدرج بملف خدمته لتكون الدليل الذي تستند عليه الجهة الإدارية في إصدار قرار إنهاء خدمة الموظف لبلوغه سن الإحالة للمعاش طبقاً لأحكام القانون، إلا أن المشرع أجاز في هذا الشأن للجهة الإدارية إذا خلا ملف خدمة الموظف من شهادة تقدير سنه أن تتخذ إجراءات إحالته إلى اللجان الطبية المختصة لإصدار شهادة تقدير سنه الذي يحال على أساسه الموظف للمعاش. وبصدور قرار اللجنة الطبية، وهو قرار إداري بالمعنى الفني يجب على الموظف التظلم منه إذا شاء، فإن لم يتخذ هذا الإجراء يتحصن القرار بفوات المواعيد القانونية ويعتبر هذا القرار صحيحاً يسري في حق الموظف ولا يجوز له في هذه الحالة أن يعترض على تقدير السن مرة أخرى"[٢].

وليس للأدلة الكتابية السابق ذكرها قوة واحدة في الإثبات حيث تختلف تلك القوة بحسب نوع الدليل المقدم، فإذا كان هذا الدليل أوراقاً رسميةً فإنه يحوز حجية أمام القضاء لحين الطعن فيه بالتزوير[٣]. أما إذا كان الدليل مستمد من أوراق عرفية فقد انقسم الفقه بشأن قوته إلى اتجاهين يرى أولهما أن هذه الأوراق لها أمام القضاء الإداري ذات القوة الاثباتية التي تتمتع بها أمام القضاء العادي[٤]، في حين يرى ثانيهما أنها من قبيل القرائن المكتوبة للتدليل على صحة ما ورد بها، حيث يقدر

---

(١) القرار رقم ٩٨/٤٣٣، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٩/٢/١٨م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٩، ص ١٧٠٧.

(٢) قرار الاستئناف رقم (١٢٩) لسنة (٦) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٧/٢/٢٥ م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧م، ص٢٠٩.

(٣) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص من ٢١٧-٢١٨.

(٤) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص٦٥٢.

القاضي الإداري مدى اقتناعه بها في ضوء الظروف المحيطة بها ومن باقي العناصر المستمدة من الملف[١].

وتقسم الأدلة الكتابية في كل من القانون الأردني والقانون العُماني إلى الإسناد الرسمية والإسناد العادية والأوراق غير الموقعة[٢].

وفيما يتعلق بالمضاهاة فقد خلت القوانين المتعلقة بالقضاء الإداري في كل من الأردن وعُمان من النص عليها. والمضاهاة تستهدف الإقرار بصحة الخط أو التوقيع الذي تتضمنها ورقة غير رسمية[٣]، حيث تتم عملية المضاهاة من قبل خبير أو عدة خبراء بإشراف قضاة المحكمة الإدارية أو من قبل أحد أعضاءها، حيث يكون المستند صحيحاً ويتمتع بالحجية إذا ثبتت صحته، فتصبح في قوة الورقة الرسمية ولا يجوز بعد ذلك المجادلة في صحة بياناته إلا بالتزوير، وإذا ثبت عدم صحته يتم صرف النظر عنه وبالتالي لا يملك الخصم الذي قدم هذا المستند التمسك به[٤].

وقد ورد تنظيم المضاهاة في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني[٥]، وقانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية العُماني[٦]. حيث تستهدف إجراءات تحقيق الخطوط إلى إقناع القاضي بأن التوقيع أو الخط على المحرر العرفي هو للشخص

---

(١) موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري، ص٢٥٠.

(٢) جاء في قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية العُماني رقم ٦٨ لسنة ٢٠٠٨ م الباب الثاني منه والخاص بالأدلة الكتابية مقسمة إلى المحررات الرسمية والمحررات العرفية حيث أدخلت الأوراق غير الموقعة ضمن المحررات العرفية انظر المواد من (١٠-١٩)، وقانون البينات الأردني وتعديلاته رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٢م المواد من (٥ . ١٩).

(٣) CH.Debbasch et j.Recci: op Cit.No 528. نقلاً عن شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص ٦٤٦.

(٤) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٤٦.

(٥) المواد من (٨٧ . ٩٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨م.

(٦) انظر المواد من (٢٦ . ٢٩) من قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية العُماني رقم ٢٠٠٨/٦٨ الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٥/١٧م.

المنسوب إليه[١]. لذلك فهي تعتبر وسيلة من وسائل الإثبات الإداري التي يمكن أن يلجأ إليها القاضي الإداري لتقرير مشروعية بعض القرارات المطعون فيها وإن كانت حالاته نادرة جداً في هذا المجال[٢]. فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكمها الصادر بتاريخ ١٨/٥/١٩٩٤م طلب المستدعي إجراء المضاهاة على المستند المدعى بتحريفه بقولها :" ولا يقبل من المستدعي الطلب من محكمتنا إجراء الخبرة والمضاهاة على المستند موضوع التحريف؛ لأن قضاء الإلغاء هو قضاء مراقبة على الإجراءات ومشروعيتها، ولا تقدم أمامه أدلة جديدة لأنه ليس مرجعاً استئنافياً للمجلس التأديبي، وطالما أتيحت للمستدعي فرصة الدفاع عن نفسه وتدخل قضاء الإلغاء يكون عند امتناع السلطة التأديبية عن سماع أدلة المشتكى عليه أو عدم مراعاة حقوق الدفاع"[٣].

صفوة القول أنه إذا كانت الكتابة تشكل أهمية في الإثبات العادي، فان أهميتها تكون أكبر في الإثبات الإداري، ذلك أن الكتابة تُعد من أهم سمات الإثبات في إجراءات التقاضي الإدارية، ومن الطبيعي أن يكون للأوراق المكتوبة دور كبير في الإثبات وخاصةً فيما يتعلق بالمحررات الرسمية[٤]. وكثيراً ما ترد في أحكام محكمة القضاء الإداري العُمانية العبارة الآتية:" بعد الإطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات، وإتمام المداولة قانوناً"، مما يدل على أهمية الكتابة في القضاء الإداري.

---

(١) الروبي، الوسيط في شرح قانون الإثبات العُماني، ص ١٥٤.

(٢) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٤٧.

(٣) القرار رقم ٩٤/١١١، عدل عليا، بتاريخ ١٨/٥/١٩٩٤م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٤، ص٣١٥٩.

(٤) الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩م، ص من ٢٧٥ . ٢٧٦.

٢,١,٢ المعاينة

يقصد بالمعاينة ـ كوسيلة من وسائل الإثبات ـ مشاهدة المحكمة الشيء المتنازع عليه[١]، أو انتقال هيئة المحكمة لمشاهدة محل النزاع أياً كانت طبيعته سواءً أكان عقاراً أم منقولاً، وبصفة عامة كل ما يقع عليه النزاع مما يظن أن معاينته ستكون مفيدة ومجدية[٢]. فمهما بلغ المدعي في وصف المدعى به قد يبقى وصفه مبهماً وقد يخالفه خصمه في هذا الوصف، وحتى يهتدي القاضي إلى الحقيقة ولحسم الدعوى يقرر معاينة المدعى به[٣]. لهذا فهي تُعد من طرق الإثبات المباشرة لاتصالها المباشر بالواقعة محل الإثبات[٤].

وللمعاينة عدة مصطلحات فقد تختلف التسمية في البلد الواحد كما هو الحال في التشريع الأردني حيث استعمل اصطلاح المعاينة في قانون البينات، والكشف الحسي في قانون أصول المحاكمات المدنية، كما أن المشرع الأردني لم ينظم تنفيذ عملية المعاينة في قانون البينات، بل تركها لقانون أصول المحاكمات المدنية[٥]. وإن قانون محكمة العدل العليا الأردنية وقانون محكمة القضاء الإداري العُمانية لم ينظما هذه الوسيلة من وسائل الإثبات الإداري، مع العلم أن المشرع الفرنسي استعمل اصطلاح زيارة المكان ونظم هذه الوسيلة في المادتين(R. ٧٣١) و(R. 831) من تقنين المحاكم الإدارية[٦].

---

(١) مطر، محمد يحيى، الإثبات في المواد المدنية والتجارية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧م، ص٢٢٣.

(٢) فرج، توفيق، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٢م، ص١٨٦.

(٣) النداوي، شرح قانون الإثبات، ص٢٦٢.

(٤) نشأت، احمد، رسالة الإثبات، ج٢، مطبعة دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، القاهرة، مصر، ١٩٧٢م، ص٤٢٩.

(٥) حيث نُظمت في المواد من (٨٣ ـ ٨٦)، والمادتين (٨٠) و(٨١) من قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية العُماني رقم (٦٨) لسنة ٢٠٠٨م.

(٦) نقلاً عن شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٥٥.

والمعاينة تتم وفق إجراءات حددها القانون فقد تتم بإجراءات فرعية أي في أثناء رفع الدعوى إلى القضاء، فتكون في الجلسة إذا كان محل المعاينة شخصاً وخارج الجلسة إذا كان المال محل المنازعة عقاراً أم منقولاً يستحيل نقله. والمعاينة لا تتم إلا بموجب قرار يصدر من المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب احد الخصوم، ولها في ذلك سلطة تقديرية كاملة في قبول طلب المعاينة أو رفضه. وتقوم المحكمة نفسها بالمعاينة أو بواسطة أحد قضاتها ممن تنتدبه لذلك. ويكون لها في سبيل ذلك الاستعانة بأحد الخبراء المختصين عند إجراء المعاينة مع الإشارة إلى أن المعاينة لا تتم إلا بحضور الخصوم ولذلك وجب إعلانهم بذلك، ولمن يقوم بالمعاينة سماع من يرى سماعه من الشهود حتى لو لم يكونوا أهلاً للشهادة[١]، ويشترط لصحة المعاينة أن يحرر محضر بالمعاينة يبين فيه الأعمال المتعلقة بها وما تمت معاينته على أرض الواقع بحيث يكون صورة صادقة وطبق الأصل[٢]. وعلى القاضي احترام المبادئ الأساسية في التقاضي كحقوق الدفاع ومبدأ المواجهة، والمحكمة تتمتع في سبيل ذلك بسلطة تقديرية واسعة في تقدير الدليل الناتج عن المعاينة[٣]، أما المعاينة بإجراءات أصلية فتتم بدعوى أصلية ترفع قبل رفع الدعوى الموضوعية التي تثار فيها الواقعة محل المعاينة حيث يطلق عليها الدعوى الأصلية لإثبات الحالة[٤].

وتختلف المعاينة عن الخبرة الفنية في العديد من النواحي، فالمعاينة تستهدف إثبات الوجود المادي لحالة الأشياء كما هي، بينما تستهدف الخبرة الحصول على رأي استشاري فني بناءً على أبحاث خاصة فنية وذلك لمساعدة القاضي في تكوين عقيدته

---

(١) هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، ص من ٣٢٣ . ٣٢٤.

(٢) فرج، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، ص١٨٨.

(٣) الشامي، عايدة، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، اليمن، ٢٠٠٨م، ص٤٥.

(٤) وهي من الدعاوى المستعجلة التي ترفع إلى قاضي الأمور المستعجلة حيث ترفع إليه خشيةً من ضياع معالم واقعة يحتمل أن تصبح محل نزاع أمامه في مواجهة ذوي الشأن، الهامش مشار في الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص٤٤.

واقتناعه[1]. كما أن الخبرة تتم بواسطة شخص ذو خبرة فنية لا صلة له بتشكيل المحكمة، أما المعاينة فتتم بواسطة هيئة المحكمة مكتملة أو أحد أعضائها[2].

ومن تطبيقات الإثبات بالمعاينة حكم محكمة العدل العليا الأردنية الصادر بتاريخ ١٩٧٨/١١/١٩م الذي تدور وقائعه في أن الإدارة قررت رفض تجديد ترخيص مشحمة وغسيل سيارات على طريق (عمّان . اربد . صويلح) بحجة أن مكانها يقع على منعطف منحدر وخطر جداً، ويمكن أن يؤدي نظراً لكثافة السير إلى انزلاق السيارات المارة بقربها وفي هذا خطر على السيارات وعلى أرواح راكبيها، فلجأت المحكمة إلى المعاينة للتحقق من الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني، فتبين لها من خلال الكشف الحسي الذي قررت إجراءه صحة هذه الأسباب الواقعية، وقد وردت في حكمها هذا التعبيرات التالية " وتحقيقاً لصحة الأسباب التي اتخذ منها المجلس القروي مستنداً لقراره بعدم تجديد الرخصة المطلوبة، قررت المحكمة إجراء الكشف على موقع المشحمة بمعرفة ثلاثة خبراء مختصين وقد جاء قرارهم الذي قاموا به تحت إشراف أحد أعضاء المحكمة ما يؤيد الأسباب التي اتخذها المجلس القروي مرتكزاً لقراره بعدم تجديد الرخصة"[3]. وقضت في حكم آخر:" إن اللجنة المحلية قد قررت إزالة أبنية المستدعين المقامة في سوق الحلال ... لأنها تشكل مكرهة صحية، بينما ثبت بالكشف الحسي أن الأبنية بذاتها لا تشكل مكرهة صحية، وإنما وجود الحلال في السوق هو الذي يشكل تلك المكرهة، ولذا فإن القرار بإزالة الأبنية بحجة أنها تشكل مكرهة صحية، لا يستند إلى أساس واقعي سليم"[4].

ومن الأحكام الحديثة الصادرة عن محكمة القضاء الإداري العُمانية في هذا المجال ما قضت به:"وبحسب ما هو مقرر؛ انتقلت هيئة المحكمة بكامل تشكيلها إلى

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٣٥٧.

(٢) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٦٤.

(٣) قرار عدل عليا، بتاريخ ١٩٧٨/١١/١٩م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٩، ص٢٤ مشار إليه في شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٥٤.

(٤) القرار رقم ٨٥/١٤٠، عدل عليا، بتاريخ ١٩٨٦/٦/٣٠م، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٧، ص ٢٣٤.

الموقع وبحضور الأطراف والموظفين ذوي الاختصاص الفني من الجهات المدعى عليها، وتم تحرير محضر بذلك تضمن أسماء من حضرها وأقوالهم، وما ثبت للمحكمة من معاينة الموقع، وأودع ذلك المحضر ملف الدعوى، ... وشيدت المحكمة قضاءها على أنه ثبت للمحكمة من المعاينة التي أجرتها بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٢١م أن الأرض موضوع الدعوى تم كبسها بالتراب، وملاصقة للشاطئ، وقد هيئت جهة الإدارة المدعى عليها الأولى الموقع لإقامة ملاعب يتم تدريب الفرق الوطنية عليها، والمسافة بين مسكن المدعي والملاعب عبارة عن شارع من اتجاهين بالإضافة إلى مواقف سيارات، وهي ليست ملاصقة مباشرةً لأرض المدعي ولا لأملاك المواطنين الآخرين"[١].

فالقضاء الإداري مستقر على اعتبار المعاينة وسيلة من وسائل الإثبات المعتمدة في المرافعات الإدارية[٢]؛ فللقاضي الإداري أن يقرر الانتقال للمعاينة في العديد من المجالات كالانتقال إلى مقر الجهة الإدارية مصدرة القرار المطعون فيه للاطلاع على الأوراق والوثائق والملفات إذا كان يصيب الإدارة بعض العناء أو يصعب عليها من وضعها تحت تصرف المحكمة لفترة طويلة[٣]، كما إنها وسيلة تكميلية يعتمد عليها القاضي لتعويض النقص القائم بملف الدعوى وتكملة باقي بياناته حيث يلاحظ ويثبت بنفسه المعلومات التي تؤدي إلى الفصل فيها[٤].

---

(١) قرار الاستئناف رقم (٢٠٨) لسنة (٩) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٩/١١/١٦م، غير منشور.

(٢) جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على إمكانية مباشرة المعاينة دون نص صريح في قانونه وذلك لفائدتها في تحقيق العدالة الإدارية ولعدم تعارضها مع طبيعة الإجراءات الموضوعية، كما أن القضاء الإداري المصري استقر منذ وقت طويل في الأخذ بإجراءات المعاينة وغيرها طبقاً لقانون المرافعات، أما الأردن فإن أحكام محكمة العدل العليا قد أقرت إمكانية اللجوء إلى هذه الوسيلة لإثبات عدم مشروعية القرار الطعين، حيث ألغت العديد من القرارات بعدما تبين لها من نتيجة المعاينة عدم مشروعيتها، نقلاً عن شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص من ٦٥١ . ٦٥٢.

(٣) الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، ص٣١٩.

(٤) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٣٥٥.

٣,١,٢ الخبرة الفنية

الخبرة هي إجراء تحقيقي يقصد منه الحصول على معلومات ضرورية في فرع من فروع المعرفة[١]. وهي في حقيقتها نوع من أنواع المعاينة التي لا تتم بواسطة قضاة المحكمة وإنما بواسطة أهل الخبرة حيث يطلق عليها المعاينة الفنية، فهي تتم بواسطة من تتوفر لديهم كفاءة فنية معينة لا تتوفر لدى القضاة[٢].

وغني عن البيان أن الاعتماد على خبرة أشخاص متخصصين فنياً خصوصاً في وقتنا الحاضر الذي وصل التقدم مبلغه يساعد القاضي ويعينه على عمليات التحقق والتثبت في تلك المسائل خاصةً تلك التي تتطلب تخصصاً فنياً دقيقاً، كما تُسهم خبرتهم في الوصول إلى أصدق تكييف قانوني للوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة، فتؤدي بذلك إلى فهم واستيعاب موضوع النزاع بشكل واضح، وبالنتيجة تسمح في الفصل بالدعوى بحكم أقرب إلى الحقيقة والواقع[٣].

وقد حرصت التشريعات المختلفة على تنظيم الخبرة مبينةً سلطة القضاء في الاستعانة بالخبراء، والإجراءات الواجبة الإتباع، والشروط الواجب توافرها في الخبراء وغيرها من الأحكام[٤]. وقد استقر القضاء الإداري على الأخذ بتلك الوسيلة من وسائل الإثبات في إثبات الدعوى الإدارية لعدم تعارضها مع طبيعة تلك الدعوى[٥].

وفي حالة قررت المحكمة الاستعانة بالخبير سواءً من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب ذوي الشأن، فان ذلك يتطلب منها عدة إجراءات أهمها صدور قرار بندب خبير

---

(١) النداوي، شرح قانون الإثبات، ص٢٦٧.

(٢) هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، ص٣٢٥.

(٣) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٥٨.

(٤) المواد من (١٣٥- ١٦٢) إثبات مصري، المواد من (٨٣ . ٨٦) قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، المواد من (٨٢ . ١٠٦) قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية العُماني.

(٥) قرار طعن رقم ٣٤١٧ لسنة ٤٠ ق، المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٩٩٧/٦/١٤م مشار إليه في خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٥٩.

أو أكثر قبل الفصل في الموضوع[١]، ويجب أن يشتمل الحكم الصادر بندب الخبير على بيانات معينة منها تحديد مهمته بدقة وما يؤذن له في القيام به من تدابير[٢]، وتقتضي مشروعية الخبرة الفنية كوسيلة من وسائل الإثبات أن يحلف الخبير اليمين بأن يؤدي عمله بصدق وأمانة[٣]، ويقع باطلاً حكم المحكمة المستند إلى تقرير خبير لم يؤدِّ هذا اليمين[٤].

ومن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية فيما يتعلق بالخبرة كوسيلة من وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية ما قضت به:" فإن محكمتنا قد أجرت كشفاً على الموقع بمعرفة خبيرين ترك الطرفان أمر انتخابهما إلى المحكمة، ولما كان تقرير الخبرة هو البينة المنتجة والحاسمة بالدعوى، وكونه جاء واضحاً ووافياً بالغرض فإننا نعتمده. وفي ضوء ما تضمنته من عدم مخالفة قانونية من جانب المستدعي في إقامة السور ولا سيما في موضوع الارتفاع، يضاف إلى ذلك فإن المستدعي سبق له وأن حصل على إذن إشغال مما يدل على سلامة الوضع التنظيمي في مبناه، ولم يرد ما يشير إلى قيامه بإنشاءات جديدة أو حفريات إضافية أو نشوء أي ظرف يبرر للجنة المحلية سحب إذن الأشغال الممنوح وفقاً للقانون، والعودة إلى توجيه الإنذار على الوجه المشار إليه أعلاه، فعليه يغدو القرار الطعين غير مستند إلى أساس قانوني"[٥]. كما قضت المحكمة بأنه :"وحيث أنه ثابت بتقرير الكشف الذي أجرته هذه المحكمة بمعرفة مهندس، أن المحل المطلوب هدمه كان في الأصل جزءً من مبنى كامل على

---

(١) نشأت، رسالة الإثبات، ج٢ ، ص٤٣١ وما بعدها.

(٢) هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، ص٣٢٩. انظر المادة (٨٣) من قانون الإثبات العُماني، ونفس رقم المادة من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.

(٣) المادة (٣/٨٣) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.

(٤) قرار بتاريخ ١٩٦٧/١١/٢٥م، المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة (١٣)، ص١١١. وكذلك قرار طعن رقم (١٤٥٦) لسنة (٨) ق، المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٩٦٥/١/٢٣م مشار اليهما في خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٦٠.

(٥) القرار رقم ٩٥/٣٣٣، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٥/٧/٢٠م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٤٣٤٧.

قطعة الأرض الموصوفة بلائحة الدعوى، وإنه قد تم هدم جميع أجزاء المبنى الأصلي، ما عدا المحل الذي يشغله المستدعون، وإن بقاء هذا المحل بوضعه الحالي وبصفته جزءً من المبنى الأصلي المهدوم، يشكل منظراً منفراً وبشعاً . وعليه يكون قول المستدعين: إن القرارين المطعون بهما مخالفان للقانون وغير مستندين إلى أسباب واقعية صحيحة هو قول مردود"[١].

وللخبير في سبيل أداءه لعمله الفني الحق في الاطلاع على المستندات والملفات الإدارية دون أن يُعد ذلك تدخلاً منه في عمل الإدارة ودون أن تملك هذه الأخيرة الحق في منعه لأن المنع يؤدي على سوء نية من شأنه أن يقيم قرينة ضد الإدارة لمصلحة المستدعي إلا إذا كانت تلك المستندات ذات صفة سرية خاصة، وأمر تقدير تلك السرية متروك لمحكمة الموضوع[٢]. فقد جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري في عُمان بأنه:"وللخبير للقيام بمهمته الإطلاع على الأوراق والمستندات المودعة بملف الدعوى وكذا التي يتقدم بها أطراف النزاع، وعليه الانتقال إلى مزرعة المدعي ... لمعاينة الآبار محل النزاع وكذا أشجار الموالح وأشجار النخيل المدعى بتلفها، وله في سبيل أداء مهمته الانتقال إلى أي جهة حكومية أو غير حكومية، وسماع من يرى سماعه من الشهود بغير حلف اليمين، وعلى الجملة إجراء كل ما يلزم لتحديد مقدار الأضرار التي يطالب بها المدعي سواء المتعلقة بتلف أشجار الموالح والنخيل أو الخسائر الناتجة عن وقف الترخيص الممنوح له ببيع وتوزيع مياه الشرب (شبكة + ناقلات)"[٣].

وفي حالة تعدد الخبراء واختلاف آرائهم يجب أن يذكر في التقرير رأي كل منهم مسبباً حيث يقدم الخبير تقريره ومحضر أعماله إلى المحكمة على أن تعطى صورة من التقرير لمن يطلبها من الخصوم، وبذلك يتسنى للقاضي وللخصوم مناقشة رأي الخبير

---

(١) القرار رقم ٦٩/١٣، عدل عليا، بتاريخ ١٩٦٩/١/٦م، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٩، ص٤٦.

(٢) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٦٠.

(٣) قرار الدعوى الابتدائية رقم (١٩) لسنة (٣) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٣/٦/٣٠م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م، ص٥٠٧.

والحجج التي استند إليها، وتنظر المحكمة في مذكرة الخبير لتقرر ما تراه بشأنها[١]، وإذا لم يودع الخبير تقريره في الوقت المحدد في القرار الصادر بتعيينه، وجب عليه أن يودع قلم المحكمة قبل انقضاء ذلك الأجل مذكرة يبين فيها ما قام به من الأعمال والأسباب التي حالت دون إتمام خبرته، وإذا وجدت المحكمة في مذكرة الخبير ما يبرر تأخيره منحته مهله لإنجاز خبرته وإيداع تقريره، فان لم يكن ثمة مبرر لتأخيره حكمت عليه المحكمة بغرامة لا تزيد على عشرين ديناراً ومنحته مهله أخرى لإنجاز خبرته وإيداع تقريره أو استبدلت به غيره وإلزامه برد ما يكون قد قبض من نفقات إلى قلم المحكمة[٢].

وقد أشارت محكمة القضاء الإداري في عُمان إلى مسألة تعدد الخبراء واحتمالية اختلاف آرائهم في حكم لها جاء فيه :"ومن حيث إنه من المقرر أن رأي الخبير لا يخرج عن كونه عنصراً من عناصر الإثبات التي تستقل هذه المحكمة بتقديرها، فمن حقها . في حدود سلطتها التقديرية . الأخذ بالتقرير المقدم من الخبير المنتدب في الدعوى أو الأخذ ببعض ما جاء به مما أطمأنت إليه، ومن حقها طرح هذا التقرير كله أو بعضه الذي لم تطمئن إليه، ومن المقرر أيضاً أن المحكمة تستقل بتقدير الأخذ برأي خبير دون آخر ممن انتدبتهم تباعاً في الدعوى، وأن الأخذ برأي أحدهم دون الآخر مؤداه أنها لم تر في الرأي الذي لم تأخذ به ما يفيد اقتناعها في الدعوى. ومن حيث إنه بناءً على ما تقدم تأخذ المحكمة برأي الخبراء الثلاثة الذي انتهى تقريرهم إلى وجود أضرار وخسائر لحقت بالمستأنفة بلغت قيمتها كما جاء في التقرير ... غير أن المحكمة باعتبارها الخبير الأعلى في الدعوى لا تأخذ ببعض عناصر التعويض التي اعتمد عليها التقرير ولا بمقدار التعويض الذي انتهى إليه في بعض العناصر"[٣].

---

(١) النداوي، شرح قانون الإثبات، ص من ٢٧٦- ٢٧٧.

(٢) المادة (٨٦) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، والمادة (١٠٠) من قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية العُماني رقم ٢٠٠٨/٦٨.

(٣) قرار الاستئناف رقم (٦) لسنة (٤) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٦/٤/١٥م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٣٨٤.

مما سبق نلاحظ بأن للخبرة أهمية بالغة في الإثبات في الدعاوى الإدارية، حيث تقتضي طبيعة التعامل مع الإدارة استخدام المحررات الرسمية بصورة شبه تامة وهو ما يبرر الاستعانة بالخبراء، فإذا كان القاضي ملزماً بمعرفة قواعد القانون فهذا لا يعني معرفته بكل الأمور الفنية المتعلقة بوقائع النزاع، الأمر الذي يقتضي به أن يحيلها إلى خبير متخصص كما هو الحال . على سبيل المثال . عندما يحيل ورقة للتحقيق حول تزويرها إلى معمل جنائي ليكون قناعته حول هذه الورقة[١]. إذن فمسألة اعتماد تقرير الخبراء من عدمه متروك لقناعة محكمة الموضوع.

٤,١,٢ البينة الشخصية أو الشهادة

عرَّف بعض الفقه الشهادة . بصفه عامة . بأنها :" إخبار الإنسان في مجلس القضاء بحق على غيره لغيره"[٢]. وإذا كانت الشهادة وسيلة مقبولة في الإثبات الإداري[٣]، فإنها لا تتمتع بذات الأهمية التي تتمتع بها أمام القضاء العادي وذلك كنتيجةً حتمية لسيادة الصفة الكتابية على الإجراءات الإدارية[٤]، ولهذا فهي قليلة الأهمية بالمقارنة مع الأهمية التي تحظى بها في الإثبات المدني، ولكن أهميتها تظهر في حالة ضياع الأوراق الإدارية أو تلفها ولتكملة دليل ضعيف[٥].

لذا فإن حجية الشهادة في الإثبات في معظم التشريعات المقارنة قد انحسر دورها[٦]، وحلت مكانها الكتابة بما تحتويه من مزايا متعددة، حيث أن معظم التشريعات

---

(١) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص٥٠.

(٢) مرقس، سليمان، الوافي في شرح القانون المدني، أصول الإثبات واجراءاته، الأدلة المقيدة، دار الكتب القانونية شتات، مصر، المنشورات الحقوقية صادر، لبنان، ١٩٩٨م، ص١.

(٣) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٨٢.

(٤) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٦٩.

(٥) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص ٦٥٧.

(٦) ذلك أن الشهادة بما تحتويه من عيوب فهي تعتمد في المقام الأول على أمانة الشهود وذمتهم، وهذا الأمر لم يعد متوافراً في عصرنا الحالي بسبب زيادة عدد شهود الزور، أو تعرضهم للنسيان، أو لتقادم العهود على وقوعها وعدم إحاطتهم بالوقائع عند الإدلاء بها، كل هذا أدى

الحديثة تجيز الإثبات بالشهادة في تصرفات معينة ولا تجيزها في تصرفات أخرى عكس الكتابة التي يجوز الإثبات بها في جميع التصرفات وهي حجة بذاتها ما لم ينكرها الخصم أو يدعي بتزويرها، لذا فإن الشهادة خاضعة لتقدير القاضي فأما أن يأخذ بها أوأن يطرحها إن شك في صحتها[١].

ويتعين لصحة الشهادة أن يتم سماع شهادة الشاهد بعد أداء القسم القانوني حيث يترتب عليها البطلان في حالة سماع هذه الشهادة بدون أداء هذا القسم، وهناك حالات لا يجوز سماع شهادة بعض الأشخاص وهي قواعد عامة تطبق في المجالين المدني والإداري كتلك التي تربطهم برابطة الأبوة أو التحالف أو للمحكومية الجنائية أو عدم الأهلية [٢].

ويلتزم الشاهد بالإدلاء بكل ما لديه من معلومات عن الواقعة محل الشهادة مع ضرورة تحري الدقة والصدق باستثناء الموظفين والمكلفين بخدمة عامة ولو بعد تركهم العمل والذين أعفتهم المادة (٤٠) من قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية العُماني من الشهادة عما يكون قد وصل إلى علمهم من معلومات تتعلق بالعمل لم تنشر بالطريق القانوني ولم تأذن السلطة المختصة بإذاعتها[٣].

ومن الأمثلة على الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية والتي استندت فيها إلى شهادة الشهود لإثبات مدى مشروعية القرار الإداري حكمها الذي جاء فيه :" وحيث تبين أن هذه الإجراءات جميعها تمت وفق النظام المذكور حيث جرى التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية فتم استدعاء المستدعي ومواجهته بما هو مأخوذ عليه، واستمعت إلى كافة (الشهود) وجرى مناقشتهم، ثم استمعت اللجنة إلى أقواله ودفوعه، فتكون النتيجة التي توصلت إليها

إلى أن تفقد الشهادة مكانتها الأولى في الإثبات لتحل مكانها الكتابة، راجع السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ص٣١٩ وما بعدها.

(١) هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، ص٢٩٧.

(٢) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٨٣.

(٣) تعادلها المادة (٣٦) من قانون البينات الأردني.

لجنة التحقيق مستخلصة استخلاصاً سليماً من أوراق الدعوى"[١]. كما قضت في حكم آخر بأنه :"وحيث من الثابت من شهادة رئيس ديوان أمانة العاصمة، الذي يحضر جلسات مجلس الأمانة بصفته سكرتيراً له، عندما ينعقد المجلس لإصدار قرارات أن رئيس المجلس قدم قائمة بأسماء بعض موظفي الأمانة ومن جملتهم المستدعي، وطلب إلى المجلس الموافقة على إحالتهم للتقاعد فأصدر قراره بإحالتهم مكتفياً بقول الرئيس أن المصلحة العامة تقضي بذلك دون أن يتحقق من المصلحة العامة فعلاً بإحالتهم إلى التقاعد، وعلى ذلك يكون القرار المطعون به قد صدر بصورة غير قانونية"[٢].

وإذا كانت البينة الشخصية يتم الاستماع إليها أمام المحكمة المختصة فإنه يمكن لهذه المحكمة إنابة محكمة أخرى لسماع هذه الشهادة، وقد تجسد ذلك في إنابة محكمة العدل العليا الأردنية لمحكمة العدل العليا الليبية لسماع شهادة أحد الشهود بالقول :"وفي معرض سماع البينة، فقد قررت محكمتنا إنابة محكمة العدل العليا في طرابلس لسماع شهادة عميد كلية الهندسة / جامعة الفاتح حول الكشف الحقيقي لعلامات المستدعي إبان دراسته فيها، وقد ورد جواب الإنابة مرفقاً بصورة عن كشف علامات الطالب، التي تمثل صورة طبق الأصل عن الكشف المرسل إلى عميد كلية الهندسة في الجامعة الأردنية"[٣].

وقد خلت القوانين المتعلقة بالقضاء الإداري في التشريعات المقارنة وفي تشريعات البلدين من تحديد للقيمة التي تتمتع بها هذه الوسيلة وقوتها، وعليه فإن القضاء الإداري يتمتع بصلاحية تقديرية واسعة في تقدير قوة هذه الوسيلة طالما أن القاعدة المعمول بها في هذا المجال هي حرية الإثبات، حيث يستطيع القاضي الإداري

---

(١) القرار رقم (٢) في القضية رقم ٩٦/١٠، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٦/٦/٤م، منشورات مركز عدالة.

(٢) القرار رقم ٧٤/٢٥، عدل عليا، بتاريخ ١٩٧٤/٩/٣٠م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٤، ص ١٢٨١.

(٣) قرار عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٥/٥/٢٧م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٥٤٤ مشار إليه في شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٨٢.

تكوين عقيدته واقتناعه من أي دليل يشاء[١]. وهو ما أشارت إليه محكمة العدل العليا في إحدى المناسبات بقولها:" أما بالنسبة للبينة الشخصية التي طلب وكيل المستدعي سماعها، فقد وجدنا مما توصلنا إليه مما ذكرناه سابقاً استخلاصاً من الأوراق، بأن البينة المراد سماعها غير منتجة، فنلتفت عن طلب سماعها"[٢].

ولم أجد أي حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري في عُمان فيما يتعلق بشهادة الشهود كوسيلة للإثبات، وربما يعود ذلك إلى حداثة نشأة القضاء الإداري العُماني الذي لم يمضي على نشأته أكثر من (١٢) سنة. وعلى كل حال فإننا نأمل من محكمتنا الكريمة أن يكون لها موقفاً مماثلاً لموقف محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء الإداري المقارن فيما لو عرضت عليها هذه المسألة.

٥,١,٢ الإقرار

يُعرَّف الإقرار بأنه :" إخبار الإنسان عن حق عليه لآخر" [٣]، أي اعتراف شخص بحق عليه لآخر سواءً قصد ترتيب هذا الحق في ذمته أو لم يقصد[٤]. ويُعد الإقرار وبخاصة في المنازعات الحقوقية سيد الأدلة وهو الفيصل الحاسم في إنهاء النزاع أمام القاضي.

وحجية الإقرار بوجه عام ترجع إلى صدوره من شخص ضد مصلحة نفسه مما يجعل احتمال صدقه يرجح على احتمال كذبه[٥]، وبذا لا يمتد أثره إلى الغير[٦]، ويعفي

---

(١) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٨٣.

(٢) القرار رقم ٩٦/٣٣، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٦/٥/٨م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ١٧٠٠.

(٣) المادة (٤٤) من قانون البينات الأردني. أما الإقرار وفقاً للمادة (٥٧) من قانون الإثبات العُماني فهو اعتراف شخص بواقعة قانونية لآخر بقصد اعتبارها ثابتة في ذمته، ويكون قضائيا أو غير قضائي.

(٤) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ص٤٧١.

(٥) النداوي، شرح قانون الإثبات، ص١٧٠ وما بعدها.

(٦) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٤٩.

خصمه من اللجوء لطرق الإثبات المقررة قانوناً[١]. وهو ما أشارت إليه محكمة العدل العليا الأردنية في إحدى المناسبات بقولها :" إقرار أحد المستدعين بوجود الشرط في قرار الموافقة على إقامة المصنع لا يؤثر على دعوى بقية المستدعين؛ لان الإقرار حجة قاصرة على المقر ولا يسري على غيره"[٢].

ويشترط لصحة الإقرار أن يكون للمقر أهلية التصرف، فيجب أن يكون عاقلاً بالغاً غير محجورٍ عليه فلا يصح إقرار الصغير والمجنون والمعتوه والسفيه، ولا يصح على هؤلاء إقرار أوليائهم وأوصيائهم والقوام عليهم، ولكن الصغير المميز المأذون يكون لإقراره حكم إقرار البالغ في الأمور المأذون بها، كما يشترط في الإقرار أن يكون صادراً عن إرادة حرة غير مشوبة بالإكراه أو الغلط أو التدليس أو بأي عيب من عيوب الإرادة، وأن لا يكذبه ظاهر الحال[٣]. فقد قضت محكمة النقض المصرية في هذا السياق بأن :"الاعتراف الذي يعول عليه . كدليل إثبات في الدعوى . يجب أن يكون اختيارياً صادراً عن إرادة حرة فلا يصح التعويل عليه ولو كان صادقاً متى كان وليد إكراه كائناً ما كان قدره"[٤].

وبالنسبة لأنواع الإقرار فإما أن يكون أمام القضاء أثناء السير في الدعوى فيكون إقرارا قضائياً، أو يتم خارج مجلس القضاء أو أمامه ولكن في دعوى لا تتعلق بالواقعة محل الإقرار فيكون إقراراً غير قضائي[٥]، مثال ذلك الإقرار أمام الجهة الإدارية أو أمام الخبير[٦].

---

(١) الروبي، الوسيط في شرح قانون الإثبات العُماني، ص٢٨٢.

(٢) القرار رقم ٧٢/٩٠، عدل عليا، بتاريخ ١٩٧٢/٦/٢٠م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٢، ص٦٤٥.

(٣) المادتين (٤٧) و(٤٨) من قانون البينات الأردني، والمادة (٥٩) من قانون الإثبات العُماني.

(٤) قرار نقض رقم (٣٣٠) بتاريخ ١٩٧٢/١٢/٢٥م، مجموعة أحكامها، ص ١٤٧٢ مشار إليه في كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص٤٩.

(٥) هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، ص٣٤٧. وقد ورد التقسيم في المادة(٥٨) من قانون الإثبات العُماني، والمادتين (٤٥) و (٤٦) من قانون البينات الأردني.

(٦) الروبي، الوسيط في شرح قانون الإثبات العُماني، ص٢٨٣.

ومن تطبيقات هذه الوسيلة من وسائل الإثبات في قضاء محكمة العدل العليا حكمها الذي جاء فيه :" أما رجوع وكيل المستدعي عما جاء في لائحة الدعوى وعن أقواله المشار إليها، وادعاؤه بأن أول ترخيص حصل عليه موكله كان من السلطة المختصة في فلسطين أيام الانتداب بالاستناد إلى قانون أطباء الأسنان الفلسطيني رقم (١) لسنة ١٩٤٥م فغير مقبول منه، ذلك لأنه فضلاً عن تناقضه مع الدعوى فإنه لم تقم أي بينة مقنعة تؤيده، بل على العكس من ذلك فإن جريدة الوقائع الفلسطينية الرسمية لسنة ١٩٤٦م التي نشرت فيها أسماء الأشخاص الذين منحوا ترخيصاً لممارسة مهنة طب الأسنان بالاستناد إلى القانون الفلسطيني المشار إليه خالية من اسم المستدعي مما يدل على أنه لم يكن من عداد الأشخاص الذين منحوا الترخيص في فلسطين[١]. وقضت في حكم آخر بأن :" إقرار أحد المستدعين بوجود الشرط في قرار الموافقة على إقامة المصنع لا يؤثر على دعوى بقية المستدعين؛ لأن الإقرار حجة قاصرة على المقر ولا يسري على غيره"[٢].

كما أشارت محكمة القضاء الإداري في عُمان إلى هذه الوسيلة بقولها :"كما أقر المدعي في الجلسة المذكورة بأنه راجع بلدية ... على أثر المخالفة التي سجلت ضده عدة مرات، وطلب منهم إبلاغه عند عزم البلدية إزالة الموقع"[٣] . وجاء في حكم آخر لها :"كما أن الثابت أن الجهة الإدارية طلبت من المستأنف العودة لاستلام عمله لتغيبه أكثر من شهرين وقبل أن تستخدم سلطتها في إصدار قرار إنهاء الخدمة، إلا أنه رفض العودة لرغبته في العمل بالقطاع الخاص وهو ما أكدته الجهة الإدارية المدعى عليها ولم يجحده المستأنف ومن ثم فإن القرار المطعون فيه يكون قد صدر قائماً على سببه

---

(١) القرار رقم ٦٥/٣٧، عدل عليا، بتاريخ ١٩٦٥/١٢/٢٦م، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٦، ص ١٣٧.

(٢) القرار رقم ٧٢/٩٠، عدل عليا، بتاريخ ١٩٧٢/٦/٢٠م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٢، ص ٦٤٥.

(٣) قرار الدعوى الابتدائية رقم (٦) لسنة (٧) ق. صلالة، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٧/٤/٩م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧م، ص٥٩٤.

المبرر ومتفقاً مع صحيح أحكام القانون"[1]. وقضت كذلك بأنه :" وحيث إنه بتطبيق ما تقدم على واقعات الدعوى، فالثابت أن الجهة الإدارية المدعى عليها أقرت في مذكرتها المقدمة أمام الدائرة الاستئنافية . ولأول مرة على خلاف ما بينته في مذكرتها أمام الدائرة الابتدائية بجلسة ٢٠٠٧/٢/٤م من أن منح المدعي بطاقة شخصية بمحل إقامة في ولاية .... كان نتيجة لخطأ مطبعي تم تصحيحه وتلافيه بإصدار بطاقة شخصية أخرى تحمل ذات محل الإقامة (ولاية ....) الذي يتفق مع البيانات المتوافرة عن المدعي في السجل المدني، وكذلك في بطاقته الشخصية السابقة. وأن استلام البطاقة كان لأجل تصحيح الخطأ المادي وقد تم إعادتها إليه فور الانتهاء من تصحيح الخطأ. كما أوضح الحاضر عن شرطة عُمان السلطانية أن الشرطة لا تقوم بإجراء أي تصحيح أو تغيير على البيان المتعلق بمحل الإقامة الدائمة في البطاقة الشخصية الذي يظل بدون تغيير للمبررات التي ساقها في المذكرة، كذلك تكرر هذا الإقرار وفقاً لإقرار ممثلها بجلسة ٢٠٠٧/٢/٤ م أمام الدائرة الاستئنافية من أن السحب قد تم لتدارك خطأ وقع في جزء من البيانات وهو محل الإقامة. كما أكدت على ذلك في المذكرة المقدمة منها أمام هذه المحكمة بجلسة ٢٠٠٧/٢/٢٨م. وهو ما يظهر تضارب الأسباب التي استندت إليها الجهة الإدارية المدعى عليها، وفقاً للمذكرات المقدمة منها أثناء سير الدعوى أمام الدائرة الابتدائية والاستئنافية"[2].

نخلص إلى أن أحكام الإقرار في الدعوى الإدارية تتفق مع ما جاء في الدعوى المدنية لأنه . وكما أسلفنا سابقاً ـ يشترط في الإقرار أهلية التصرف فإذا ما طبقنا ذلك على المنازعة الإدارية فإنه ينبغي أن يكون المقر مختصاً أي له سلطة أو صلاحية اتخاذ الإقرار طبقاً للقانون مع الإشارة إلى أن الإقرار الكتابي يفيد القاضي الإداري أكثر منه من الإقرار الشفوي ويعود السبب في ذلك إلى أن الإدارة تلجأ إلى تقديم المذكرات، وهذه المذكرات قد تكون إقرارات صريحة بموضوع الدعوى أو وقائعها، حيث

---

(١) قرار الاستئناف رقم (١٦) لسنة (٥) ق. س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٥/١٢/٢٤م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٢٨٥.

(٢) قرار الدعوى الابتدائية، رقم (٣٢) لسنة (٧) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٧/٢/٢٨م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧م، ص٥٣٦.

يكون على القاضي الإداري بما له من سلطة تقديرية ولتكوين عقيدته الموازنة بين الأدلة بما فيها الإقرارات[١]. بمعنى أن القضاء الإداري يعتمد على الإقرار في إصدار حكمه إلا أن قوته ليست مطلقة، حيث أن الأمر متروك لتقدير القاضي طبقاً للظروف والأوضاع القانونية فإما أن يأخذ به أو أن يطرحه جانباً[٢]. إذن فالقاضي الإداري يتمتع بصلاحية تقديرية واسعة في تقدير القوة الإثباتية للإقرار.

٦,١,٢ القرائن

يُقصد بالقرينة لغةً ما يدل على الشيء من غير استعمال فيه، يقال قرن الشيء بالشيء وصله به، واقترن الشيء بغيره اتصل به وصاحبه، وتقارن الشيئان: تلازما ...الخ[٣].

ورغم أن القرينة وسيلة من وسائل الإثبات المدني والجنائي فقد أغفل المشرع الأردني تعريفها رغم النص عليها في القانون المدني وقانون البينات[٤]. كما خلت أحكام محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة القضاء الإداري في عُمان من تعريف محدد للقرينة، واكتفتا بتعريفات الفقه باعتبارها أحكاماً عامة تصلح للتطبيق في المنازعات الإدارية. أما في فرنسا فقد عرف المشرّع القرينة بصفة عامة في المادة

---

(١) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص٥٦.

(٢) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٣٩٥.

(٣) لسان العرب، لابن منظور، المجلد الثالث عشر، دار صادر، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٩٠م، ص٣٣٦.

(٤) تنص المادة (٧٢) من القانون المدني على أن أدلة إثبات الحق هي البينات التالية: ١. الكتابة. ٢. الشهادة. ٣. القرائن. ٤.المعاينة والخبرة. ٥. الإقرار. ٦. اليمين، وتنص المادة (٢) من قانون البينات الأردني رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٢ على أن البينات تقسم إلى: ١. الأدلة الكتابية. ٢. الشهادة. ٣. القرائن. ٤. الإقرار ٥. اليمين. ٦. المعاينة والخبرة، وتولت المواد من (٤٠ . ٤٣) من قانون البينات بيان الأحكام الخاصة بالقرائن، أما القرائن وحجية الأمر المقضي به فقد وردت في قانون الإثبات العُماني في الباب الرابع منه المواد من (٥٤ . ٥٦)، علماً أن المشرع المصري لم يُعرِّف القرائن، وإنما اكتفى بالإشارة إلى القرائن القانونية والقضائية في المادتين (٩٩) و (١٠٠) من قانون الاثبات.

(١٣٤٩) من القانون المدني بأنها :" النتائج التي يستخلصها القانون أو القاضي من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة "[١] .

وعلى صعيد الفقه يرى البعض أن القرينة هي:" استنباط الشارع أو القاضي لأمر مجهول من أمر معلوم "[٢]، أو أنها :" استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت"[٣].

ويلاحظ أن معنى القرينة في نطاق القانون الإداري لا يختلف عن معناها في القانون المدني فهي :" شواهد وإمارات نص عليها المشرع أو استنبطها القاضي من الواقعة المعروضة عليه تؤيد المدعي في دعواه أو تخذله"[٤]. ويعرفها البعض الآخر بأنها:" شواهد من شأنها أن تؤيد المدعي في دعواه أو تخذله"[٥]. أو بأنها:" عملية استنباط أو استخلاص عقلي منطقي مدروس يقوم على عملية ربط بين واقعتين احدهما معلومة للدلالة على واقعة أخرى مجهولة، ينص عليها المشرع أو يقوم بها القاضي"[٦].

وبناءً عليه، تقوم القرينة على فكرة مؤداها أنه يوجد أمام المشرع أو القاضي واقعتان أحدهما مجهولة وهي المراد إثباتها، والثانية معلومة وهي التي يتم الاستنباط منها، فلكي يتوصل القاضي لإثبات الواقعة المجهولة يلجأ إلى الواقعة المعلومة نظراً

---

(١) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦٦٢.

(٢) الدناصوري، عز الدين، وعكاز، حامد، التعليق على قانون الإثبات، الطبعة التاسعة، مطابع روز اليوسف الجديدة، د.ت، ص٦٥١.

(٣) مرقس، الوافي في شرح القانون المدني، ص٨٤.

(٤) حلمي، محمود، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القضاء الكامل، إجراءات التقاضي، الطبعة الثانية، ١٩٧٧م، ص من ٤٤٩ – ٤٥٠.

(٥) بديوي، عبدالعزيز خليل، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٧٠م، ص١٨٨.

(٦) الطراونة، مصطفى عبدالعزيز، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عمّان العربية للدراسات العليا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمّان، الأردن، ٢٠١١م، ص ٥٢.

لقربها منها واتصالها بها، فإذا تم الاستنباط من قبل المشرع فالقرينة قانونية، وإذا تم من قبل القاضي فالقرينة قضائية[١].

وتقسم القرائن القانونية من حيث حجيتها في الإثبات إلى قرائن قانونية قاطعة، وقرائن قانونية بسيطة، فالأولى تؤدي إلى إعفاء من يتمسك بها من عبء الإثبات حيث لا تقبل إثبات العكس، أما الثانية فان الإعفاء يكون بصفة مؤقتة لأنها تقبل إثبات العكس[٢]. أما القرائن القضائية فتقوم على عنصرين مادي وهو الواقعة الثابتة المعلومة للقاضي والثابتة أمامه في الدعوى، ومعنوي وهو استنباط الواقعة المجهولة من الواقعة الثابتة، وهذا الاستنباط الذي يقوم به القاضي ما هو إلا عملية ذهنية حيث يتقيد في ذلك بأمور المنطق والعقل، وهو ما يعبر عنه . بحق . بأنه استخلاص سائغ مؤد عقلاً إلى النتيجة التي ينتهي إليها في حكمه[٣].

ومن التطبيقات القضائية المتعلقة بموضوع القرائن حكم محكمة العدل العليا الأردنية الذي جاء فيه:" استقر اجتهاد المحكمة على أن مضي مدة الثلاثين يوماً على تقديم الطلب إلى الإدارة، يُعد قرينة على القرار الضمني وهي قرينة قابلة لإثبات العكس حيث تزول هذه القرينة إذا ثبت أن الإدارة كانت جادة في البت في طلب المستدعي والرد عليه، وأن تأخرها مرده إلى الروتين الإداري فقط، وعليه فلا جناح على المستدعي أن ينتظر أكثر من الثلاثين يوماً التي حددها القانون. فقد قضت :" إن ما تضمنه كتاب أمين عمّان الكبرى رقم .... الموجه إلى المستدعي ونصه (إشارة إلى الاستدعاء المقدم منك بتاريخ بلا واسطة المحامي، بخصوص طلب الترخيص رقم ... العائد لكم حول ترخيص البناء على القطعة ... أرجو أن أعلمكم بأن طلب الترخيص قيد الدراسة لدى الجهات الفنية بالأمانة، ويرجى التريث لحين الانتهاء من دور دراسة الطلب إلى يكون ما ورد بكتاب المستدعى ضده الموجه إلى المستدعي، هو إشعار بأن طلب الترخيص الذي قدمه لا يزال موضع دراسة الأجهزة الفنية في

---

(١) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص من ٦٦٣ – ٦٦٤.

(٢) بسيوني، عبدالرؤوف هاشم، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الاسكندرية، ٢٠٠٧م، ص٦٣.

(٣) هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، ص٣١٥ وما بعدها.

الأمانة تمهيداً لإجراء المقتضى بشأنه لا يعتبر ففي مثل هذه الحالة قراراً إدارياً تنفيذياً نهائياً قابلاً للطعن"[١].

وقضت في حكم آخر بقولها:" استقر قضاء محكمة العدل العليا لفترة طويلة من الزمن على أن نشر قرار الاستملاك في الجريدة الرسمية بينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس على أن المشرع يستهدف تحقيق الصالح العام" أما قول المستدعي بأن قرار الاستملاك هو قرار منعدم وأن الطعن به لا يتقيد بميعاد بحجة أن القرار لم يصدر لتحقيق منفعة عامة، وإنما لغاية استثمار الأرض المستملكة استثماراً تجارياً، فقول غير وارد، لأن المادة السابعة من قانون الاستملاك رقم (٢) لسنة ١٩٥٣م قد نصت على أن: نشر قرار الاستملاك في الجريدة الرسمية يعتبر بينة قاطعة على أن المشروع الذي يراد استملاك الأرض من أجله هو مشروع للمنفعة العامة، كما أن المخالفات القانونية الأخرى التي أشار إليها وكيل المستدعي لم تبلغ من الجسامة حداً تجعل القرار منعدماً"[٢] .

وقضت المحكمة وفي ذات السياق بأنه:" أما القول بأن مجلس الوزراء لم يطلع على ملف المستدعي الوظيفي، ليستظهر وضعه الوظيفي وإن تقييمه مرتفع المستوى، فإنه بفرض صحته لا يصلح سبباً للطعن بقرار إحالته على الاستيداع؛ ذلك أنه على ما استقر عليه قضاء محكمتنا، فإن الملف الوظيفي ليس الوعاء الوحيد الذي يستمد منه دحض مشروعية القرار الطعين أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر لصدوره ما لم يقم الدليل على عكس ذلك كما سلف ذكره، وكذلك الادعاء بأن مجلس الوزراء لم يضع نفسه في أفضل الظروف عندما أصدر قراره بقي مجرد ادعاء، وبقي القرار متمتعاً بقرينة السلامة"[٣].

---

(١) القرار رقم ٩٤/١٤٤، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٤/٦/٢٢م، منشورات مركز عدالة.

(٢) القرار رقم ٨٢/٥٢، عدل عليا، بتاريخ ١٩٨٢/٥/٣٠م، مجلة نقابة المحامين١٩٨٢، ص ١٠٨٥.

(٣) القرار رقم ٩٧/٤٧٢، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٠م، (هيئة خماسية) مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٧٠.

كما أشارت محكمة القضاء الإداري العُمانية في أحد أحكامها إلى مسألة القرائن بطريقة غير مباشرة بقولها:" ومن حيث إن مفاد هذا النص أن المشرع أوجب على السلطة المختصة قانوناً إصدار قرار بإنهاء خدمة الموظف الذي ينقطع عن عمله وتكتمل مدة غيابه ثلاثين يوماً متصلة أو منفصلة خلال العام الواحد، واعتبار الموظف مستقيلاً ضمنياً أو حكماً، واعتبر المشرع أن انقطاع الموظف لمدة طويلة تكشف عن نيته في هجر الوظيفية والعزوف عنها"[١].

وتُعد القرائن القضائية المصدر التاريخي للقرائن القانونية، فالمشرع يقرر القرينة القانونية إذا ما لاحظ استقرار القضاء واضطراده على قرينة معينة فيقرر هذه القرينة وينص عليها فتتحول إلى قرينة قانونية[٢]. وتلعب القرائن بصفة عامة والقضائية بصفة خاصة دوراً مهماً في إثبات الدعوى الإدارية، فمن خلالها يستطيع القاضي الإداري استخدام دوره الايجابي وذلك بسبب عدم وجود نصوص واضحة للإثبات في المسائل الإدارية تقيده. وعليه وبموجب هذه السلطة يستطيع القاضي الإداري تخفيف عبء الإثبات الذي يقع غالباً على المدعي وهو الفرد الضعيف في الدعوى الإدارية، وبالتالي ينقل هذا العبء إلى المدعى عليه وهي الإدارة. بمعنى آخر أن القاضي الإداري له سلطة تقديرية واسعة في الأخذ بالقرائن للإثبات[٣].

وقد وجدنا أن محكمة العدل العليا الأردنية قد اعتمدت على موضوع القرائن للحكم بعدم مشروعية قرارات الإدارة في كثير من المناسبات، فقد اعتبرت المحكمة أن صدور قرار إحالة الموظف على التقاعد بشكل مفاجئ وبمجرد أن أكمل المدة المقررة للتقاعد، ووجود خلافات شخصية بينه وبين رئيسه كلها قرائن على عدم مشروعية قرار الإحالة

---

(١) قرار الاستئناف رقم (١٦) لسنة (٥) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٥/١٢/٢٤م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٢٨٥.

(٢) حسني، محمود نجيب، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨م، ص٤٨٩.

(٣) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص٤٢. ولمزيد من المعلومات عن القرائن انظر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص من ٦٦٢ – ٦٨٠، وبسيوني، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، ص ٥١ وما بعدها.

على التقاعد[1]. كما اعتبرت المحكمة:" أن صدور قرار التقاعد بنفس التاريخ الذي تم فيه التنسيب بالإحالة على التقاعد هو قرينة على أن مجلس الوزراء لم يطلع على ملف خدمة الموظف وبالتالي هو قرينة على عدم مشروعية القرار الصادر عنه"[2].

كما استندت محكمة القضاء الإداري في عُمان على موضوع القرائن للحكم بعدم مشروعية العديد من قرارات الإدارة فقضت في إحدى المناسبات بأنه:" وحيث إن هذا الدفع مردود عليه بأنه ولئن كان الثابت أن المدعي تقدم بتظلمه من القرار المطعون فيه إلى وكيل الوزارة للإسكان بتاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٨م مما كان يتعين معه أن يرفع دعواه على أقصى تقدير بانقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ التظلم إلا انه من المستقر عليه في القضاء الإداري المقارن أن اتخاذ الإدارة مسلكاً ايجابياً عند بحث تظلم صاحب الشأن . يجعل الميعاد ممتداً . بحيث يكون حساب الميعاد من التاريخ الذي تكشف فيه الإدارة عن نيتها في رفع التظلم . وهو ما تحقق في حالة المدعي ذلك أن الثابت من تأشيرة وكيل الوزارة للإسكان على تظلم المدعي . الفاضل مدير عام الإسكان بالمنطقة ... للإفادة عن الموضوع . وهو ما تم إبلاغ المدعي به عند مراجعته للجهة المختصة. ومن ثم يبقى احتمال عدول الإدارة عن قرارها قائماً حتى التاريخ الذي تكشف فيه عن نيتها في رفض التظلم والذي كان بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢٠م وفقاً لتأشيرة مدير الإسكان للمنطقة ... للموظف المختص بأن يعتذر للمدعي عن الأرض، مما تكون معه هذه الدعوى قد أقيمت في الأجل القانوني وإذ استوفت سائر أوضاعها الشكلية الأخرى فهي مقبولة شكلاً"[3].

وقضت في حكم آخر بأنه :"ويجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون... وحيث يتضح من ذلك أن

---

(١) قرار رقم (١٢)، في القضية رقم (٩٨/٣٥٢)، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٨/٩/١٢م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٨، ص ٣٢٦٩.

(٢) القرار رقم (٢٥)، الصادر في القضية رقم ٩٩/٣٢١، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢١م، المجلة القضائية رقم ١١ بتاريخ ١٩٩٩/١/١٠ المنشور على ص٢٨٧.

(٣) قرار الدعوى الابتدائية رقم (٢٠) لسنة (٤) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٤/٥/١٨م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م، ص٧٥٠.

دعاوى الموظفين لئن كانت لا تمتد إلى قرارات النقل متى كان مبررها مصلحة العمل، إلا أن اختصاص هذه المحكمة ينعقد بشأن قرارات النقل التي تخفي في حقيقتها جزاءً تأديبياً مقنعاً وذلك متى ما اطمأنت إلى توافر أركانه من جملة القرائن التي تبرزها أوراق الدعوى. وحيث ثبت من الأوراق أن جهة الإدارة قررت بتاريخ ٢٠٠٤/٢/١٤م، نقل المدعي من مقر عمله بمدرسة ... الثانوية إلى مدرسة ... للتعليم الأساسي، وذلك بعد أن قررت إنهاء خدمته اعتباراً من ٢٠٠٤/٣/١٥م، أي قبل مدة قصيرة من إنهاء خدمته وخلال منتصف العام الدراسي وكذلك بعد أن رفع دعواه الماثلة أمام نظر المحكمة، مما تستشف منه المحكمة أن النقل إنما كان يستهدف في الحقيقة توقيع جزاءً تأديبي مقنع بالمخالفة لما تقتضيه الإجراءات في مجال تأديب الموظفين"[١].

٢,٢ امتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري

نتحدث في هذا المبحث عن امتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري من خلال خمسة مطالب، تتناول الأربعة الأولى منها أهم امتيازات الإدارة وهي: (حيازة المستندات والأوراق الإدارية، قرينة سلامة القرارات الإدارية، امتياز التنفيذ المباشر، امتياز المبادرة)، أما المطلب الخامس فيتناول أثر هذه الامتيازات على الخصومة الإدارية.

١,٢,٢ حيازة المستندات والأوراق الإدارية

تُعدُّ الأوراق الإدارية الوسيلة الأساسية في الإثبات أمام القضاء الإداري، وهو أمر طبيعي؛ لأن الإجراءات الإدارية القضائية تتميز بأنها ذات صفة كتابية واستيفائية تتم تحت توجيهات وإشراف القاضي الإداري[٢].

---

(١) قرار الدعوى الابتدائية رقم (٤٥) لسنة (٤) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٤/٤/١٣م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م، ص٦٥٢.

(٢) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٥٤.

ويقصد بالأوراق الإدارية بأنها كل ما في حوزة الإدارة من محررات ومستندات تتصل بنشاط الإدارة أو بالعاملين بها مثال ذلك القرارات والعقود والأحكام الإدارية وكافة الأوراق الخاصة بملف خدمة الموظف[١]. وهي إما أن تكون أوراقاً رسمية أو أوراقاً عرفية.

والأوراق الرسمية هي تلك التي يحررها موظف عام مختص وفقاً للأوضاع التي يقررها القانون[٢]. فقد جاء في تعريف المحررات الرسمية المادة العاشرة من قانون الإثبات العُماني بأنها[٣]:" التي يثبت فيها موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة ما تم على يديه أو ما تلقاه من ذوي الشأن، وذلك طبقاً للأوضاع القانونية وفي حدود سلطته واختصاصاته".

أما المحررات العرفية فهي تلك التي يقوم بتحريرها أفراد عاديين وهي على نوعين أولهما أوراق عرفية معدة للإثبات كتلك المعدة لإثبات التصرفات القانونية، ولكي يتعين صحتها يجب أن يوقع عليها المدين، وثانيهما غير معدة للإثبات كدفاتر التجار والبرقيات والرسائل[٤].

ولكل من الورقة العرفية والرسمية حجية على الجميع من حيث صدورها من موقعها، إلا أن الأمر يختلف في إسقاط تلك الحجية، حيث لا يسقطها في الورقة الرسمية سوى الطعن بالتزوير، أما الورقة العرفية فيكفي لإسقاطها إنكار المنسوب إليه صدورها عنه لخطه أو توقيعه عليها[٥].

---

(١) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص ٨٥.

(٢) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ص١٠٦ وما بعدها.

(٣) السندات الرسمية وفقاً للمادة (٦) من قانون البينات الأردني هي: أ. التي ينظمها الموظفون الذين من اختصاصهم تنظيمها طبقاً للأوضاع القانونية ويحكم بها دون أن يكلف مبرزها إثبات ما نص عليه فيها، ويعمل بها ما لم يثبت تزويرها. ب. السندات التي ينظمها أصحابها ويصدقها الموظفون الذين من اختصاصهم تصديقها طبقاً للقانون، وينحصر العمل بها في التاريخ والتوقيع فقط.

(٤) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص من ٨٩ . ٩٠.

(٥) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٩٠.

والورقة الإدارية قد تأخذ صورة قرار إداري في أي مرتبة أو شكل له كقرار تنظيمي عام، أو قرار فردي أو ترقية ...، وقد تكون من قبيل المنشورات والتعليمات الإدارية الداخلية لتنظيم سير العمل الإداري وانضباطه، أو محاضر إدارية، أو تقارير فنية أو إدارية... الخ[١].

ومن الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية فيما يتعلق بالبينات الخطية وبالتحديد محاضر التحقيق قولها:" وبما أن محضر التحقيقات التي أجرتها لجنة التحقيق تبين أن هذه اللجنة قد واجهت المستدعي بالمخالفة المنسوبة إليه، واستمعت إلى افادته وكفلت له حق الدفاع عن نفسه، واستمعت إلى الشهود، فإنها تكون قد راعت الضمانات الأساسية الواجب مراعاتها في التحقيق . فيكون الطعن بإجراءاتها غير قائم على أساس"[٢].

والورقة الإدارية لا يشترط فيها أن تكون مختومة بخاتم الجهة الإدارية المختصة، فقد تكون عبارة عن خطاب أو طلب مقدم من فرد عادي إلى جهة الإدارة أو من جهة إدارية إلى مثيلتها بغض النظر عما إذا كانت تربطهما علاقة من عدمه[٣].

ونتساءل هنا حول مدى حجية أوراق الفاكس والحاسب الآلي كورقة عرفية غير معدة للإثبات وتحديداً في مجال المنازعات الإدارية[٤]؟

لقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في تقريرها لحجية تلك الأوراق إلى أنه:" ... إلى أن يتم تعديل أحكام الإثبات في المواد المدنية والتجارية لبيان حجية الأوراق المستخرجة من الوسائل الحديثة في الكتابة كالحاسب الآلي والكمبيوتر والفاكس وغيرها فإنه لا مناص من التسليم بأن الأوراق المستخرجة من هذه الوسائل ليست إلا صورة

---

(١) الشامي، خصوصية الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٧٦.

(٢) القرار رقم ٩٧/٤٤٩، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٨/٣/١٧م، المجلة القضائية، العدد الثالث، ١٩٩٧، ص٥٤٢.

(٣) خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص من ٨٩ . ٩٠.

(٤) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٩١.

مأخوذة من صورة أصلية، مما ينطبق في شأنه نص المادة (١٣) من قانون الإثبات، ومن ثم فيعتد بها على سبيل الاستئناس تبعاً للظروف"[١].

وفي سلطنة عُمان جرى العمل على أن يتم الإعلان عن الوظائف العامة في إحدى الصحف المحلية على أن ترسل طلبات التوظيف من قبل بعض الجهات عن طريق الرسائل القصيرة sms، حيث جاء ضمن حيثيات مذكرة المدعي المعروضة على المحكمة مؤخراً ما يلي:" بأنه تم الإعلان في إحدى الصحف المحلية بتاريخ ... عن وظيفة فني طائرات أجنحة من قبل الجهة المختصة، فبادر بالتسجيل لكون شروط الوظيفة تنطبق عليه، فتم الرد عليه برسالة عبر الهاتف النقال نصها: (رقم التسجيل: ... تم قبول طلبك مبدئياً، سيتم إرسال الرد النهائي لك بعد عمليتي الفرز والتقييم الآلي، رقم التسجيل: ...، رمز الوظيفة: ...) وبذات الوقت تم قبول استقالته من قبل جهة عمله السابقة بتاريخ ..."[٢].

وتكتسب الأوراق الإدارية قيمتها الاثباتية وتحقيق اقتناع القاضي بها بقدر انتظامها في الملف وتسلسل أرقامها وتواريخها، وعلى قدر هذا الانتظام والانضباط بأوراق الملف تكون حجيتها في الإثبات والاطمئنان إليها[٣].

وعليه فإن ظروف العمل الإداري ومقتضيات حفظ الأوراق الإدارية تحت يد الإدارة، جعلت طريق الإثبات بالكتابة عن طريق الأوراق الإدارية الطريق الأول للإثبات أمام القضاء الإداري، وذلك كنتيجة طبيعية لسيادة مبدأ الكتابية في المرافعات

---

(١) قرار طعن رقم (١٥١٦) لسنة (٤٣) ق، المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٢٠٠٠/٢/٢٠م مشار إليه في خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٩١. مع العلم أن المشرع الأردني في المادة (١٣/أ) من قانون البينات قد اعتبر رسائل الفاكس والتلكس والبريد الالكتروني في قوة السندات العادية في الإثبات ما لم يثبت موقعها أنه لم يرسلها ولم يكلف أحداً بإرسالها.

(٢) قرار الدعوى رقم (٢١٧) لسنة (١٠) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠١٠/٥/٢٢م، غير منشور.

(٣) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص من ٥٩ –٦٠.

الإدارية بخلاف الحال أمام القاضي العادي الذي يعتمد على المرافعات الشفهية والإقرار واليمين إلى حد كبير[١].

وقد أشارت محكمة العدل العليا الأردنية في أكثر من مناسبة إلى أنها لا تمتلك دوماً إلزام الإدارة بإفشاء مضمون بعض المستندات الإدارية التي بحوزتها، ومن قبيل ذلك حكمها الذي جاء فيه:" إن الثابت من الشهادة الصادرة عن رئيس الوزراء بمقتضى أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية التي أبرزها مساعد رئيس النيابة العامة أمامنا دون أن يشار إليها في القرار المطعون فيه والتي تشهد بأن تقارير وكتب الجهات الأمنية المتعلقة بنشاطات المستدعين تعتبر بدرجة" سري جداً"، وأن المصلحة العامة تقتضي عدم إفشاء مضمونها بالنسبة لكل منهم، وحيث أن هذه التقارير والوثائق السرية يتنافى إفشاؤها والمصلحة العامة كما هو ثابت من الشهادة سالفة الذكر الصادرة بموجب قانون أصول المحاكمات المدنية الذي يجيز للإدارة عند وجود شهادة كهذه إن تمتنع عن إبراز الوثيقة للمحاكم ولا تملك المحكمة إلزام الإدارة بإبرازها"[٢].

مما سبق يتضح أن حيازة الإدارة للأوراق الإدارية وحفظها لها بعيداً عن متناول الأفراد وإن كانت تمس مراكزهم وأوضاعهم القانونية فإنها تكون مزودة سلفاً بأدلة الإثبات سواءً بالنسبة لها أو لغيرها، في الوقت الذي يقف فيه الفرد أمامها مجرداً من الأوراق الإدارية، وقد لا يعلم ما سطر فيها من بيانات بصورة واضحة، وما إذا كانت تلك البيانات في صالحة أم لا. وعلى النقيض من ذلك فإن الطرفان في القانون الخاص يعتمدان على أدلة الإثبات الأخرى بجانب الكتابة كالشهادة واليمين بصورة أساسية ومألوفة حيث يتساوى الأطراف في شأن حصولها أو حيازتها على هذه الأدلة بما فيها الأدلة الكتابية[٣].

وحيازة الإدارة للوثائق والمستندات على هذا النحو يجعلها في موقف غير متكافئ مع الطرف الآخر في الدعوى الإدارية، وهو ما يقتضي التدخل الايجابي للقاضي

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص من ٦٠-٦١.

(٢) القرار رقم (١٢)، في القضية رقم ٨٦/١١٥، عدل عليا، بتاريخ ١٩٨٧/١٠/٢٥م مشار إليه في كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص٤٣.

(٣) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص٧٨.

الإداري بالطلب منها أن تقدم ما لديها من وثائق ومستندات يشير إليها المستدعي، وبالنتيجة يساهم في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري تختلف عما هو معمول به في الدعاوى الحقوقية التي يتساوى فيها أطراف الدعوى.

٢,٢,٢ قرينة سلامة القرارات الإدارية

من المبادئ المتفق عليها فقهاً وقضاءً أن جميع القرارات الإدارية مزودة بقرينة السلامة حتى يثبت العكس، وهذه القرينة من السمات المميزة للأوراق الإدارية بصفة عامة والقرارات الإدارية بصفة خاصة، ومؤدى ذلك أن يظل القرار الإداري قائماً نافذ المفعول باعتباره صحيحاً من تاريخ سريانه(١).

وقرينة السلامة ـ كما أسلفنا سابقاً ـ صفة لصيقة بالقرارات الإدارية حتى وإن كانت معيبة حتى يحكم بإلغائها أو بعدم مشروعيتها، ولا يستثنى منها إلا القرارات المنعدمة وهي التي يبلغ فيها العيب حداً من الجسامة يكون واضحاً بصورة جلية(٢). ومعنى ذلك أن قرينة السلامة تمثل بحق امتيازاً هاماً للإدارة في علاقتها مع الأفراد والهيئات التي يمكن أن تكون طرفاً في نزاع مع الإدارة، وهو ما يشكل بالنتيجة عاملاً هاماً في لزوم وجود نظرية خاصة بالإثبات الإداري تختلف عن نظرية الإثبات في القانون المدني.

ولا تنصب قرينة السلامة إلا على الإجراءات والوقائع والبيانات التي دونها الموظف المختص مما يكون قد شاهدها أو قام بها بنفسه ومنها تاريخ القرار ومكان صدوره، واسم من أصدره وصفته، والأوضاع والإجراءات الشكلية التي استند إليها القرار وذلك فضلاً عن مضمونه وما يتضمنه من نصوص خاصة بالموضوع الذي صدر بشأنه(٣).

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٧٢.

(٢) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦م، ص من ٦١٢ – ٦١٣.

(٣) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٨٠.

وتجد قرينة صحة قرارات الإدارة مبررها في أن تلك القرارات تصدر عن موظف مختص يفترض فيه الأمانة والنزاهة والحيادية وتحري الدقة فيما يصدره من قرارات، لهذا منحت الإدارة سلطة تقديرية وهو اختصاص لا يتمتع به سوى من هم على قمة الهيكل الإداري، ناهيك عما قد يشترطه القانون من أداء اليمين قبل القيام بالعمل بالنسبة لبعض طوائف الموظفين والتي تتسم أعمالهم بحساسية أو أهمية خاصة ليضيف ضمانه إضافية أخرى لموضوعية القرار الإداري وبعده عن الهوى[١].

ومما لا شك فيه، أن قرينة المشروعية التي تتمتع بها القرارات الإدارية تجعل عبء الإثبات ثقيلاً على المستدعي، إذ يحاول هذا الأخير إثبات عكس ما يتمتع به القرار الإداري محل الطعن من قرينة الصحة[٢]، والتي تؤدي بدورها إلى وقوف المستدعي الفرد في الموقف الصعب، في حين تقف الإدارة في موقف المستدعى ضده وهو مركز أيسر وأفضل من ناحية عبء الإثبات في الدعوى، وبالنتيجة تنتج آثاراً فيما يتعلق بنظرية الإثبات أمام القضاء الإداري، إلا أنها قرينة بسيطة ومرنة تقبل إثبات العكس، وبالتالي يمكن للمستدعي إثبات عكسها بتقديم الدلائل والقرائن التي تلقى الشك بالقاضي في صحة القرار وتكفي لزحزحتها، مما ينقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة المستدعى ضده فإن هي تراخت أو عجزت عن تقديم ما يؤيد صحة قراراتها أو اتخذت من القاضي موقفاً سلبياً خسرت الدعوى[٣].

وقد أشار القضاء الإداري إلى قرينة السلامة التي تمتع بها قرارات الإدارة في العديد من المناسبات، ومنها حكم محكمة العدل العليا الأردنية الذي جاء فيه:" وبما أن الأصل في القرار الإداري أن يصدر صحيحاً ما لم ترد بينة تثبت عكس ذلك، وحيث لم تقدم في الدعوى أي بينة تثبت أن القرار المطعون فيه قد صدر مشوباً بأي عيب من عيوب القرارات الإدارية فان أسباب الطعن لا ترد عليه وتكون الدعوى حقيقة

---

(١) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٩٣.

(٢) الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة قضاء الإلغاء، ص٣١٨.

(٣) بسيوني، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، ص١٠٤.

بالرد"[١]. وفي حكم آخر قضت المحكمة أنه:" حول إساءة استعمال السلطة وحيث إن كل قرار إداري يصدر إنما هو متمتع بقرينة الصحة والسلامة، وعلى مدعي العكس إقامة البينة على ما يدعيه، وبما أن المستدعي قد اخفق في إثبات أن القرار الطعين قد شابه عيب إساءة استعمال السلطة، فإن هذا السبب يكون حقيقاً بالرد"[٢]. وقضت في حكم آخر:" بما أنه من الثابت أن القرار المطعون فيه لم يتضمن سبباً لإحالة المستدعي على التقاعد يكون القرار الطعين الصادر عن مجلس الوزراء تصاحبه قرينة السلامة لقيامه على ما يبرر إصداره صدقاً وحقاً، ولصاحب الشأن . أي المستدعي . وعلى ما جرى عليه قضاء محكمتنا والقضاء الإداري في الدول العربية إثبات العكس بكل وسائل الإثبات أو زعزعة قرينة السلامة المفترضة، ولم نجد ما يستشف من القرار أو بالأوراق بينة مقنعة تثبت عكس قرينة سلامته أو تزعزعها"[٣].

وفي مصر أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى هذه القرينة بقولها :" أن الأصل في القرار الإداري أنه يتمتع بقرينة الصحة ويقع على عاتق من يدعي خلاف هذا الأصل أن يقيم الدليل على صحة ادعائه، كما أن مناط الاعتداد بالقرينة من نكول الجهة الإدارية عن تقديم المستندات اللازمة للفصل في الدعوى وذلك بتفسير هذه القرينة لصالح المدعي أن تكون تلك المستندات في حوزة الجهة الإدارية المدعى عليها وحدها"[٤].

ومن الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في عُمان في هذا السياق حكمها الذي جاء فيه:" وحيث أنه من المقرر أن القرار الإداري هو بحسب الأصل قائم على قرينة الصحة وأن جهة الإدارة لا تلتزم بتسبيب قرارها ما دام أن

---

(١) القرار رقم ٩٧/٣٧٤، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٨/٣/٢٩م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص٤٠.

(٢) القرار رقم ٩٩/٦٤، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٩/٦/١٦م، منشورات مركز عدالة.

(٣) القرار رقم (٢٨)، في القضية رقم ٩٣/٣٤٩، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٤/١/٣١م مشار إليه في كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص٥٧.

(٤) قرار طعن رقم (٥٨٤٥) لسنة (٤٥) ق، المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٢٠٠٢/١/١٩م مشار إليه في خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص٩٢.

القانون لا يلزمها بهذا التسبيب، إلا أنه من المسلم به أن جهة الإدارة متى أفصحت عن أسباب قرارها فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القاضي الإداري الذي عليه أن يمحصها والتأكد مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول موجودة أو غير موجودة وما إذا كانت مستخلصة استخلاصاً سائغاً من عدمه وما إذا كانت هذه الوقائع مادية أو قانونية تصلح سبباً قانونياً لإصدار القرار"[١]. وحكمها الذي جاء فيه :"وحيث إنه من المسلم به أن القرار الإداري الذي تصدره جهة الإدارة يكون محمولاً على سببه الصحيح ما لم يقم الدليل على غير ذلك، وأن هذه الجهة غير ملزمة بإبداء أسباب لقرارها، ولكنها إذا أقامت القرار على أسباب معينة فإن القضاء الإداري يملك رقابة هذه الأسباب وتحميصها والتحقق مما إذا كانت تتفق وأحكام القانون أو تخالفه والحكم ببطلان السبب إذا كان غير مشروع، وبالتالي القضاء بعدم صحة القرار إذا كانت بقية الأسباب لا تكفي لحمل القرار على سببه الصحيح"[٢].

وبناءً على ما ذكر، ومن خلال اطلاعنا على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية المختصة، يتضح لنا أن المدعي إن استطاع أن يثبت صحة إدعاءاته رغم ما تتمتع به قرارات الإدارة بقرينة الصحة والسلامة، فإذا كانت قرارات الإدارة تتحصن بقرينة الصحة والسلامة فإنه بالإمكان دحض هذه القرينة التي تستند عليها الإدارة وذلك في حالة عدم تقديم الإدارة دلائل قانونية تثبت صحة ما قامت به، أو امتنعت عن تقديم ما بحوزتها من أدلة ومستندات أو اتخذت مسلكاً سلبياً تجاه القاضي الإداري، فإن المدعي والحالة هذه يكون في موقف أفضل ومريح من الإدارة الذي يقع عليها عبء الإثبات[٣].

---

(١) قرار الدعوى الابتدائية رقم (٤٢) لسنة (٥) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٥/٦/٢١م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٧٣٢.

(٢) قرار الدعوى الابتدائية رقم (١٩٠) لسنة (٥) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٦/٥/٧م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٩٠١.

(٣) ومن الأحكام القضائية الصادرة في هذا السياق ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٩٧/١٢٣، بتاريخ ١٩٩٧/١٠/٨م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص٨٣٨ من أنه:" بالرجوع إلى ملف المستدعي، فقد تبين أنه يخلو من أي شائبة يمكن الاستناد إليها للقول بعدم كفاءته

٣,٢,٢ امتياز التنفيذ المباشر

حق التنفيذ المباشر معناه في نطاق القانون الإداري:" حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الإفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء"[١]. والأصل أن يتم تنفيذ القرارات الإدارية إما اختيارياً، أو عن طريق القضاء. ويقصد بالحالة الأولى قيام الأفراد بتنفيذ القرارات التي تخاطبهم طواعيةً احتراماً منهم لقوتها القانونية الملزمة، ولهم في سبيل ذلك الالتجاء إلى الوسائل القانونية لرقابة مشروعيتها حيث لا يترتب على هذه الوسائل وقف تنفيذ القرار، أما الحالة الثانية فيقصد بها التجاء الإدارة إلى القضاء لاستصدار حكم نهائي مذيل بالصيغة التنفيذية حيث يعتبر بمثابة السند التنفيذي كما هو الحال بالنسبة لسائر الأفراد في علاقاتهم مع بعضهم البعض[٢].

والإدارة عندما تلجأ إلى القضاء لتنفيذ قراراتها فان ذلك يضعف في العادة مركزها وبالتالي يضعف من مقدرتها على ضمان انتظام العمل الإداري وتحقيق المصلحة العامة ويكبدها الجهد والوقت والنفقات[٣]. ولهذا منحت الإدارة تنفيذ القرارات الإدارية

وإنتاجيته في العمل، بل على العكس فإن تقاريره السنوية تبين أن كفاءته كانت تتراوح بين درجة جيد جداً وممتاز، ولم تقدم النيابة العامة الإدارية ما يدحض ما ورد في هذه التقارير. لذلك يكون القرار المطعون فيه (إحالة المستدعي على التقاعد) مخالفاً للقانون. وما قضت به محكمة القضاء الإداري في عُمان قرار الدعوى الابتدائية رقم (١٠٤) لسنة (٥) ق، جلسة ٢٠٠٥/٦/٢٧م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٧٣٩ من أنه:" وحيث أن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري متى صدر صحيحاً ومتفقاً وأحكام القانون لا يجوز إلغاءه أو تعديله إلا بناءً على نص. وحيث إن رفض الوزارة لم يستند لقانون ولم يقم على سبب يبرر صدوره ولم يهدف= =تحقيق مصلحة عامة الأمر الذي يبعده عن الشرعية، ويتعين معه الحكم بعدم صحة قرارها بعدم السماح للمدعي العمل بالمدارس الخاصة".

(١) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص٦١٥.

(٢) أبو المجد محمد، أشرف عبدالفتاح، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، رسالة دكتوراه، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص من ٥٧٦ –٥٧٧.

(٣) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص ٨١.

عن طريق الإدارة المباشرة، وهذا الحق يُعدَّ من حقوق الإدارة ومن أخطر الامتيازات وأنجحها أثراً[١].

وقد أشار القضاء الإداري في مناسبات عديدة إلى هذا الامتياز الذي تملكه الإدارة ومن قبيل ذلك حكم محكمة القضاء الإداري في عُمان الذي جاء فيه:" إن المشرع أسبغ حماية خاصة على أملاك الدولة العامة والخاصة وعند حصول أي تعد عليها أناط بالسلطة المختصة صلاحية إزالة هذا التعدي بالطريق الإداري دون حاجة إلى حكم أو قرار قضائي ودون تعويض لمن قام بهذا التعدي، مع حقها في مطالبة المتعدي بدفع تكاليف الإزالة ... ولما كان قيام المدعي ببناء حظيرة للمواشي بدون ترخيص من قبل الجهة المختصة يشكل تعدياً على أرضٍ مملوكة، يتوجب معه من الجهة الإدارية المختصة التصدي له قياماً بمسؤوليتها القانونية في الحفاظ على الأملاك العامة ... وحيث أنه عند لجوء جهة الإدارة إلى إزالة المخالفة بطريق التنفيذ المباشر قياماً منها بمسؤولياتها وواجباتها القانونية ثم مطالبتها المخالف بتكاليف هذه الإزالة، فإن تلك المطالب لا بد من أن تكون ثابتة ومحددة بمبالغ تكلفتها جهة الإدارة فعلياً لإزالة المخالفة، ويتوجب أن يثبت ذلك بمستندات كتابية واضحة"[٢].

والتنفيذ المباشر للقرار الإداري وان كان أحد امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد، إلا أنه في حقيقته استثناء من الأصل العام والذي بموجبه يكون القضاء حكماً فيما ينشب بين الإدارة والأفراد من المنازعات الإدارية وخاصةً القرارات الإدارية الصادرة بحقهم[٣]. بمعنى آخر أن الأصل العام هو أن الإدارة مثل الأفراد تلتزم بضرورة الالتجاء إلى القضاء قبل قيامها بالتنفيذ لتحصل على حكم بحقوقها وذلك في حالة رفض الأفراد الخضوع لقراراتها[٤]، فهو إذن ليس حقاً

---

(١) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص٦١٣.

(٢) قرار الدعوى الابتدائية رقم (٦) لسنة (٧) ق. صلالة، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٧/٤/٩م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧م، ص٥٩٤.

(٣) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٩٦.

(٤) شيحا، إبراهيم عبدالعزيز، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت، ص١٩٥ وما بعدها.

مطلقاً أو سلطة مخولة لها بلا حدود بل هو رخصة منحت لها تستعملها متى توافر موجبها[١].

وتأكيداً على هذا المنهج فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بأنه:" من المقرر أن التنفيذ المباشر رخصة للإدارة، ومن ثم فإن الإدارة تترخص في إجرائه بحسب مقتضيات المصلحة العامة، ذلك أن التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد، وإنما الأصل التنفيذ غير المباشر، أي أن تلجأ الإدارة شأنها شأن الأفراد إلى القضاء لاستيفاء حقوقها... [٢] .

ولما كان التنفيذ المباشر هو استثناء على الأصل فإن حالات التنفيذ المباشر تكمن في إحدى الحالتين الآتيتين:

أولاً : حالة وجود نص صريح في القوانين أو اللوائح يبيح للإدارة التنفيذ المباشر:

تُعدَّ هذه الحالة أولى حالات التنفيذ المباشر وأكثرها وضوحاً، لأن التنفيذ المباشر يجد أساسه من صحيح نص القانون[٣]. ومثال ذلك في القانون الأردني قانون الأمن العام الذي حدد الحالات التي يجوز فيها لقوة الأمن العام استخدام السلاح[٤].

ومثال ذلك في عُمان أن الأموال المملوكة للدولة . ملكية عامة أو خاصة . لا يجوز تملكها أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم، ولا يجوز التعرض لها أو التعدي عليها، وفي حالة حصول التعرض أو التعدي يكون للوزير المختص اتخاذ الإجراءات الفورية اللازمة لإزالة هذا التعرض أو التعدي إدارياً، وكذلك الإجراءات القانونية اللازمة للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن هذا التعرض أو التعدي"[٥].

ثانياً: حالة الضرورة:

---

(١) خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص٩٤.

(٢) حكم بتاريخ ١١/٢٤/ ١٩٦٢م، المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة السنة الثامنة، ص ٩٥ مشار إليه في موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٨٦.

(٣) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص٨٧.

(٤) قانون رقم (٩) لسنة ١٩٦٥م. انظر الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري، الكتاب الأول، إثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمّان الأردن، ٢٠١٠م، ص ٢٢٧ – ٢٢٨.

(٥) المادة (١٧) من القانون المالي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٨/٤٧.

وتطبق هذه الحالة إذا ما صادفت الإدارة خطراً يهدد الصالح العام ويتعذر مواجهته بالطرق العادية الأمر الذي يقتضي منها سرعة التدخل للمحافظة على الأمن أو السكينة أو الصحة العامة ذلك لان انتظارها لصدور حكم قضائي من شأنه أن يرتب أضراراً جسيمة[١]، مثال ذلك حدوث مظاهرات أو اضطرابات خطيرة تهدد الأمن العام.

وقد وضع القضاء الإداري شروطاً معينة لحالة الضرورة الموجبة للتنفيذ المباشر للقرار الإداري بحيث لو تخلف أحدها انتفت حالة الضرورة وهي[٢]:

١ . تهديد النظام والأمن العام بخطر جسيم ومفاجئ.

٢ . أن يكون عمل الضرورة الصادر عن الإدارة هو وسيلتها الوحيدة لدفع الخطر.

٣ . أن يكون العمل لازماً لمواجهة الخطر.

٤ . أن يقوم بهذا العمل الموظف المختص في إطار ما يقوم به من أعمال وظيفته.

ولا شك أن تمتع الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر في مواجهة الأفراد يؤدي إلى وضعها في مركز أقوى وأفضل من مركزهم، حيث يكون بوسع الإدارة تنفيذ قراراتها جبراً عليهم دون حاجة منها للالتجاء للقضاء لاستصدار حكم قضائي في ذلك، ولا يكون أمام خصمها إذا اعتقد عدم مشروعية القرار سوى اللجوء إلى القاضي الإداري وفي هذه الحالة يقف الأفراد في موقف المدعي والإدارة في موقف المدعى عليه مما يقلل من فرصته في الإثبات في ظل اختلال التوازن الذي أوجده هذا الامتياز[٣].

٤,٢,٢ امتياز المبادرة

---

(١) خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص٩٦.

(٢) حكم بتاريخ ١٩٦٦/٣/٢٦م، المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة (١١)، ص٥٦٥ مشار إليه في خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٩٧.

(٣) خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري ، ص٩٩.

ويقصد بامتياز المبادرة:" سلطة الإدارة في إصدار قرارات تنفيذية"، أو:" حق الإدارة في اتخاذ موقف معين تحدد به مركزها القانوني وحقوقها دون توقف على إرادة الأفراد بمقتضى قرارات ملزمه لها قوة تنفيذية، بغير حاجة للالتجاء إلى القضاء"[١].

وبمعنى آخر فإن هذا الامتياز يتجسد في قدرة الإدارة على أن تصدر قراراتها التنفيذية بإرادتها المنفردة، حيث يترتب على صدورها آثاراً في مواجهة الأفراد دون حاجة منها للجوء للقضاء لتنفيذها ومثالها قرارات الفصل من الخدمة، والجزاءات التأديبية، ولا يكون أمام الأفراد حال الادعاء بعدم مشروعيتها سوى اللجوء إلى القضاء للطعن بعدم صحتها حيث يكونوا والحالة هذه في موقف المدعي، والإدارة في موقف المدعى عليه وهو الموقف الأسهل والأيسر في مجال الإثبات[٢].

ويشير القضاء الإداري إلى هذا الامتياز الذي تملكه الإدارة في العديد من الأحكام الصادرة عنه. فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية:" أما القول بأن مجلس الوزراء لم يطلع على ملف المستدعي الذي يشهد له بالكفاءة والجدية في الخدمة، فإن هذا بفرض صحته لا يصلح سبباً للطعن بقرار مجلس الوزراء بإحالته على الاستيداع؛ لأن الملف الوظيفي ليس الوعاء الوحيد الذي يستمد منه دحض مشروعية القرار المطعون فيه، أو دفع قرينة صحته، وقيامه على سببه المبرر له ما لم يقم الدليل على عكس ذلك، وان الجهة المستدعية لم تقدم الدليل على صدور القرار مشوباً بعيب الانحراف كما سلف بيانه، وكذلك الادعاء بأن مجلس الوزراء لم يضع نفسه في أفضل الظروف عندما أصدر قراره بقي مجرد إدعاء وبقي القرار متمتعاً بقرينة السلامة"[٣]. وقضت في حكم آخر:" وبما أن محضر التحقيقات التي أجرتها لجنة التحقيق تبين أن هذه اللجنة قد واجهت المستدعي بالمخالفة المنسوبة إليه، واستمعت إلى إفادته وكفلت له حق الدفاع

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص ٦٥.

(٢) خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص٩٨.

(٣) القرار رقم ٩٤/٢٧٧، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٥/٣/٢٢م، منشورات مركز عدالة.

عن نفسه، واستمعت إلى الشهود، فإنها تكون قد راعت الضمانات الأساسية الواجب مراعاتها في التحقيق . فيكون الطعن بإجراءاتها غير قائم على أساس"[١].

ومن الأحكام القضائية العُمانية الصادرة بهذا الخصوص ما قضت به المحكمة:" وحيث إن الفقه والقضاء الإداريين استقرا على أن للإدارة الحق في إنهاء عقودها الإدارية حتى ولو لم يرتكب المتعاقد معها أي خطأ، وأن للإدارة سلطتها في إنهاء العقد متى قدرت أن ذلك تقتضيه المصلحة العامة، ويبقى للطرف الآخر في العقد الحق في التعويض إن كان له وجه حق"[٢].

ولأن هذا الامتياز تفرضه المصلحة العامة فإن الأمر يقتضي على الإدارة الالتزام به في أداء دورها، بحيث لا يجوز لها ترك هذا الامتياز والالتجاء إلى القضاء لاستصدار الحكم، فهذا الامتياز يفرض نفسه على الإدارة والأفراد معاً دون أن تملك التنازل أو التخلي عنه[٣]. وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري في عُمان في حكم سبق الإشارة إليه بأنه:" وحيث أن مفاد النصوص القانونية سالفة الذكر أن المشرع قد أسبغ حماية خاصة على أملاك الدولة العامة والخاصة، وعند حصول أي تعدي على أملاك الدولة العامة والخاصة أناط بالسلطة المختصة صلاحية إزالة هذا التعدي بالطريق الإداري دون حاجة إلى حكم أو قرار قضائي"[٤].

وأساس امتياز المبادرة يجد أساسه في أن الوظيفة الإدارية المناطه بالإدارة تستهدف إشباع الحاجات العامة للإفراد وكفالة أمن المجتمع وسلامته، وأهم وسائل مباشرة هذه الوظيفة القرارات الإدارية التنفيذية[٥]. وهذه الأخيرة ترتب آثاراً مباشرة ولو

---

(١) القرار رقم ٩٧/٤٤٩، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٨/٣/١٧م، المجلة القضائية، العدد الثالث، ١٩٩٨، ص ٥٤٢.

(٢) قرار الاستئناف رقم (١٣) لسنة (٤) ق. س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٤/١١/٢٧م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص١٣.

(٣) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص من ٦٦- ٦٧.

(٤) قرار الدعوى الابتدائية رقم (٦) لسنة (٧) ق – صلالة، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٧/٤/٩م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧م، ص٥٩٤.

(٥) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص٨٠.

جبراً في مواجهة الأفراد وهي تختلف عن القرارات الإدارية بصفة عامة، إذ أن كل قرار تنفيذي يعتبر في الواقع قراراً إدارياً في حين أن كل قرار إداري ليس بالضرورة أن يكون قراراً تنفيذياً[١].

فأهم ما يميز قرارات الإدارة فوريتها وترتيبها لأثرها المباشر فور صدورها إلا إذا حكم بوقف تنفيذها[٢]. كما يتمتع القرار الإداري التنفيذي بحجية تحقيق الصالح العام مما يجعل له قوة إلزامية وتنفيذية تفوق التصرفات المنفردة للأفراد، إلا أن هذه الحجية أقل مرتبة من حجية الشيء المحكوم فيه التي تتمتع بها الأحكام القضائية[٣].

وخلاصة القول أن الإدارة تحدد حقوقها والتزامات الآخرين تجاهها وتنفذها دون حاجة للالتجاء سلفاً إلى القضاء الإداري، وعلى من ينازع في صحة تصرفاتها عرض الأمر على القضاء مع تحمل مخاطر ومصاعب مركز المدعي في الدعوى، بحيث تقف الإدارة . المدعى عليه . المزودة سلفاً بأدلة الإثبات في الموقف المريح من حيث الإثبات، أما الفرد . المدعي . فيقف في الموقف الصعب لأنه لا يملك في الغالب أدلة الإثبات، الأمر الذي يخلق ظاهرة عدم التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية بخلاف الأمر أمام القاضي العادي[٤]. وعليه ولتحقيق التوازن بين الطرفين فإن ذلك يتطلب من القاضي الإداري القيام بدور إيجابي وفعال والذي سيأتي الحديث عنه في الفصل الأخير من هذه الدراسة، وهو ما يساهم في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري.

٥,٢,٢ أثر امتيازات الإدارة على الخصومة الإدارية

إن الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة والتي أشرنا فيما سبق إلى أهمها لها تأثير بالغ على طبيعة الخصومة الإدارية من حيث أنها تجعل الفرد غالباً في مركز المدعي

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٦٩.

(٢) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص ٥١٨ وما بعدها.

(٣) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص من ٦٩- ٧٠.

(٤) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص من٨١-٨٢.

والإدارة في مركز المدعى عليه[1]. وهذا الوضع بدوره يجعل العبء الأكبر على الأفراد استناداً إلى القاعدة الأصولية إن البينة على من ادعى، وآخذاً بعين الاعتبار أن المدعى عليه هنا وليس المدعي هو الذي يملك الوثائق والمستندات والامتيازات وهو ما يميز الدعوى الإدارية عن الدعوى العادية، وهو ما يفرض على القاضي الإداري في ذات الوقت أن يلعب دوراً إيجابياً ليعيد التوازن إلى طرفي الدعوى وعلى النحو الذي سنتحدث عنه في الفصل الثالث من هذه الرسالة.

واستثناءً من الأصل فإن الإدارة يمكن أن تكون مدعية أمام القضاء الإداري وذلك في حالات محددة لعل أهمها حالة رفع الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف أمام المحاكم التأديبية (في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي في مجال التأديب)، وحالة عدم تمتع الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر (لعدم وجود نص يسمح بذلك وعدم وجود حالة ضرورة)، حيث يتوجب على الإدارة اللجوء إلى القضاء كمدعية للحصول على حكم قضائي بالتنفيذ الجبري لقرارها الذي امتنع الأفراد عن تنفيذه طوعاً[2].

---

(١) لمزيد من المعلومات انظر خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص من ١٠٠-١٠٤، والشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص من٩١-١٠٨.

(٢) موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري، ص٢٦٨.

الفصل الثالث

طبيعة إجراءات التقاضي الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري

إن الحديث عن طبيعة إجراءات التقاضي الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري يتطلب منا أولاً بيان خصائص أو سمات إجراءات التقاضي الإدارية التي تميزها عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم العادية (المبحث الأول)، ومن ثم نتطرق إلى دور القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية (المبحث الثاني).

١,٣ خصائص وسمات إجراءات التقاضي الإدارية

يقصد بإجراءات التقاضي الإدارية: مجموعة القواعد التي يتعين على المتقاضين إتباعها في منازعاتهم الإدارية، كما يلتزم بها القضاة منذ تحريك الدعوى ولغاية الحكم فيها ونفاذ هذا الحكم(١).

ولبيان خصائص وسمات إجراءات التقاضي الإدارية والتي تميزها عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم العادية، نشير إلى أن الفقهاء لم يتفقوا على تحديد تلك الخصائص أو السمات وأن اجمعوا على سمتين رئيسيتين هما الكتابية وتوجيه القاضي للدعوى، ويعود سبب هذا الاختلاف إلى نظرة البعض إلى طبيعة القضاء الإداري، أو لأن بعضها لا يرقى إلى مرتبة الخصائص المميزة لها، أو لأنها ذات طابع مشترك مع المرافعات المدنية والأصول الجزائية(٢). وسنتحدث في هذا المبحث عن أهم خصائص

---

(١) الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، ص٢٠١.

(٢) الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، ص٢١٢.

وسمات إجراءات التقاضي الإداري مع الإشارة إلى أثر كل منها في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري وذلك في المطالب الستة التالية:

١,١,٣ السمة الكتابية

تقوم الإجراءات الإدارية على أساس الصيغة الكتابية فطلبات الخصوم ودفوعهم ومستنداتهم كلها يجب أن تكون مكتوبة في عريضة الدعوى وتحت نظر القاضي وبناءً على توجيهاته[١]. وترجع هذه الصفة . الصفة الكتابية . لإجراءات التقاضي في القضاء الإداري إلى طبيعة آليات إثبات تلك الدعوى من مستندات وملفات ومكاتبات يصعب شرح محتواها شفاهةً حيث يكون من الأوفق إيداعها ملف الدعوى لتكون تحت نظر القاضي الإداري حال تحضيره لها وليتمكن أطراف الدعوى من الإطلاع عليها وتفنيد ما جاء بها[٢].

وللإجراءات الكتابية أهمية كبيرة فهي تحقق مبدأ المواجهة سواءً كانت إجراءات التقاضي مدنية أم إدارية، حيث يتعين للفصل في الدعوى مواجهة الأطراف بعد أن يتم تمكينهم من الإطلاع على المستندات وتقديم دفاعهم وملاحظاتهم، كما أنها تؤدي إلى نتيجةً هامة ألا وهي تجنب المفاجآت بالنسبة لطرفي الدعوى من خلال إعطاء الفرصة الكافية للإدارة لدراسة الدعوى بتعمق، وإعداد الرد عليها بهدوء ودقة بعيداً عن الملاحظات والأقوال الشفهية، وللفرد كذلك من تحديد موقفه لتقديم رده وملاحظاته المكتوبة بهدوء بما يتفق ومصلحته، وبطبيعة الحال تمكن طرفي الدعوى من تحديد مراكزهم من الحكم الصادر في الدعوى والطعن فيه على أساس ما ورد بالملف من وقائع ومستندات ومذكرات[٣]. وهذا لا يمنع القاضي من أن يطلب بعض الإيضاحات من أطراف الدعوى، أو يأذن لهم بإبداء ما يريدون شفاهة بالجلسة على أن يتم إثبات

---

(١) عبدالوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقي، ٢٠٠٣م، ص٣٥٤.

(٢) خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص١٠٨.

(٣) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص من ١٤٦ – ١٤٧.

ذلك بالمحضر[١]، وهو دور ثانوي يقتصر على مجرد شرح ما تضمنته المذكرات المكتوبة دون أن تضيف إليها شيئاً جديداً[٢]. وهذا على خلاف القضاء العادي حيث يكون للمرافعات الشفوية نصيب الأسد في تكوين قناعة القاضي[٣].

كما أن نصوص قانون محكمة العدل العليا الأردنية فيما يتعلق بإجراءات الدعوى تؤكد على هذا طابع الكتابي من خلال استخدام المشرع لعبارات مثل اللائحة الجوابية المكتوبة، تقديم عريضة الدعوى، مذكرة بالبيانات والملاحظات مرفق بها الأوراق والمستندات... الخ. وقد تأكدت الصفة الكتابية للإجراءات الإدارية بنص المادة (١١) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية المعدلة فيما أشارت إليه من ضرورة إقامة الدعوى بعريضة تعلن بمرفقاتها إن وجدت إلى الجهة الإدارية المعنية في موعد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها.

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى الصيغة الكتابية للإجراءات بقولها:" إن النظام القضائي في تنظيم مجلس الدولة ... يقوم على مبدأ المرافعات التحريرية في مواعيد منضبطة، ويستطيع ذوو الشأن أن يقدموا مذكراتهم كتابة مع مستنداتهم ..."[٤]. كما أن الأحكام القضائية الإدارية الأردنية والعُمانية قد أكدت على هذه السمة في العديد من الأحكام الصادرة عنهما والتي سبق الإشارة إليها في الفصل الثاني من هذه الدراسة عند الحديث عن وسائل الإثبات الإداري وامتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية.

إذن فمن خلال الكتابة يستطيع القاضي الإداري دراسة ملف الدعوى، فمن خلالها تمكن القاضي من الإلمام بالوقائع والحجج وعدم الاعتماد على الذاكرة، كما أنها تضمن وجود كل البيانات في الملف، وبذلك تعطى للقاضي الفرصة الكافية لاستيعاب الموضوع ودراسته دراسة موضوعية مجردة بعيدة عن انفعالات الجلسة وظروفها

---

(١) حلمي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القضاء الكامل، إجراءات التقاضي، ص٣٦٧.

(٢) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٥٢٠.

(٣) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص٥٧٥.

(٤) الحكم بتاريخ ١٩٦٤/٢/٢٢م، مجموعة أبو شادي، ص ١٠١٧ مشار إليه في عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ص٣٥٤.

الطارئة. وبناءً عليه أصبحت الأوراق والمستندات هي الوسيلة الرئيسية للإثبات في القانون الإداري، إلا انه ونظرا لتمتع الإدارة بحيازة المستندات والأوراق الإدارية فقد أدى ذلك إلى ضرورة تدخل القاضي الإداري لخلق حالة من التوازن بين الإدارة ومن يخاصم قراراتها، وتكليفها بتقديم ما في حوزتها من مستندات وفي حالة عدم الاستجابة فإن تصرفها محل الطعن يُعد غير مشروعاً[١] .

٢,١,٣ السمة الاستقصائية

على خلاف الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن عليها الخصوم إلى حد كبير[٢]. فإن المستدعي في الدعوى الإدارية لا يملك القيام بأي إجراء آخر بعد تقديم لائحة الدعوى حيث يتولى القاضي الإداري الدعوى بنفسه، فهو الذي يأمر بتبليغ لائحة الدعوى إلى المستدعى ضده، ويحدد مهل تقديم المستندات المطلوبة، ويقرر ما إذا كان لهذا الإجراء أو ذلك ضرورة أم لا، وهل الدعوى جاهزة للفصل فيها[٣]. وهذا بطبيعة الحال لا يمنع الخصوم من أن يقترحوا على القاضي اتخاذ إجراءات معينة ولكنه يحتفظ بكامل الحرية في الأخذ بهذه الاقتراحات بحسب ما يراه ملائماً لسير الدعوى المعروضة أمامه[٤].

ويرجع الدور الايجابي للقاضي الإداري خلال مرحلة النظر في الدعوى وإدارتها إلى طبيعة الدعوى الإدارية ومركز الأطراف فيها، الأمر الذي يستدعي قيام القاضي الإداري بدور إيجابي لتحقيق التوازن العادل بين الطرفين الإدارة ومن يطعن بقرارها[٥]. ويبرز هذا الدور في مجال الدعوى الإدارية من خلال صورتين، الأولى تتعلق برفع الدعوى والتي تقدم عريضتها إلى القاضي مباشرة، في حين أنها تتم أمام القضاء

---

(١) موسى ، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص١٢٦.

(٢) عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ص٣٥٣.

(٣) الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، ص٢١٤.

(٤) عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ص٣٥٣.

(٥) خضر، طارق فتح الله، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، ٢٠٠٢م، ص٣٨٠.

المدني بتكليف بالحضور يوجهه المدعي إلى المدعى عليه من خلال قلم المحضرين، والثانية تتعلق بإجراءات تحضير وسير الدعوى حيث يباشر القاضي الإداري تكليف المدعى عليه بالحضور وتمكينه من تقديم دفاعه وتبادل المذكرات واستيفاء الدعوى[١].

أن من شأن الميزة الايجابية للقاضي الإداري التأثير بدرجات متفاوتة على نقل عبء الإثبات الواقع على عاتق المدعي حيث يظهر وبجلاء الدور الايجابي للقاضي الإداري فيما يتعلق بوسائل الإثبات بصفة عامة وتنظيم ومراقبة عبء الإثبات بصفة خاصة، فبموجب هذا الدور يؤدي بالقاضي الإداري إلى إعفاء المدعي في بعض الأحيان من عبء الإثبات مع نقله للإدارة المدعى عليها، وفي حالات أخرى يخفف من ثقل العبء الواقع على عاتقه وذلك بالاعتماد على الإدعاءات المحددة والعناصر الجدية المقدمة منه والتي لم تدحضها الإدارة ولم تقدم الإيضاحات المطلوبة بشأنها. والقاضي الإداري وفي ظل اختلال التوازن بين الطرفين يأمر بما يراه مناسباً لمختلف وسائل التحضير ووسائل الإثبات التي تسهل مأمورية المدعي، وتعينه على موقفه الصعب في مواجهة الإدارة الطرف القوي الحائز للمستندات[٢].

ويختلف الدور الايجابي للقاضي الإداري بحسب نوع الدعوى وظروفها وطبيعة الادعاءات والدفوع المقدمة[٣]، مع ملاحظة أنه بالنسبة للطلبات الموضوعية في الدعوى فإن القاضي الإداري كأي قاضٍ آخر يتقيد بطلبات الخصوم وليس له أن يحكم بما لم يطلبه الخصوم[٤]. ويترتب على هذا الطابع الذي اتسمت به الإجراءات الإدارية أن تجردت الدعوى الإدارية إلى حد كبير من فكرة الخصومة، وأصبحت وسيلة فعالة للبحث عن الحقيقة[٥].

---

(١) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص ٥٧٤.

(٢) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص١٢١ وما بعدها.

(٣) الحلو، القضاء الإداري، ص٢٧٦.

(٤) عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ص من ٣٥٣ . ٣٥٤.

(٥) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٩٦م، ص٨١٣.

وبناءً على ما ذكر، فإن الصفة الايجابية لإجراءات التقاضي الإدارية تُعد من أهم السمات المميزة لها، فمن خلالها يتم التخفيف من العبء الواقع على عاتق المدعي في الدعوى الإدارية، حيث يشارك القاضي الإداري إيجابياً في الاستيفاء وتنظيم عبء الإثبات، الأمر الذي يكفل إعادة التوازن العادل بين طرفي الدعوى الإدارية[١] وبالنتيجة يساهم في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري.

٣,١,٣ البساطة والاقتصاد بالنفقات

تتميز إجراءات التقاضي الإدارية إذا ما قورنت بالإجراءات المدنية بالبساطة وعدم التعقيد، والسبب في ذلك يعود إلى أن القاضي الإداري . كما سبق القول . ومنذ إيداع صحيفة الدعوى . من قبل المدعي . قلم كتاب المحكمة حتى الفصل فيها يهيمن على هذه الإجراءات ويوجهها بشكل إيجابي مباشر، فالقاضي الإداري يقتصر على الإجراءات المباشرة المفيدة في الكشف عن الحقيقة ويستبعد كل إجراء غير مفيد والذي لا يكون له من غاية سواء الإطالة وتعطيل الدعوى وإرهاق الخصم[٢].

وقد أكدت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م الخاص بإعادة تنظيم مجلس الدولة المصري لهذه الخاصية إذ جاء فيها:" إن العدالة الإدارية لن تتحقق على خير وجه إلا إذا سارت على نمط يجمع التبسيط والسرعة في الإجراءات، وتجردت المنازعات الإدارية من فكرة الخصومة الفردية، وهيئت الوسائل لتمحيص القضايا تمحيصاً دقيقاً ولتأصيل أحكام القانون الإداري تأصيلاً يربط بين شتاتها ربطاً محكماً بعيداً عن التناقض والتعارض، متجهاً نحو الثبات والاستقرار". وقد جاء في أحد الأحكام أن الدعوى الإدارية:" ليست محض حق للخصوم إنما يملكها القاضي ... فهو الذي يسيرها ويوجهها ويطلب ما يراه لازماً لتحضيرها واستيفائها، وتهيئتها للفصل"[٣].

---

(١) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص١٥١.

(٢) عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ص٣٥٥.

(٣) حكم بتاريخ ١٩٦٣/١١/٢٣م، المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة أبو شادي، ص١٧٨٧ مشار إليه في عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ص٣٥٦.

ونظراً لخصوصية المنازعات الإدارية ولزوم الفصل فيها في أسرع وقت ممكن فقد أوجب المشرع تقديم استدعاء الدعوى الإدارية خلال مدة قصيرة حددها قانوني محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة القضاء الإداري العُمانية بستين يوماً من تاريخ تبلغ المستدعي للقرار المشكو منه أو بأي طريقة أخرى[١]. كما أن الرد بلائحة جوابية من قبل المستدعى ضده يجب التقدم بها خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه استدعاء الدعوى[٢]، كما أنه ولطبيعة الدعوى الإدارية وهدفها:" لا يجوز إسقاط أي دعوى لدى المحكمة إسقاطاً مؤقتاً أو تأجيلها لوقت غير معين"[٣].

أما فيما يتعلق بالاقتصاد في النفقات فان الرسوم القضائية أمام مجلس الدولة الفرنسي أقل من الرسوم أمام القضاء العادي فضلاً عن أن الطعن بالإلغاء يعفى صاحبه من دفع الرسوم مقدماً ويعفيه نهائياً أن نجح في دعواه، كما أنه يعفيه من الالتجاء بوساطة محامٍ فيعُد طعنه بنفسه إن استطاع[٤]. أما في مصر والأردن وعُمان فكل الدعاوى الإدارية يجب أن يدفع عنها رسوم وأن تقدم بواسطة محامٍ، ربما يعود السبب في ذلك إلى أن كثير من المتقاضين تنقضهم الثقافة القانونية التي تمكنهم من التقاضي أمام المحكمة بأنفسهم دون الاستعانة بمحامي أستاذ، وفي هذا الصدد فإننا نؤيد وجهة النظر التي تطالب بإزالة هذا القيد وإتاحة المجال أمام الأفراد للطعن

---

(١) انظر المادة (١٢) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، والمادة (٩) المعدلة من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية رقم ٢٠٠٩/٣م الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/١/١٧م.

(٢) لم يحدد المشرع الأردني مدة معينة يجب تبليغ استدعاء الدعوى خلالها للمستدعى ضده، أما في سلطنة عُمان فتتولى أمانة سر المحكمة إعلان العريضة ومرفقاتها إلى المدعى عليه في ميعاد لا يتجاوز (٧) سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب المادة (١١) من القانون المعدل لقانون محكمة القضاء الإداري العُمانية، وعلى المدعى عليه تقديم مذكرة بالبيانات ومرفقاتها خلال (٣٠) يوماً من تاريخ إعلانه بالعريضة ومرفقاتها.

(٣) المادة (٢٨) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م.

(٤) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص٥٧٥.

بمشروعية القرارات الإدارية وأن لا تشكل النفقات المطلوب دفعها للمحامين ورسوم الدعوى حاجزاً دون القيام بذلك[١].

٤,١,٣ استقلال إجراءات التقاضي الإدارية

مما لا شك فيه أن الإجراءات الإدارية متميزة ومستقلة عن الإجراءات المدنية والتجارية. ولكن مع ذلك فهناك حقيقة قائمة وهي أن قانون المرافعات المدنية أكثر تنظيماً وأكثر شمولاً من إجراءات التقاضي الإداري بحكم حداثة التشريعات الإدارية بالمقارنة مع التشريعات المدنية[٢].

والقانون الإداري وفقاً للنظرية الفرنسية يتسم بالخصيصة الذاتية، فالقواعد الموضوعية له لا تعتبر استثناءً من قانونٍ خاص كالقانون المدني مثلاً بل تعتبر قواعد أصيلة، وكذا هو الحال بالنسبة لقواعد الإجراءات الإدارية فهي لا تعتبر استثناءً من قواعد المرافعات بل تعتبر قواعد أصلية، ويترتب على ذلك نتيجة هامة وأساسية وهي أنه في حالة الغموض أو النقص في قواعد الإجراءات الإدارية فإن القاضي الإداري ليس ملزماً بالرجوع إلى قواعد المرافعات المدنية، بل عليه أن يستمد القاعدة التي ينظرها القاضي من واقع الحياة الإدارية وضرورات سير المرافق العامة وطبيعة العلاقات الإدارية المنظورة بطريقة إنشائية تشبه تلك التي اتبعها القاضي في خلق قواعد القانون الإداري الموضوعية[٣].

أما في مصر والأردن وعُمان فإن القاضي الإداري في كثير من الأحيان يعود إلى إجراءات المرافعات المدنية عندما يجد نقصاً أو غموضاً في إجراءات التقاضي الإدارية طالما أن مثل هذه الإجراءات المدنية لا تتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية. وقد أشارت إلى هذه المسألة محكمة العدل العليا الأردنية في أكثر من مناسبة، ومنها حكمها الذي جاء فيه:" وحيث أن الخصم الحقيقي في دعوى الإلغاء هو مصدر القرار

---

(١) الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، ص من ٢١٨- ٢٢١.

(٢) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص ٥٧٧.

(٣) الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ص من٨١١-٨١٢.

الإداري ولم تقم الدعوى ضده، فإنه لا يقبل طلب وكيل المستدعية بتعديل لائحة الدعوى، وإضافة مسجل العلامات التجارية كمستدعى ضده، لأن المواد (٤٨، ٤٩، ٥٠) لا تجيز إدخال الشخص في الدعوى كمدعى عليه، ما لم تكن الدعوى صحيحة ومقامة على خصم حقيقي"[١]. وحكمها الذي جاء فيه:" لا يجوز إدخال أي شخص بالدعوى ما لم تكن الدعوى في الأصل صحيحة ومقامة على خصم حقيقي سنداً للمادة (٥٠) من قانون أصول المحاكمات المدنية"[٢].

كما أشارت إلى هذه المسألة محكمة القضاء الإداري العُمانية، فجاء في حكم لها:" وحيث أنه تم استئناف الحكم المستأنف من جميع أطراف الدعوى وبالذات الدفوع والأسباب التي طرحوها في الدعوى الابتدائية، فإن هذه الاستئنافات تنقل الدعوى بحالتها التي كانت عليها قبل صدور الحكم المستأنف، عملاً بحكم المادة (٢٢٣) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية"[٣]. وفي حكم آخر:" وحيث تنص المادة (١٢١) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٩/ ٢٠٠٢) على أنه:" يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى، منضماً لأحد الخصوم أو طلباً للحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى ..."، كما جاء بالمادة (١٢٢) من القانون ذاته ما نصه:" تحكم المحكمة في كل نزاع يتعلق بقبول التدخل، وإذا رأت المحكمة أن طلب الإدخال أو التدخل لا يستند إلى مصلحة جدية أو لم يقصد به إلا تأخير الفصل في الدعوى، قررت رفض الطلب ..."، كما تنص المادة (٢١١) من القانون المذكور

---

(١) قرار عدل عليا، بتاريخ ١٩٨٦/٢/١٢م، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٦، ص٧٤٠ مشار إليه في شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٥٥٣.

(٢) قرار عدل عليا، بتاريخ ١٩٨٥/٩/٢٩م، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٦، ص٤٧ مشار إليه في شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٥٥٣.

(٣) قرار الاستئنافات رقم (٢٥ و٢٧ و٣٠) لسنة (٦) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٦/١٢/٢٤م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧م، ص١١٣.

على أن:" للخصوم في غير الأحوال المستثناة بنص في القانون أن يستأنفوا أحكام محاكم الدرجة الأولى الصادرة في اختصاصها الابتدائي ..."[١].

وعلى الصعيد الفقهي فهنالك من يرى أن قواعد المرافعات المدنية هي الأصل العام لإجراءات التقاضي أيا كان نوعها مدنية كانت أم تجارية أم حتى إدارية، حيث يتوجب على القاضي الإداري التعامل معها كشريعة عامة وتطبيقها كلما شاب القوانين الإجرائية الإدارية نقص أو قصور دون الحاجة إلى نص بالإحالة إليها[٢]. وهناك اتجاه آخر ينادي بأن إجراءات التقاضي الإدارية مستقلة تماماً عن قواعد وإجراءات المرافعات المدنية وسندهم في ذلك هو وجود فوارق كبيرة بين روابط القانون العام وروابط القانون الخاص، وأن قصور تشريع الإجراءات الإدارية لا يجعل القاضي ملزماً باللجوء إلى قواعد قانون المرافعات المدنية، بل عليه الاجتهاد وإنشاء قواعد تعالج المنازعات الإدارية المعروضة عليه بما يتوافق والمبادئ العامة للقانون الإداري[٣]. ومن جانب ثالث فإن هنالك من يرى التوفيق بين الرأيين من خلال مراعاة اعتبارين يتمثل أحدهما في الخصائص المميزة لروابط القانون العام، والثاني في مراعاة المبادئ العامة للتقاضي المستقاة من المنطق والعدالة والموجودة في قوانين المرافعات المدنية والتي لا تتعارض مع طبيعة الدعاوى الإدارية[٤].

---

(١) قرار الاستئناف رقم (٥٢) لسنة (٧) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٧/٦/٢٤م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧م، ص٣٩٩.

(٢) مسلم، أحمد، أصول المرافعات، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧م، ص١٥ وما بعدها.

(٣) خضر، القضاء الإداري، ص٣٧٩.

(٤) انظر وجهة نظر الفقيه المصري طعيمه الجرف، ص٢٨٦ وما بعدها. ولمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع انظر الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، ص٢٠٧ وما بعدها، والبنا، محمود عاطف، الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، الدعاوى الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠م، ص من ٣٥-٤٠، والزعبي، خالد، إجراءات قضاء الإلغاء أمام= =محكمة العدل العليا الأردنية، مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، المجلد (١١)، العدد (١)، ١٩٩٦م، ص٧٤ وما بعدها.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (١٠٥) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية المعدلة قد تضمنت:" فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون، تطبق على الخصومة الإدارية أحكام قانون الإجراءات المدنية والتجارية، وذلك فيما لا يتعارض مع طبيعة هذه الخصومة"، مما يجعل المشرع العُماني على هذا النحو يأخذ بالرأي الثالث والذي يعتقد الباحث بسلامته وهو الرأي الراجح.

٥,١,٣ الطابع الحضوري أو الوجاهي

يرى جانب من الفقه أن هذه الخاصية هي من عناصر حق الدفاع، ومن المبادئ العامة لإجراءات التقاضي إدارية كانت أم مدنية أم جنائية، وبالتالي لا تعتبر لصيقة بالإجراءات الإدارية ولا تدخل ضمن خصائصها العامة[١]. وعلى النقيض من ذلك يرى جانب من الفقه . والذي نميل إليه . أن إجراءات التقاضي الإدارية تتميز بأنها حضورية أو وجاهية، وهذه الخاصية تنطوي في المنازعات الإدارية على أهمية خاصة[٢].

ففي حالة غياب المدعي في الدعوى الحقوقية رغم تبلغه بموعد الجلسة حسب الأصول فللمدعى عليه . وكقاعدة عامة . الخيار بين إسقاط الخصومة أو الحكم فيها. أما في الدعوى الإدارية فإذا لم يحضر المستدعي في الموعد المحدد أو تخلف عن حضور أي جلسة دون عذر مشروع فإن الخيار لا يكون للجهة الإدارية المستدعى ضدها وإنما للمحكمة التي تهيمن على الإجراءات والتي تملك أن ترد الدعوى، وهذه مسألة تدخل ضمن سلطتها التقديرية على أنه يحق للمستدعي تقديم دعوى جديدة طالما لم تنقض المدة المحددة لتقديمها، أما في حالة غياب الطرف الآخر (المستدعى ضده في الدعوى الإدارية أو المدعى عليه في الدعوى الحقوقية) فإن الإجراء المنصوص عليه في كلا الحالتين هو محاكمته بصورة غيابية، مع حقه في أن يحضر جلسات المحاكمة وإبداء الدفوع القانونية[٣].

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص١٠٨ وما بعدها.

(٢) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٥٢٠.

(٣) انظر المادة (٦٧) من قانون المحاكمات المدنية الأردني والمادة (٢٣) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، علماً أن هذه القاعدة تختلف في سلطنة عُمان حيث لم يترك الأمر

٦,١,٣ السرية

لم تكن الجلسات أمام المحاكم في فرنسا علنية حتى سنة ١٨٣١م ولم يكن الحكم يتلى علناً، أما الآن فقد أصبحت الجلسات كقاعدة عامة علنية وأحكامها يجب أن تتلى علناً، ويدخل استثناء على ذلك فيما يتعلق بقضايا الضرائب وخاصة فيما يتعلق بالضريبة على الدخل سواء على أفرع الدخل المختلفة أم على مجموع الإيراد[١].

وعليه فإنه يقصد بالسرية كإحدى سمات التقاضي الإداري سرية الإجراءات بالنسبة للغير غير الخصوم في الدعوى، فالقاعدة بالنسبة للخصوم أن يحاطوا علماً بجميع الوثائق والمستندات وأوجه الدفاع في الدعوى، أما بالنسبة للغير فالإجراءات سرية[٢].

وهذه القاعدة مأخوذة في الأردن وعُمان بصراحة نص المادة (٢٤) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢م المتضمنة:" تنظر المحكمة في الدعاوى المقامة لديها مرافعةً وبصورة علنية إلا إذا قررت من تلقاء نفسها أو وافقت على طلب أحد الفرقاء النظر في أي دعوى سراً وذلك بناءً على مقتضيات المصلحة العامة"، وبصراحة نص المادة (١٤) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية رقم ٩٩/٩١ لسنة ١٩٩٩م المتضمنة:" يصدر الحكم في جلسة علنية، ولا يجوز لغير من نظر الدعوى وحضر المداولة أن يشترك في إصداره".

للمدعى عليه في القضاء العادي الخيار بين إسقاط الدعوى أو الحكم فيها بدليل نص المادة (٨٤) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٢م وتعديلاته المتضمنة: (... وتحكم المحكمة في الدعوى إذا غاب المدعي أو المدعون أو بعضهم في الجلسة الأولى وحضر المدعى عليه) والمادة (٨٥) من ذات القانون: (... كما لا يجوز للمدعى عليه أن يطلب في غيبة المدعي الحكم عليه بطلب ما)، ولم يرد في قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية أحكاماً فيما يتعلق بغياب المدعي والمدعى عليه فيكون الأمر متروك للمحكمة كما هو الحال في القضاء العادي.

(١) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص من ٥٧٥ – ٥٧٦.

(٢) الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ص٨١٥.

وفي الأردن تملك الإدارة إخفاء الأسباب التي اعتمدت عليها في إصدار القرار المطعون فيه ويكفيها أن تقدم شهادة من رئيس الوزراء تفيد بأن المستندات المطلوبة سرية للغاية. وهذا ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا:" وحيث أن ممثل المستدعى ضده ابرز كتاباً من رئيس الوزراء مؤرخاً في ١٩٨٠/٢/٥م يذكر فيه أن عزل المستدعي تم بناءً على أسباب تمس أمن الدولة. كما ابرز شهادة مؤرخة بنفس التاريخ المذكور وموقعة من الرئيس بان المستندات التي تم الاعتماد عليها في اتخاذ قرار العزل مستندات سرية للغاية. وان إفشاء مضمونها يتنافى والمصلحة العامة وهذه الشهادة المعطاة بمقتضى المادة (١١٠) من قانون أصول المحاكمات المدنية كما هو واضح من عنوانها. وحيث إن هذه المادة تجيز للإدارة في هذه الحالة الامتناع عن إبراز المستندات"[١].

عليه وبناءً على هذا الحكم كيف يتصرف القاضي الإداري إزاء امتناع الإدارة عن تقديم الوثيقة كان القاضي قد طلبها بحجة سريتها؟

الجواب إن للقاضي الإداري أن يصر على طلب هذه الوثيقة، على أن يقدر بعد الاطلاع عليها ما إذا كانت المصلحة العامة توجب حقيقة بقاءها سريةً وما إذا كان ضمها إلى ملف الدعوى قد يسيء إلى سريتها، فإذا رأى في الوثيقة أنها سرية أمر بإعادتها إلى جهة الإدارة دون أن تضم إلى الملف، على أن يبين هذه الواقعة إلى المستدعي بالشكل الذي لا يحرمه من أي فرصة للدفاع عن حقه[٢].

ومن الأحكام القضائية الإدارية العُمانية في هذا الصدد ما جاء:" وحيث إنه إعمالاً للفقرة الثانية من المادة (٨) من قانون محكمة القضاء الإداري والمضافة

---

(١) قرار عدل عليا، بتاريخ ١٩٨٠/٣/١١م، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨١، ص ٨٦٨ مشار إليه في شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص٦١٥. ولمزيد من المعلومات عن موقف القضاء الإداري الأردني فيما يتعلق بطلب المستندات التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار انظر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص من ٦١٢ – ٦٢٠.

(٢) الخطيب، عدنان، الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، محاضرات لطلاب قسم الدراسات القانونية في معهد البحوث العربية، جامعة الدول العربية، ١٩٦٨م، ص٢٨.

بالمرسوم السلطاني رقم (٣ / ٢٠٠٩) بتعديل قانون المحكمة؛ التي تقضي بـ :" ويعتبر سبب القرار مشروعاً إذا كان مبنياً على اعتبارات أمنية"، فقد ورد إلى المحكمة صورة الخطاب الصادر عن الجهة الأمنية المختصة بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/١١م؛ مقتضاه بوجود تحفظ من الناحية الأمنية على تعيين المدعي...، وحيث إنه لما كان الأمر على نحو ما تقدم وثبت للمحكمة أن سبب القرار على نحو ما سلف بيانه راجع إلى أسباب أمنية حالت دون تعيين المدعي بالوظيفة المترشح لها، مما يكون معه قرار استبعاد الجهة الإدارية المدعى عليها من التعيين في الوظيفة المتقدم إليها قائماً على ما يبرره من الواقع والقانون، ... ويتعين القضاء برفض الدعوى"[١].

إذن فإجراءات التقاضي الإدارية تتميز عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم العادية بالنظر إلى اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري، والى طبيعة الدعوى الإدارية حيث أنها دعوى عينية تستهدف حماية مبدأ المشروعية، والى مراكز الخصوم فالإدارة كطرف الدائم في الدعوى هو الطرف القوي بما تملكه من امتيازات، والأفراد المجردين من أية امتيازات، كل هذا يجعل إجراءات التقاضي الإدارية متميزة عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم العادية.

ولا يفوتنا في ختام هذا المبحث إلا أن نشير إلى أن الدكتور عدنان الخطيب يرى في إطار تحديده لطبيعة الإجراءات المدنية والجزائية والإدارية وتميزها عن بعضها البعض أن "... الإجراءات أمام القضاء المدني، ملك للخصوم، وهي ضمان لمساواتهم أمام القانون، والقاضي خفيرها، والإجراءات أمام القضاء الجزائي تبتغي تحقيق العدالة، وهي ضمان لحريات الناس وكراماتهم، والقاضي أسيرها، أما الإجراءات أمام القضاء الإداري فهي وسيلة لإعلان الحقيقة، وضمان لسيادة القانون، والقاضي أميرها"[٢].

---

(١) قرار الدعوى رقم (٢١٧) لسنة (١٠) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠١٠/٥/٢٢م، غير منشور.

(٢) الخطيب، الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، ص٣٣.

٢,٣ دور القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية

إن تسيير المنازعة الإدارية . كما ذكرنا سابقاً . يعتمد بالدرجة الأولى على دور القاضي الإداري سواءً الإجرائي المتمثل بتحضير الدعوى الإدارية وسلطته في مباشرة وسائل الإثبات والذي يعبر عنه في كيفية سير إجراءات التقاضي الإدارية، أم الموضوعي والذي يتمثل في استخلاص القرائن القضائية وتنظيم ومراقبة الخصوم فيما يتعلق بمحل الإثبات[١].

ولتحقيق التوازن الإثباتي بين طرفي الدعوى الإدارية والذي يميل في العادة لصالح الإدارة فقد كان لا بد أن يكون للقاضي الإداري دوراً ايجابياً في الإثبات سواءً من الناحية الإجرائية أو الموضوعية، لا سيما مع محدودية دور المشرع في هذا الشأن[٢] .

وسنتحدث عن دور القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية من الناحية الإجرائية والموضوعية وذلك في مطلبين مستقلين.

١,٢,٣ الدور الإجرائي للقاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية

للقاضي الإداري منذ إقامة الدعوى وحتى الفصل فيها سلطات ومكنات عديدة تفوق ما للقاضي العادي من سلطات وذلك لتمكينه من إعمال رقابته الكاملة على جميع الأعمال الإجرائية وجميع طرق ووسائل الإثبات المتعلقة بالدعوى التي ينظرها[٣]. والدور الإجرائي للقاضي الإداري في مجال الإثبات يتميز بسمات وخصائص معينة نظراً لما تتمتع به وسائل الإثبات المعمول بها أمامه من مرونة[٤].

---

(١) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص١٦٣.

(٢) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص١١٥.

(٣) الشربيني، مصطفى محمود، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص٧٩٩.

(٤) إسماعيل، خميس السيد، قضاء مجلس الدولة وإجراءات صيغ الدعاوى الإدارية، دار الطباعة الحديثة، الطبعة الثانية، ١٩٨٦م، ص ٣١٢ وما بعدها.

وللدور الإجرائي مظهران في العمل الأول يتعلق بموضوع التحضير حيث يباشر القاضي الإداري مختلف الوسائل الممكنة لتكوين عقيدته واقتناعه على أساس دراسة كاملة بالواقع، والثاني يتعلق بنطاق التحضير من حيث الزمان حيث يهيمن القاضي على مواعيد التحضير ومدته(١).

والقاضي الإداري من خلال تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها يجمع من خلالها عناصر وأدلة الإثبات ويعاون في سبيل الوصول إلى الحقيقة الطرف الضعيف . وهو الفرد . من خلال القيام بالعديد من الإجراءات العادية التي تضمن حقوق الدفاع، كالإشراف على معظم الإجراءات تحقيقاً لحقوق الدفاع ومبدأ المواجهة، وتوجيه الخصوم إلى تحقيق ذلك، وإلى جانب ذلك يباشر القاضي وسائل الإثبات المختلفة وهي أما عامة يصدر بها قرار أو أمر من القاضي، وأما وسائل تحقيقية فاحصة يقررها بموجب حكم إجرائي سابق على الفصل في الموضوع(٢).

وللحديث عن الدور الإجرائي للقاضي الإداري في مجال الإثبات فإننا سنبحث عن دوره في تحضير الدعوى كفرعٍ أول، وتوجيهه للإجراءات أثناء التحقيق كفرعٍ ثانٍ.

١,١,٢,٣ دور القاضي في تحضير الدعوى

تبدأ إجراءات الدعوى الإدارية أو المنازعة الإدارية بإيداع صحيفة أو عريضة الدعوى إلى قلم كتاب المحكمة المختصة، فهذا الإجراء وحده هو الذي ينتج الأثر القانوني المترتب على إقامة الدعوى وهو بخلاف الحال ما هو مقرر بالنسبة للدعاوى أمام القضاء العادي التي تبدأ المنازعة فيها بإعلان الخصوم(٣).

---

(١) علي، صافي احمد قاسم، الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، مصر، ٢٠٠٦م، ص٥٧٦.

(٢) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص١٦٤. أما عن وسائل الإثبات العامة أو التحقيقية فقد تم الحديث عنها في المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الدراسة.

(٣) السنوسي، صبري محمدي، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص٤٥.

ويقصد بتحضير الدعوى: مجموعة الوسائل التي تتخذ اعتباراً من تاريخ إيداع عريضة الدعوى بقصد تهيئتها للفصل فيها. وإذا كان تاريخ بدء عملية التحضير يخضع لإرادة المدعي المطلقة حيث يختار بنفسه تاريخ إيداعه عريضة الدعوى، إلا أن تاريخ انتهاء التحضير يخضع لإرادة القاضي الإداري وتقديره لمدى صلاحية الدعوى للفصل فيها، إذن فهو تاريخ غير معلوم سلفاً ويخضع لظروف الاستيفاءات المختلفة ومجريات الأمور[١].

وعملية تحضير الدعوى تعتبر أساس الإثبات أمام القضاء الإداري، حيث تعتبر الوعاء الذي تتجمع فيه عناصر الإثبات، ويكشف من خلالها اتجاهات القاضي الإداري فيما يتعلق بتنظيم عبء الإثبات ووسائله ومدى تحمل كل طرف له، حيث يفصل القاضي في النهاية على أساس ما تجمع في الملف من مستندات وأوراق ولهذا الغرض عملت التشريعات المقارنة إلى إيجاد جهات مختصة بتحضير الدعوى الإدارية سواءً كان ذلك بواسطة القسم المختص بمجلس الدولة أو بواسطة المحكمة الإدارية في غرفة المشورة أو المداولة[٢]. وسوف نلقي الضوء على عملية التحضير بطريقة مختصرة في كل من فرنسا ومصر والأردن وعُمان وعلى النحو التالي:

ففي فرنسا يقوم بتحضير دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة أحد المندوبين تحت إشراف احد مستشاري الفرع المختص بنظرها، حيث يرسل إليه ملف الدعوى لدراسته وإكمال التحقيق ويضع تقريراً مفصلاً بكل ما قام به من إجراءات، وهو يُعد مشروع حكم في الدعوى يتضمن الوقائع وحجج الخصوم وأسانيدهم حيث يبدي المندوب رأيه في المنازعة مسبباً. ويتم بعد ذلك إرسال ملف الدعوى إلى مفوض الحكومة لدراسته وإعداد مذكرة ليترافع فيها أمام الهيئة القضائية التي ستنظرها، حيث يتم تسجيل القضية في ملف الجلسات، ويحدد موعد النظر فيها مع أخطار الخصوم قبل الموعد بـ (٤) أربعة أيام[٣].

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص١٨٣.

(٢) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص من ١٨٧- ١٨٨.

(٣) الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، ص٢٣٢.

أما في مصر فإن تحضير الدعوى الإدارية تتم عن طريق مفوض الدولة وهي فرع مستقل للقسم القضائي بمجلس الدولة، حيث تتولى تهيئة الدعوى للفصل فيها وإيداع تقرير مكتوب بالرأي القانوني[١]. وله سلطات واسعة منها إمكانية تسوية المنازعة بين طرفي الدعوى فإذا تمت التسوية أثبتت في محضر موقع من الخصوم أو من وكلائهم حيث يكون له قوة السند التنفيذي مما يؤدي إلى استبعاد القضية من الجداول لانتهاء النزاع فيها[٢].

ويحسن بنا أن نبين الاختلاف الجوهري بين مفوض الدولة في مصر ومندوب الدولة في فرنسا، فمفوض الدولة في مصر يتبع هيئة وهي إحدى هيئات القسم القضائي بمجلس الدولة، أما المندوبين في فرنسا فلا يشكلون هيئة مستقلة، كما أنهم لا يترافعون في القضية بخلاف الحال لمفوض الدولة في مصر[٣].

وفي الأردن تتم عملية تحضير الدعوى أمام محكمة العدل العليا من خلال إيداع المستدعي لائحة الدعوى إلى قلم كتاب المحكمة، والتي بدورها تقوم بإبلاغ الاستدعاء للمستدعى ضده ليقوم بتقديم لائحة جوابية عما ورد فيه خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه إياه، مع اشتراط المشرع أن تكون اللائحة موقعة من محام أستاذ ممارس إذا كانت الدعوى مقامة على جهة من غير أشخاص الإدارة العامة في الحكومة، وتبلغ اللائحة الجوابية مع المرفقات للمستدعي وله حق الرد عليها خلال (٧) سبعة أيام من تاريخ التبليغ، مع حق المحكمة دعوة المستدعي دون المستدعى ضده للرد على استفساراتها أو تقديم إيضاحات، كما لها أن ترد الدعوى إذا رأت أن لا وجه لإقامتها، ولها أن تكلف الطرفين في أي دعوى مقامة لديها أو أياً منهما تقديم لائحة إضافية أو أكثر لتوضيح أو تفضيل أي من الوقائع أو الأسباب الواردة في

---

(١) عكاشة، هشام عبدالمنعم، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣م، ص من ١٠٣-١٠٤.

(٢) المحروقي، شادية إبراهيم، الإجراءات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص٢٤٤.

(٣) الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، ص٢٣٣.

استدعاء الدعوى أو اللائحة الجوابية عليه أو في الرد على هذه اللائحة سواءً قبل المباشرة في نظر الدعوى أو في أي مرحلة من مراحلها[١].

أما في سلطنة عُمان فتقدم عريضة الدعوى ومرفقاتها من قبل المدعي إلى أمانة سر المحكمة، حيث تتولى هذه الأخيرة إعلان العريضة ومرفقاتها إلى المدعى عليه في ميعاد لا يتجاوز (٧) سبعة أيام من تاريخ تقديم العريضة، وعلى المدعى عليه أن يودع أمانة سر المحكمة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه بالعريضة مذكرة بالبيانات والملاحظات مشفوعة بالأوراق والمستندات اللازمة والمتعلقة بالدعوى، وللمدعي أن يودع الأمانة مذكرة بالرد خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ إعلانه من قبلها برد المدعى عليه على الدعوى، وكذا للأخير أن يودع مذكرة بالرد في مدة مماثلة. مع حق رئيس الدائرة أن يطلب إلى ذوي الشأن ما يراه لازماً من إيضاحات[٢].

وبعد هذا الاستعراض الموجز لمرحلة تحضير الدعوى في كل من فرنسا ومصر والأردن وعُمان يتضح لنا بأن هنالك فوارق أساسية بين هذه الدول فيما يتعلق بهذه المرحلة تتمثل في الآتي[٣]:

أولاً: تقوم بتحضير الدعوى في كل من فرنسا ومصر جهات متخصصة بخلاف الحال في الأردن وعُمان حيث يتم تحضيرها من قبل ذات المحكمة التي ستنظر في موضوع الدعوى.

ثانياً: إن تحضير الدعوى في كل من فرنسا ومصر ينتهي بتقرير مفصل يُعد مشروع للحكم فيها وقد تحكم المحكمة استناداً إليه، أما المحكمة في الأردن وعُمان فإنها لا تنهي تحضيرها بمثل هذا التقرير بل تقوم بنفسها بمرحلة التحضير والحكم في الدعوى.

وتختلف وسائل تحضير الدعوى عن طرق إثباتها، حيث يقصد بالأولى السبل اللازمة لاستيفاء الدعوى حيث تتطلب إجراءات وأوضاع معينة والتي لا يمكن

---

(١) المادتين (١٧) و(١٨) من قانون محكمة العدل العليا الحالي.

(٢) المواد من (١٠ . ١٣) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية.

(٣) الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، ص٢٣٤.

مباشرتها إلا بمعرفة القاضي أو بأمر منه لهذا فهي تتسم بالصفة الإجرائية مثال ذلك طلب إيداع المستند، أما طرق الإثبات فهي التي يلجأ إليها ذوي الشأن دون تدخل من القاضي وبذلك تكون ذات صفة موضوعية[١].

والقاضي الإداري في ممارسته لدوره الايجابي وبما لا يتعارض مع سلطته في تحضير الدعوى يلتزم بمراعاة حقوق الدفاع وضمانات التقاضي من ناحية، وباحترام استقلال الإدارة وعدم التدخل في شؤونها التقديرية أو الحلول محلها من جهة أخرى. معنى ذلك أن مذهب الإثبات الذي يلائم القضاء الإداري هو مذهب الإثبات الحر أو حرية الإثبات[٢]. مع العلم أن هذه الحرية ليست مطلقة حيث يحدها اعتبارين أولهما التزام القاضي بالاستجابة لطلبات الطرفين في الأمر بوسيلة الإثبات اللازمة لفهم وبيان وقائع الدعوى وهو على دراية كاملة بوقائعها، وثانيهما التزامه بعدم الأمر بالوسائل غير المجدية للتحضير أو الإثبات، حيث تُعد وسيلة الإثبات غير منتجة للفصل في الدعوى إذا كان بوسع القاضي الفصل فيها من واقع الملف دون حاجة إلى معلومات أخرى، أو إذا كانت الوسيلة منبتة الصلة بموضوع النزاع[٣]. فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية:" أما بالنسبة للبينة الشخصية التي طلب وكيل المستدعي سماعها، فقد وجدنا مما توصلنا إليه مما ذكرنا سابقاً استخلاصاً من الأوراق، بأن البينة المراد سماعها غير منتجة، فنلتفت عن طلب سماعها"[٤].

والقاضي الإداري في هذا الإطار يقرر مبدأ المواجهة في الدعوى، ويقصد بالمواجهة وضع المتهم وجهاً لوجه أمام متهم آخر أو شاهد أو أكثر حتى يسمع ما

---

(١) مرقس، سليمان، أصول الإثبات في المواد المدنية، سنة١٩٥٢م، ص٣٠ مشار إليه في خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص١٢٣.

(٢) لمزيد من المعلومات انظر أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، رسالة دكتوراه، ص من ٥٥٩ . ٥٦٠.

(٣) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص من ١٢٧ . ١٢٨.

(٤) القرار رقم ٩٦/٣٣، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٦/٥/٨م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ١٧٠٠.

يبدونه بشأن واقعة أو وقائع فيتولى الرد عليها بالتأييد أو بالنفي[١]، حيث تُعد من أهم حقوق الدفاع سواءً في مرحلة التحضير أو في غيرها من مراحل سير إجراءات الدعوى الإدارية[٢].

وعليه فإنه إذا كان عبء الإثبات ثقيلاً على الأفراد، فليس من السهل عليهم أن يقيموا الدليل كاملاً على صحة ادعاءاتهم، لهذا يتدخل القضاء الإداري كثيراً في مجال الإثبات وذلك للتخفيف من وطأة هذا العبء الملقى على عاتقهم، فحياد القاضي الإداري وعدم تحيزه لا يعني السلبية حيث يقوم بدور كبير في البحث عن الحقيقة، لهذا خلق القضاء الإداري العديد من القواعد التي تخفف من وطأة هذا العبء ويتمثل ذلك في القواعد الآتية[٣]:

أ. طلب المستندات والوثائق التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار كلما رأى ذلك ضرورياً للفصل في النزاع، وإذا رفضت الإدارة ذلك صراحةً أو ضمناً اعتبرت المحكمة إدعاءات المستدعي صحيحة وقضت بعدم مشروعية القرار، ويستثنى من ذلك الوثائق والمستندات المتعلقة بأسرار الدفاع الوطني والمتعلقة بالأسرار الطبية أو المهنية أو الدبلوماسية، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية:" من الثابت بإقرار المستدعي والمستندات المبرزة أن خدمته المقبولة للتقاعد تجاوزت الخمس عشرة سنة، فإن قرار مجلس الوزراء بإحالته على التقاعد يتفق وأحكام القانون[٤]. وقضت محكمة القضاء الإداري العُمانية :" ولئن كان الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن واقع الأمر في المنازعات الإدارية تقوم جهات الإدارة بالاحتفاظ بكافة السجلات والأوراق

---

(١) رمضان، عمر السعيد، مبادئ الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ١٩٨٥م، ص٣٩٨.

(٢) عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، ص١١١.

(٣) لمزيد من المعلومات انظر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص من ٦١٢ . ٦٣٣.

(٤) القرار رقم ٧١/٤٤، عدل عليا، بتاريخ ١٩٧١/٨/٢٣م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧١، ص ٩٠٣.

والمستندات، وأنه كان يتعين على جهة الإدارة المستأنفة الاستجابة لطلبات المحكمة سواءً أثناء نظر الشق العاجل من الدعوى أو أثناء نظر الموضوع بتقديم كافة الأوراق المطلوبة منها وهي أصل طلب الاستقالة وكذلك أصل طلب سحبها والسجل المقيد به الطلب الأخير إلا أن الجهة الإدارية نكلت عن تقديم أصل الطلب سحب الاستقالة عليه من الجهة الإدارية مما يلقي عبء الإثبات عليها ويعد في ذات الوقت تسليماً منها بطلبات المدعية مما يتعين الالتفات عن هذا الوجه من أوجه الطعن"[١].

ب. طلب الملف الوظيفي للموظف حيث يُعد امتناع الإدارة عن الاستجابة لمثل هذا الأمر دليلاً على صحة إدعاء الموظف، فقد وردت التعبيرات التالية في أحد أحكام محكمة العدل العليا الأردنية:" وقد تبين من الملفات المبرزة في هذه الدعوى أن المستدعي قد عين موظف بعقد منذ تاريخ ١٩٨٥/١٠/٧م كان العقد يتجدد سنوياً، وعدلت شروط العقد اعتباراً من ١٩٨٩/١٠/٧م، وجدد هذا العقد حتى تاريخ ١٩٩٤/١٠/١٧م، حيث تم تصنيف المستدعي بالدرجة الخامسة بتاريخ ١٩٩٤/١٠/١٦م"[٢].

ج. إلزام الإدارة أحياناً بالإفصاح عن أسباب القرار المطعون فيه، مع أنها في الأصل غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا بوجود نص صريح، فقد جاء في أحد الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا:" وإن نصت على أن من حق مجلس الأمانة إحالة الموظف إلى التقاعد، إذا أكمل مدة خمسة عشر عاماً خدمة مقبولة للتقاعد، دون أن يرد فيها ما يوجب على المجلس أن يسبب قراره، إلا أن وجود السبب عند إصدار أي قرار إداري أمر مفروغ منه؛ إذ لا نتصور أن تصدر الإدارة أي قرار بدون داعٍ أو موجب"[٣]. كما جاء في حكم لمحكمة

---

(١) قرار الاستئناف رقم (٢) لسنة (٢) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٢/١/٢٦م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠١/٢٠٠٢م، ص٢٤.

(٢) القرار رقم ٩٥/٣٢٩، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٥/١٢/٣٠م، منشورات مركز عدالة.

(٣) القرار رقم ٧٤/٢٥، عدل عليا، بتاريخ ١٩٧٤/٩/١٩م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٤، ص ١٢٨١.

القضاء الإداري في عُمان أنه:" وحيث أنه من المسلم به أن القرار الإداري الذي تصدره جهة الإدارة يكون محمولاً على سببه الصحيح ما لم يقم الدليل على غير ذلك، وأن هذه الجهة غير ملزمة بإبداء أسباب لقرارها، ولكنها إذا أقامت القرار على أسباب معينة فإن القضاء الإداري يملك رقابة هذه الأسباب وتمحيصها والتحقق مما إذا كانت تتفق وأحكام القانون أو تخالفه والحكم ببطلان السبب إذا كان غير مشروع، وبالتالي القضاء بعدم صحة القرار إذا كانت بقية الأسباب لا تكفي لحمل القرار على سببه الصحيح"[١].

د. الاكتفاء بزعزعة قرينة السلامة لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية:" أما الادعاء بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، فإدعاء لم يقم عليه دليل، وقد استقر اجتهاد هذه المحكمة على أن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة وعلى من يدعي، بأنه معيب بعيب إساءة استعمال السلطة إثبات ما يدعيه، أو تقديم ما يزعزع هذه القرينة وبما أن الطاعن لم يتقدم ما ينفي قرينة الصحة أو يزعزعها، فيكون ما جاء في هذا السبب غير وارد متعيناً رده"[٢]. وقضت محكمة القضاء الإداري العُمانية في حكم لها بالقول:" وحيث أن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري متى صدر صحيحاً ومتفقاً وأحكام القانون لا يجوز إلغاءه أو تعديله إلا بناء على نص، وحيث أن رفض الوزارة لم يستند لقانون ولم يقم على سبب يبرر صدوره ولم يهدف تحقيق مصلحة عامة الأمر الذي يبعده

---

(١) قرار الدعوى الابتدائية رقم (١٩٠) لسنة (٥) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٦/٥/٧م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٩٠١.

(٢) القرار رقم ٩٤/١٧٥، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٤/١٠/١٥م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٤، ص ٥١، والقرار رقم ٩٥/٣٢٨، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٥/١٢/٢م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٩٨٣.

عن الشرعية، ويتعين معه الحكم بعدم صحة قرارها بعدم السماح للمدعي العمل بالمدارس الخاصة"[١].

٢,١,٢,٣ توجيه الإجراءات أثناء التحقيق

بينما يهيمن الخصوم على الإجراءات المدنية والتجارية التي تتسم بالخصومة الشخصية بين طرفيها فإنه وعلى النقيض من ذلك يكفي أن تصل الدعوى الإدارية إلى القاضي الإداري ليتحمل عبء السير حتى نهايتها، فيأمر بالسير في إجراءاتها وبالتحقيق إذا كان له موضع وتكليف الأطراف فيها بما يراه لازماً لاستيفاء تحضيرها وتهيئتها للفصل فيها، مما يفرض على القاضي أن يقوم بدور إيجابي في سبيل البحث عن الحقيقة وضمان سيادة القانون ومبدأ المشروعية[٢].

وهذه الخاصية أشارت إليها المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث تؤكد أن الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري تتميز بخصائص ذاتية تغاير المأخوذ بها أمام محاكم القضاء العادي لأن الإجراءات الإدارية" إيجابية يوجهها القاضي على خلاف الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الأكبر منها ... "[٣].

وتوجيه القاضي الإداري للإجراءات أثناء التحقيق تعبر عن دوره في تحقيق الدعوى بوسائل التحقيق فهي تنطوي على طرق وأدلة الإثبات المقبولة بجانب غيرها من الأدلة ووسائل الإثبات الأخرى ... وتتميز وسائل التحقيق عن غيرها من الوسائل العامة في أن الأخيرة يكفي لتقريرها صدور قرار بسيط من القاضي الإداري وهو قرار غير قطعي وغير مسبب ويمكن صدوره في غيبة الأطراف فهو يعتبر من قبيل

---

(١) قرار الدعوى الابتدائية رقم (١٠٤) لسنة (٥) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٥/٦/٢٧م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٧٣٩.

(٢) جمال الدين، سامي، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص من ١٠٠-١٠١ .

(٣) حكم بتاريخ ١٩٦٨/١١/٣م، مجموعة المبادئ، ص ٩٥٨ مشار إليه في موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص١١٩.

الإجراءات الإدارية للقضاء التي يقدر ملاءمتها، أما وسائل التحقيق فأنه يلزم لتقريرها صدور حكم قضائي قبل الفصل في الموضوع، حيث يبين موضوعها وكيفية مباشرتها، وهو حكم قطعي إجرائي لا يجوز الطعن فيه إلا مع الحكم المنهي للخصومة إذا كان قابلاً للطعن، وهو يتميز عن الحكم النهائي الذي يضع حداً للدعوى والذي يحوز حجية كاملة [١].

إن أهم وسائل التحقيق المعمول بها في الدعوى الإدارية والتي سبق الحديث عنها في الفصل الثاني من هذه الرسالة هي الخبرة والمعاينة والشهادة، وسنشير إليها هنا بإيجاز، لبيان كيفية إعمالها على الخصومة الإدارية، ومدى اختلاف ذلك عن الخصومة العادية وليس بهدف تكرار الحديث عنها مرةً أخرى.

حيث تُعرَّف الخبرة بأنها معرفة فنية خاصة بشأن أمور معينة لا تتوافر لدى القاضي المختص[٢]. وهي تهدف إلى إثبات حالة مطروحة على القضاء، أو إلى إثبات حالة مستعجلة بصفة أصلية يخشى عليها من التغيير أو الزوال أو يحتمل أن تكون محل نزاع في المستقبل[٣]. وقرار ندب الخبير من شأن المحكمة، وليس من شان الخصوم فالقاضي الإداري هو الذي يقدر جدوى الاستفادة من الخبير من عدمه[٤]. وفي هذا الصدد جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية:" إن محكمتنا قد أجرت كشفاً على الموقع بمعرفة خبيرين ترك الطرفان أمر انتخابهما إلى المحكمة، ولما كان تقرير الخبرة هو البينة المنتجة والحاسمة بالدعوى، وكونه جاء واضحاً ووافياً بالغرض،

---

(١) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص من ١٧٤-١٧٥.

(٢) عبدالستار، فوزية، شرح قانون الإجراءات الجزائية اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت،١٩٧٥م، ص من ٤٦٥-٤٦٦.

(٣) الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، ص من ١٧٦-١٧٧. ولمزيد من المعلومات عن دعوى التزوير وتحقيق الخطوط راجع عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، ص من ١١٧-١٢١، وكذلك والي، فتحي، الوسيط في قانون القضاء المدني، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٩٣م، ص٥٢٢ وما بعدها.

(٤) حجازي، عبدالفتاح بيومي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية دراسة متعمقة في التأديب، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص١٩٤.

فإننا نعتمده"[١]، وفي حكم لمحكمة القضاء الإداري العُمانية بأنه:" وإذا كانت أوراق الدعوى لا تسعف المحكمة لتكوين عقيدتها حول عنصري الخطأ والضرر في هذه الحالة، مما يتعين معه وقبل الفصل في الموضوع إحالة الدعوى إلى خبير هندسي تكون مهمته على النحو الوارد بمنطوق هذا الحكم"[٢].

أما المعاينة فهي من أهم الأدلة في المسائل المادية وقد تكون أحياناً الدليل القاطع، وكل ما يثبت بالمعاينة يعتبر دليلاً قائماً في الدعوى يتحتم على المحكمة أن تقول كلمتها فيه وإلا كان حكمها قاصراً[٣]. ويقصد بالمعاينة .كما اشرنا سابقاً .قيام القاضي بنفسه بمشاهدة موضوع النزاع للحصول على معلومات تتعلق بالمنازعة، وهي وسيلة اختيارية يلجأ إليها القاضي من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب الخصوم، وفيها تنتقل المحكمة بكامل هيئتها أو ينتقل من تنتدبه لذلك من قضاتها لمشاهدة محل النزاع على الطبيعة.

ومن أحكام القضاء الإداري في هذا السياق حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية الذي جاء فيه:" وحيث أنه من الثابت بتقرير الكشف أن البناء موضوع الدعوى هو بناء مؤقت ومشوه للمنطقة المجاورة ويسبب إزعاجاً للجوار، فإن قرار اللجنة المحلية بوجوب إزالته والأخطار الصادر عن رئيسها بوجوب تنفيذ هذا القرار يتفقان وأحكام القانون"[٤]، وحكم محكمة القضاء الإداري في عُمان الذي جاء فيه:" وبحسب ما هو مقرر؛ انتقلت هيئة المحكمة بكامل تشكليها إلى الموقع وبحضور الأطراف والموظفين ذوي الاختصاص الفني من الجهات المدعى عليها، وتم تحرير محضر بذلك تضمن

---

(١) القرار رقم ٩٧/٨٢، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٧/٧/١٥م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٤٣٤٧.

(٢) قرار الاستئناف رقم (٣) لسنة (٤) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٤/٥/٢٩م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م، ص٢٩٨.

(٣) المحامي مونس، أحمد محمد، التعليق على قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية العُماني، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠٠٩م، ص٦٣٣.

(٤) القرار رقم ٧٢/١٢٩، عدل العليا، بتاريخ ١٩٧٢/٢/٢٩م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٢، ص٣٧٥.

أسماء من حضرها وأقوالهم، وما ثبت للمحكمة من معاينة الموقع، وأودع ذلك المحضر ملف الدعوى"[١].

أما الشهادة فتعتمد على شخصية الشاهد وأحاسيسه ومعتقداته[٢]، فهي إخبار الإنسان في مجلس الحكم على غيره لغيره[٣]. والشهادة شأنها كشأن باقي وسائل تحقيق الدعوى الإدارية تتسم بالصفة الاختيارية. فللقاضي الإداري وحده تقدير مدى ملائمة اللجوء إليها من عدمه دون معقب عليه في ذلك، كما له أن يأخذ في حكمه بما ورد بالشهادة أو أن يطرحه إذا لم يطمئن إلى صحته[٤].

ومن المسائل التي يلجأ فيها القاضي الإداري إلى الشهادة بالنسبة للوقائع التي تشير إلى الانحراف بالسلطة كما لو قصدت الإدارة بقرارها التنكيل بمن صدر القرار بشأنه ويثبت ذلك من خلال شهادة شهود الذين حضروا جلسة المداولات السابقة على صدور القرار والتي تفيد رغبة مصدر القرار في الانتقام من موظفه دون توافر وجه حق بشأنه وعدم ابتغاء تحقيق المصلحة العامة [٥].

وبعد هذا الاستعراض الموجز للخبرة والمعاينة والشهادة فإنها تعتبر من قبيل الأصول العامة للتقاضي حيث تسيطر عليها القواعد العامة المعمول بها في القضاء العادي، ويترك عادةً أمر تقديرها للقاضي الإداري ولو طلبها الخصوم صراحةً، كما أنها وجاهية تتم إجراءاتها في مواجهة الخصوم. ونظراً لاتصاف إجراءات القضاء الإداري بالصفة الكتابية فإن الخبرة والمعاينة لها قيمة أكبر من الشهادة التي تحظى

---

(١) قرار الاستئناف رقم (٢٠٨) لسنة (٩) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٩/١١/١٦م، غير منشور.

(٢) وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص ٣٣٨ مشار إليه في موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص ٣٦٣.

(٣) النداوي، شرح قانون الإثبات، ص١٩٠. ولمزيد من المعلومات عن الشهادة انظر مونس، التعليق على قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية العُماني، ص٣٦٥ وما بعدها.

(٤) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص٦٨.

(٥) يراجع في تفاصيل ذلك خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص١٢٦. القرار رقم ٧٤/٢٥،عدل عليا، بتاريخ ١٩٧٤/٩/٣٠م، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٤، ص١٢٨١.

بقيمة كبيرة في القضاء العادي ولا يتم اللجوء إليها في القضاء الإداري إلا بصورة محدودة[١].

٢,٢,٣ الدور الموضوعي للقاضي الإداري في مجال الإثبات

إلى جانب الدور الإجرائي الذي يضطلع به القاضي الإداري في مجال الإثبات، فإنه يقوم وعلى التوازي معه بدور موضوعي يتمثل في استخلاصه للقرائن ولا يقل ذلك أهميةً عن دوره الإجرائي، وسنتحدث في هذا المطلب عن القرائن القضائية كمظهر من مظاهر الدور الموضوعي للقاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية. ثم عن مراقبة القاضي الإداري لشروط وطرق إثبات الدعوى الإدارية كمظهر آخر لهذا الدور الموضوعي.

١,٢,٢,٣ القرائن القضائية

القرينة القضائية هي . كما أشرنا سابقاً . استنباط القاضي أمراً غير ثابت من أمر ثابت لديه في الدعوى، وهي تختلف عن القرائن القانونية التي ينص عليها القانون، رغم أن كليهما يُعد من وسائل الإثبات غير المباشرة. وكلاهما يؤدي إلى الوصول عن طريق الاستنتاج إلى حقيقة مجهولة من حقيقة معلومة. وللقرينة عنصرين أولهما مادي ويتكون من وقائع ثابتة في الدعوى تسمى بالدلائل أو الإمارات وثانيهما معنوي ويتحصل في عملية الاستنباط أو الاستخلاص التي يقوم بها القاضي ليصل من هذه الدلائل والإمارات إلى ثبوت الوقائع المجهولة من الوقائع المعلومة، ويتمتع القاضي في شأن هذين العنصرين بسلطة تقديرية مطلقة[٢].

---

(١) لمزيد من المعلومات عن الخبرة والمعاينة والشهادة انظر موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص من ٣٢٦-٣٨٤، والشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري دراسة مقارنة، ص من ٣١٣-٣٢٥.

(٢) أنظر زكي، محمود جمال الدين، الوجيز في النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني المصري، مطبعة جامعة القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٧٨م، ص١١١٤ وما بعدها. وموسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٤٠١ وما بعدها.

وتعتبر القرائن القضائية في مقدمة أدلة الإثبات المقبولة أمام القضاء الإداري، وهي مألوفة وشائعة في العمل حيث تلائم ظروف الدعوى الإدارية وتؤدي إلى تيسير عبء الإثبات على صاحب العلاقة[١].

وتتجلى أهمية القرائن في مجال الإثبات الإداري في إطار ما يتمتع به القاضي الإداري من دور إيجابي في إثبات الدعوى في التخفيف من عبء الإثبات الملقى على كاهل المدعي في الدعاوى الإدارية باعتباره الطرف الأضعف والأولى بالرعاية القضائية[٢].

وإذا كانت القرائن القضائية من أدلة الإثبات أمام القضاء العادي، فإنها تعتبر في مقدمة أدلة الإثبات وأهمها أمام القضاء الإداري، ويعود السبب في ذلك إلى أن القانون لم يحدد الأدلة المقبولة في هذا السياق أو قيمتها القانونية، وبالتالي فإن القاضي الإداري والحالة هذه يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقدير كل ما يقدم إليه من أدلة، دون أن يكون لأي من هذه الأدلة حجية أو قوة محددة في الإثبات تفضل غيرها، وذلك فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية التي يتطلب فيها القانون بمقتضى نصوص متفرقة دليلاً معيناً على قيام واقعة محددة، مثال ذلك ضرورة إثبات كفاية الموظف بالتقارير السرية واثبات مرض الموظف بمعرفة الهيئة الطبية المختصة، واثبات واقعة الولادة أو الوفاة بالسجلات الرسمية المعدة لذلك[٣].

ويتعين أن تتوافر في القرينة المستخلصة قضائياً الوضوح وسلامة الاستخلاص مع الاتصال الوثيق بالواقعة محل الإثبات، لذا فهي تتسم بعدد من السمات أو

---

(١) المستشار عكاشة، حمدي ياسين، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب السادس، الإثبات في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠ م، ص٧٣.

(٢) خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص١٥٢.

(٣) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٤٠٤.

الخصائص تجعل لها ذاتية خاصة، فإلى جانب أنها من الأدلة المقيدة فإن دلالتها غير قاطعة هذا بالإضافة إلى أنها ذات حجية متعدية[١].

وفي ضوء اعتناق القاضي الإداري لمذهب حرية الإثبات فإنه يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في مجال الإثبات التي تمكنه من لعب دور ايجابي في الإثبات، فإن القرائن القضائية باعتبارها نتاجاً لهذا الدور كثيرة ومتنوعة بحيث لا يمكن حصرها[٢]. ولعل أهمها قرينة العلم اليقيني بالقرار الإداري وقرينة الانحراف في استعمال السلطة، وقرينة الخطأ في المسؤولية الإدارية، وسنتكلم عنها باختصار وعلى التوالي.

أولاً: قرينة العلم اليقيني بالقرار

العلم اليقيني هو علم المخاطب بالقرار بصدوره علماً مؤكداً غير قائم على الظن أو الاحتمال بحيث ينطوي هذا العلم على جميع عناصر القرار الإداري التي من شأنها التأثير في مركز صاحب الشأن مع ثبوت هذا العلم في تاريخ معين[٣].

وتستطيع الإدارة أن تثبت بأن المدعي قد علم بالقرار علماً يقينياً من أية واقعة يمكن أن تقنع المحكمة بحصول هذا العلم. ومن تطبيقات قرينة العلم اليقيني في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية تقديم المستدعي لاستدعاء إلى مدير الدائرة يشير أن المادة التي يبنى عليها القرار لا تنطبق على حالته، وأن لديه التقارير التي تبرر عدم عودته إلى عمله بعد انتهاء إجازته وإنه مستعد لإبرازها[٤]، وتقديم استدعاء إلى مجلس نقابة المحامين يطلب فيه الرجوع عن قراره السابق المتضمن شطب اسمه من سجل

---

(١) لمزيد من المعلومات عن شروط وخصائص القرائن القضائية انظر خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص من ١٥٩- ١٦٢، وعكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، ص من ١٣٤- ١٣٦.

(٢) خليفة، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ص١٦٣.

(٣) خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، ص١٦٣.

(٤) القرار رقم ٦٩/٤٩، عدل عليا، بتاريخ ١٩٦٩/١٠/١م، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٩، ص ٨٨٨.

المحامين المتدربين[1]، أو استلام المستدعي لراتب دون احتساب العلاوات التي قررت الإدارة تخفيضها[2].

ومن تطبيقات هذه القرينة في القضاء الإداري في عُمان ما قضت به محكمة القضاء الإداري هناك من أنه:" وحيث أن المستقر عليه أن العلم اليقيني تستخلصه المحكمة من وقائع الدعوى ومستنداتها، وتقدير ذلك الدليل يرجع إليها طالما يؤدي هذا الاستخلاص المنطقي إلى هذه النتيجة وهو العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه، وحيث أن الثابت من مطالعة الحكم المستأنف وسائر الأوراق أن الجهة الإدارية أصدرت القرار المطعون فيه في ٢٠٠٥/٥/١٥م وعلم المستأنف علماً يقيناً بنهاية شهر ديسمبر ٢٠٠٥ م بأن القرار تضمن منح قطعة الأرض رقم (...) موضوع النزاع حسب إقراره بعريضة دعواه بأنه بنهاية عام ٢٠٠٥م ... وكان يتعين أن يتظلم في ميعاد أقصاه ٢٠٠٦/١/٣١م ، إلا أنه تظلم بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٢٨م وأقام دعواه الماثلة بتاريخ ٢٠٠٦/٨/١٥م ومن ثم تكون الدعوى قد أقيمت بعد الميعاد المنصوص عليه في المادة (٩) من قانون محكمة القضاء الإداري، مما يعين القضاء بعدم قبولها شكلها لرفعها بعد الميعاد المقرر قانونا"[3].

وقرينة العلم اليقيني من القرائن القضائية البسيطة التي تقبل إثبات العكس مثلها في ذلك مثل سائر القرائن القضائية، ومن ثم فإن القاضي الإداري يتمتع بالحرية إزاءها، فله أن يأخذ بها أو أن يتركها ويعتمد على دليل أخر. ولصاحب الشأن الحق في أن ينفي هذه القرينة وذلك بأن يثبت أنه لم يعلم بالقرار أو أنه علم به ولكن على سبيل الظن وليس اليقين، وإذا تمكن من إثبات ذلك فإنها لا تثبت في حقه ولا يحكم

---

(١) القرار رقم ٩٦/٥٣، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٦/٤/٢٣م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ١٦٩٤.

(٢) القرار رقم ٩٦/٥١، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٦/٤/٢٣م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ١٠٤٣.

(٣) قرار الاستئناف رقم (٦٣) لسنة (٧) ق.س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٧/٦/١٧م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧م، ص٣٦٧.

بالقرار في مواجهته، ويقع عبء إثبات العلم اليقيني في هذه الحالة على عاتق جهة الإدارة[١].

ثانياً: قرينة الانحراف في استعمال السلطة

الانحراف بالسلطة هو أحد عيوب المشروعية المنصبة على الغاية من إصدار القرار، فهو يقع إذا ما قصد مصدر القرار الإداري بإصداره التنكيل بأحد موظفيه أو تحقيق غاية منبتة الصلة بالمصلحة العامة أو متصلة بالمصلحة العامة ولكنها تخالف الهدف الذي حدده المشرع، حيث يكون القرار والحالة هذه مخالفاً لمبدأ تخصيص الأهداف[٢].

إن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة باعتباره أحد العيوب التي تشوب القرار الإداري يختلف عن إثبات بقية العيوب الأخرى، حيث لا يتم إثبات هذا العيب بسهولة ذلك لأنه ليس من العيوب الشكلية كعيب الشكل وعدم الاختصاص وليس من العيوب الموضوعية كعيب المحل والسبب، فهو يتعلق بنوايا ومقاصد مصدر القرار وهي أمور مستترة وخفية يصعب التوصل إليها بسهولة[٣]. لذا فإن إثباتها يتطلب في كثير من الأحيان البحث عن نية مصدر القرار ودخائل نفسه وهو أمر يصعب على القاضي القيام به[٤].

ولا يعتبر هذا العيب متعلقاً بالنظام العام مما يتعين على صاحب الشأن أن يثيره وليس للقاضي أن يحكم به من تلقاء نفسه، فهو عيب لا يفترض حيث يتعين على المدعي أن يقدم الإثبات الكافي على الانحراف فإن هو أخفق رفضت دعواه، لذا فإن

---

(١) بسيوني، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، ص١١٠.

(٢) لمزيد من المعلومات عن هذا العيب وإثباته راجع خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، ص ٢٧٧ وما بعدها. والقيسي، وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، ص ٤ وما بعدها.

(٣) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مطابع الولاء الحديثة، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤م، ص ٤٣٥.

(٤) خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، ص٤٤.

عبء إثبات هذا العيب يقع على المدعي[١]. ويكفي له حتى يقنع القاضي بجدية الادعاء تقديم قرائن قوية محددة ومتطابقة، حيث ينتقل بمقتضاه عبء الإثبات على الإدارة . المدعى عليها . حيث يعتبر القاضي أن المدعي قد قام بالالتزام الواقع على عاتقه[٢].

ومن الأمثلة على قرينة الانحراف في استعمال السلطة ما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية بأنه:" وحيث إن الأصل في القرار الإداري أن يصدر صحيحاً، ما لم يرد دليل قاطع عكس ذلك، وحيث لم يرد أي دليل يشير إلى أن القرار المطعون فيه الصادر عن مجلس الوزراء، بحدود سلطته التقديرية مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة أو مخالفة القانون"[٣]. وحكم محكمة القضاء الإداري العُمانية بأنه:" وقد تم نقل كفالة زوجها بالفعل . وهو ما أكدته المدعية في مذكراتها المقدمة في الدعوى، مما يكون القرار المطعون فيه قد صدر صحيحاً وخالياً من عيب إساءة استعمال السلطة، ويتعين بالتالي الحكم برفض طلب المدعية في هذا الشأن"[٤]. وفي حكم آخر قضت المحكمة بأنه:" إن الثابت أن المدعي لم يقدم أي دليل على صحة إدعاءاته إذ أن المستقر عليه أن إثبات إساءة استعمال السلطة والانحراف بها من العيوب المتعلقة بالغاية من القرار الإداري والباعث عليه ويقع عبء الإثبات على المدعي فالبينة على من يدعي في هذا الشأن. ومن حيث أنه ثبت من الأوراق أن الطبيعة القانونية السليمة للقرار المطعون فيه أنه قرار نقل بقصد تسيير مرفق الزراعة ولتحقيق مصلحة العمل والصالح العام، ولم يثبت خلاف ذلك، ومن ثم يخرج الطعن عليه من ولاية محكمة

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٤١٥. ولمزيد من المعلومات عن وسائل إثبات الانحراف في استخدام السلطة انظر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص من ٨٥٠ . ٨٦١.

(٢) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٤١٨.

(٣) القرار رقم ٩٧/٤٧٢، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٠م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٩، ص ٧٠.

(٤) قرار الدعوى الابتدائية، رقم (٨٠) لسنة (٤) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٤/٦/٢٩م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م، ص٨٦٥.

القضاء الإداري، وإذ انتهى الحكم المطعون فيه إلى ذات النتيجة، فإنه يكون قد صدر صحيحاً متفقاً مع حكم القانون ويكون الطعن عليه بالاستئناف غير قائم على سند من القانون، مما يتعين معه القضاء برفضه"[١].

ولعيب إساءة استعمال السلطة أهمية من الناحيتين القانونية والعملية، فمن الناحية القانونية يعتبر هذا العيب من العيوب التي تسمح للرقابة القضائية ببسط نفوذها على أعمال السلطة الإدارية، فهذا العيب متعلق بالغاية . كما أشرنا سابقاً . وخاصةً عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية، ويوضح هذا العيب أن فحص المشروعية يمتد إلى النوايا والبواعث الداخلية حيث لم يُعد قاصراً على المظاهر الخارجية للعمل الإداري، فيبحث القضاء فيها ويناقش ويحدد مدى مشروعيتها[٢]. أما من الناحية العملية فتظهر أهميته عندما يثبت أن القرار الإداري مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة فيتم إلغاءه حتى وإن كان مطابقاً للمشروعية من الناحية الظاهرية طالما قصد رجل الإدارة إلى تحقيق نتائج نهائية غير مشروعة [٣].

ويهدف القاضي الإداري من لجوئه للقرائن لإثبات الانحراف بالسلطة إلى إعلاء مبدأ المشروعية وذلك من خلال تجاوزه في إثبات هذا العيب لملف الدعوى إلى قرائن من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامة غاياتها من وراء إصدار القرار، فإذا ما سكتت الإدارة أو لم تقدم الإجابة الشافية التي تقنع القاضي اعتبر ذلك تسليماً منها بطلبات المدعي حيث ينتقل عبء إثبات هذه القرينة على عاتقها[٤].

---

(١) قرار الاستئناف رقم (٤٢) لسنة (٥) ق. س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٦/٤/٨م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٣٧٣.

(٢) بسيوني، عبدالغني عبدالله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٣م، ص٢٨٦.

(٣) مشار إليه في القيسي، وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، ص٨.

(٤) جمال الدين، سامي، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩١م، ص٣٧٥.

ومن التطبيقات القضائية التي لجأت فيها محكمة العدل العليا الأردنية إلى القرائن لنقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة في إطار رقابتها لمدى مشروعية القرار الإداري حكمها الذي جاء فيه:" بالرجوع إلى ملف المستدعي، فقد تبين أنه يخلو من أي شائبة يمكن الاستناد إليها للقول بعدم كفاءته وإنتاجيته في العمل، بل على العكس فإن تقاريره السنوية تبين أن كفاءته، كانت تتراوح بين درجة جيد جداً وممتاز، ولم تقدم النيابة العامة الإدارية ما يدحض ما ورد في هذه التقارير، لذلك يكون القرار المطعون فيه (إحالة المستدعي على التقاعد) مخالفاً للقانون"[١].

وفي عُمان قضت محكمة القضاء الإداري بأنه:" وحيث أن سكوت الإدارة عن كل رد على ما أدلى به المدعي من مؤيدات تتعلق بالترخيص لأحد أجواره في استغلال البئر الكائنة بمزرعته وكذلك عدم إدلائها بالحالات المشابهة لحالة المدعي التي تم رفضها بحسب إدعائها الأمر الذي لا تملك معه هذه المحكمة إلا التسليم بقيام قرينة على سوء استعمال الإدارة للسلطة التقديرية المخولة لها في هذا الصدد الأمر الذي يتعين معه القضاء بعدم صحة القرار المطعون فيه على هذا الأساس"[٢]. وحكم آخر:" ومن حيث أنه بالنسبة لما جاء بتقرير الطعن من أن الوزارة المستأنفة أنكرت واقعة تقديم المستأنف ضدها لطلب سحب استقالتها فإن الثابت من الأوراق أن المستأنف ضدها عقب استجابة جهة الإدارة وإصدارها لقرار نقلها إلى مدرسة ... بتاريخ ٢٠٠١/٩/١١م، تقدمت بطلب سحب استقالتها وتأشر عليه من مدير دائرة الشؤون الإدارية والمالية بأنه لا مانع من سحب طلب الاستقالة مما يستفاد منه أن جهة الإدارة قد وافقت على سحب الاستقالة حسبما يبين من الصورة المقدمة من المستأنف ضدها في حافظة مستنداتها أمام محكمة الدائرة الابتدائية ولا ينال من ذلك إنكار جهة الإدارة لتقديم المستأنف ضدها طلباً بسحب الاستقالة إذ أن المقرر أنه ولئن كان الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن واقع الأمر في المنازعات

---

(١) القرار رقم ٩٧/١٢٣، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٧/١٠/٨م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٨٣٨.

(٢) قرار الدعوى الابتدائية، رقم (٩٢) لسنة (٣) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٥/١/٤م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص٥٤٨.

الإدارية تقوم جهات الإدارة بالاحتفاظ بكافة السجلات والأوراق والمستندات، وأنه كان يتعين على جهة الإدارة المستأنفة الاستجابة لطلبات المحكمة سواءً أثناء نظر الشق العاجل من الدعوى أو أثناء نظر الموضوع بتقديم كافة الأوراق المطلوبة منها وهي أصل طلب الاستقالة وكذلك أصل طلب سحبها والسجل المقيد به الطلب الأخير إلا أن الجهة الإدارية نكلت عن تقديم أصل الطلب سحب الاستقالة المؤشر عليه من الجهة الإدارية مما يلقي عبء الإثبات عليها ويُعد في ذات الوقت تسليماً منها بطلبات المدعية مما يتعين الالتفات عن هذا الوجه من أوجه الطعن"[١]. وفي حكم آخر:" وحيث أنه ولئن كان من المقرر فقهاً وقضاءً أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن واقع الأمر في المنازعات الإدارية التي تقوم فيها جهة الإدارة بالاحتفاظ بكافة السجلات والأوراق والمستندات، الأمر الذي يكون معه عبء الإثبات محمولاً عليها، ويكون عدول الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق أو الرد على الدعوى سواءً أثناء تبادل الردود والتعقيبات، أو أثناء نظر الدعوى تسليماً منها بصحة الوقائع المدعى بها"[٢].

ولعل من أهم القرائن التي يستخلص القاضي منها انحراف الإدارة في استعمال سلطتها، تفرقتها في المعاملة بين من تماثلت مراكزهم القانونية[٣]، أو انعدام دافعها إصدار القرار[٤]، أو عدم تناسب العقاب مع الجرم التأديبي الذي وقع لأجله[٥]، قرينة الظروف المحيطة بإصدار القرار وكيفية تنفيذه[١].

---

(١) قرار الاستئناف رقم (٢) لسنة (٢) ق. س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٢/١/٢٦م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠١/٢٠٠٢م، ص٢٤.

(٢) قرار الدعوى الابتدائية، رقم (٤٣) لسنة (٣) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٤/٤/٢٠م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م، ص٦٤٨.

(٣) القرار رقم ٣٠ في القضية رقم ٩٦/١٢٠، عدل عليا، تاريخ ١٩٩٦/٩/٢٥م، غير منشور. قرار الدعوى الابتدائية، رقم (٣٥) لسنة (٧) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٦/١٢/١٢م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧م، ص٤٤٣.

(٤) القرار رقم ٦٤/٩٩، عدل عليا، بتاريخ ١٩٦٥/٤/٧م، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٤، ص٥٥٤.

(٥) القرار رقم ٢٦ في القضية رقم ٩١/٣١١، عدل عليا، تاريخ ١٩٩٢/٣/٣١م، مجلة نقابة المحامين، ص١٥٩١. قرار الاستئناف، رقم (٧) لسنة (٥) ق.س، محكمة القضاء الإداري

ثالثاً: قرينة الخطأ في المسؤولية الإدارية

لا تقوم المسؤولية الإدارية من حيث المبدأ إلا بتوافر ثلاثة أركان وهي الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر. ويقصد بالخطأ ذلك التصرف الذي تحدثه الإدارة . الخطأ المرفقي . أو أحد موظفيها . الخطأ الشخصي . أثناء القيام بالواجبات الوظيفية أو بسببها، ويؤدي إلى وقوع ضرر بالآخرين[٢]. وقرينة الخطأ يقصد بها وفقاً لقواعد المسؤولية الإدارية افتراض خطأ الإدارة المبرر لمسؤوليتها والحكم عليها بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن نشاطها، ومجال إعمال هذه القرينة أمام القضاء الإداري يتعلق بقواعد المسؤولية عن الإضرار الناجمة عن الأعمال الإدارية المادية، في حين أن مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، تقوم على أساس عدم مشروعية القرار بثبوت احد العيوب، وهذه العيوب تخضع في الإثبات للطرق المقبولة أمام القضاء الإداري بما يتناسب مع كل عيب منها[٣].

وأركان مسؤولية المخاطر (المسؤولية الإدارية بلا خطأ) هما ركنا الضرر والعلاقة السببية بين الضرر، ونشاط الإدارة، ورغم أهمية ركن الضرر في ذاته وضرورة تحققه لانعقاد المسؤولية فإنه لا يؤتي ثماره إلا إذا توافرت خصائص عامة تجعله قابلاً للتعويض وهي أن يكون مباشراً بمعنى أنه ينتج بصفة مباشرة عن تصرف الإدارة دون تدخل عوامل أخرى تؤدي إلى انفصال هذه العلاقة بينهما[٤]، وأن يكون محققاً بمعنى

العُمانية، جلسة ٢٠٠٥/٥/١٤م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص١٩١.

(١) القرار رقم ٨ في القضية رقم ٩٦/٥٤، عدل عليا، تاريخ ١٩٩٦/٧/٧م، مجلة نقابة المحامين، ص١٠٧٨. قرار الدعوى الابتدائية، رقم (٤٥) لسنة (٤) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٤/٤/١٣م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م، ص٦٢٥.

(٢) الحلو، القضاء الإداري، ص ٤٨٩ وما بعدها.

(٣) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص من ٤٤٣ . ٤٤٤.

(٤) رسلان، أنور، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٨٢م، ص٢٨٤.

أن يكون قد حدث فعلاً أو أنه لم يقع ولكن أمر تحققه مؤكد في المستقبل[١]، وأن يكون قابلاً للتقدير المالي[٢]، وأن يكون ماساً بمركز يحميه القانون[٣].

إن الدور الذي تلعبه العلاقة السببية لا يتأثر بطبيعة المسؤولية أو أساسها فهي ذات مفهوم متطابق سواء في المسؤولية على أساس الخطأ أو في مسؤولية المخاطر، باستثناء أن رابطة السببية تؤدي دورها في تحقيق صلة بين الخطأ والضرر، أما في مجال مسؤولية المخاطر فبين النشاط المشروع وبين الضرر[٤]. بمعنى أن نشاط الإدارة يزداد باستمرار في الدولة الحديثة وبالتالي يزداد معها المخاطر التي يتعرض لها الأفراد بسبب هذا النشاط، فيكون من الأوفق إيجاد نوع من التأمين ضد تلك المخاطر لتعويض المتضررين ولو لم يكن هنالك أي خطأ من جانب الإدارة، فالتعويض هنا لا يعتبر جزاءً على خطأ الإدارة، وإنما هو من قبيل التامين أو المعونة العادلة[٥].

ولتخفيف عبء الإثبات عن المدعي، فقد اتجه القضاء الإداري إلى الاستعانة بالقرائن القضائية لإثبات ركن الخطأ، مما يؤدي بالتالي إلى تحرر المضرور مؤقتاً من عبء الإثبات الملقى على عاتقه ونقله على عاتق الإدارة المدعى عليها، بحيث يكتفي

---

(١) عبدالمنعم، محمد أحمد، مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري، رسالة دكتوراه، عين شمس، ١٩٩٥م، ص٢٢٨.

(٢) النهري، مجدي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٩٧م، ص ٢٩٢.

(٣) رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، ص٢٨٤.

(٤) لمزيد من المعلومات عن أركان مسؤولية المخاطر راجع عبدالمنعم، مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري، رسالة دكتوراه، ص من ٢٥٣ – ٢٥٤ .

(٥) لمزيد من المعلومات عن المسؤولية الإدارية الغير قائمة على الخطأ أو القائمة على تبعة المخاطر انظر عبدالوهاب، محمد رفعت، أصول القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، إجراءات القضاء الإداري، القضاء الإداري في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٧م، ص من٢٦١ . ٢٧٢. وبطيخ، رمضان محمد، الإلغاء والتعويض في القضاء الإداري، مسؤولية الدولة دون خطأ (نظرية المخاطر)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية المنعقد في المملكة العربية السعودية في أكتوبر ٢٠٠٨م، ص من ١٨١ . ١٨٨.

لقيام المسؤولية الإدارية أن يثبت المدعي الضرر الذي أصابه وعلاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة التي يفترض فيها الخطأ وهو أثبات ميسور نسبياً، ويبرر استنباط هذه القرائن الخطر المتعلق بممارسة بعض الأنشطة الإدارية وظروف أدائها للخدمة، بحيث يؤدي إلى تخلص المضرور من جانب كبير من الأعباء الفعلية للإثبات(١).

وبناءً عليه أصبح في القانون الإداري نوعان من المسؤولية أحدهما المسؤولية القائمة على أساس الخطأ وهي النظام العام للمسؤولية الإدارية، والثانية المسؤولية القائمة على أساس المخاطر وتحمل التبعية وهي نظام استثنائي، حيث تقوم مسؤولية الإدارة كلما ترتب على نشاطها ضرر للأفراد ولو كان هذا النشاط مشروعاً(٢).

ومن تطبيقات هذه القرينة في قضاء محكمة العدل العليا حكم المحكمة الذي جاء فيه :" أن مسؤولية الإدارة بالتعويض عن تصرفاتها غير التعاقدية تتحقق بتوافر ثلاثة أركان: خطأ وضرر وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر"(٣). وفي حكم آخر:" من المتفق عليه أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يُصيب الفرد ضرر من هذا الخطأ وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر "(٤).

ومن التطبيقات القضائية لهذه القرينة في محكمة القضاء الإداري في عُمان حكم المحكمة الذي جاء فيه:" وحيث إنه لم يتبين من الأوراق والمستندات المقدمة من الطرفين ما يدل على تعسف الإدارة أو قصدها إلحاق الأذى بالمدعي في إصدار القرار المطعون فيه وإنما كان للخطأ في تطبيق القانون، وحيث إن سلوك المدعي مع زملائه وحالته الصحية من الأسباب التي دعت لاتخاذ القرار حسبما ذكرت جهة الإدارة، وحيث إن الضرر المادي سيجبر بالحكم بعدم صحة القرار المطعون فيه وما

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٤٤٦ وما بعدها.

(٢) شطناوي، على خطار، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمّان، الأردن، ٢٠٠٨م، ص ٢٤٥.

(٣) القرار رقم ٩٤/١٤٦، عدل عليا، بتاريخ ١٩٩٤/٦/٢٩م، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤، ص١٦٠.

(٤) القرار رقم ٣٢١/ ٢٠٠٣م عدل عليا، بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/١١م، غير منشور.

يترتب على ذلك من آثار بإعادة وضعه لما كان عليه الأمر قبل إصدار القرار، واستحقاقه لجميع رواتبه وعلاواته وبدلاته ما عدا (البدلات) المرتبطة بأداء الوظيفة، ولجميع الحقوق الوظيفية الأخرى المقررة متى انطبقت عليه شروط استحقاقها وبعد ذلك جبراً لما أصابه من ضرر مادي، أما عما أصابه من أضرار معنوية من جراء إبعاده عن عمله فإن المحكمة تكتفي بتعويضه... آخذة بعين الاعتبار العوامل السابق بيانها"[١]. وحكمها الذي جاء فيه:" ومن حيث إن القاعدة في تحديد مقدار الأضرار هي : مراعاة ما فات المضرور من كسب وما لحقه من خسارة، بيد أنه لما كان أساس وسبب مسؤولية بلدية ... يختلف عن أساس وسبب مسؤولية وزارة ... باعتبار أن أساس وسبب مسؤولية الأولى هو الخطأ الناتج عن إصدار قرار إداري غير مشروع، وأساس وسبب مسؤولية الثانية هو المسؤولية العقدية بلا خطأ الناتجة عن إنهاء العقد والتي توافرت شروطها كما سلف البيان . فإنه يتعين التعرض لتحديد مقدار التعويض الذي تلتزم به كل جهة إدارية منهما على حدة"[٢].

٢,٢,٢,٣ مراقبة القاضي الإداري لشروط وطرق إثبات الدعوى الإدارية

القاعدة في عبء الإثبات – كما رأينا – أن المدعي هو الذي يتحمل قانوناً هذا العبء، لذا فإن القاضي الإداري في ظل عدم تساوي بين طرفي الدعوى الإدارية يستعمل دوره الايجابي لتحقيق العدالة وذلك عن طريق مساندته للطرف الضعيف وهو الفرد في مواجهة الطرف الآخر وهي الإدارة بما لها من امتيازات السلطة العامة، وتتجلى أهم مظاهر هذه المساندة في نقل عبء الإثبات من الفرد إلى الإدارة عن طريق تكليفها بإيداع أية مستندات يرى لزومها وتمكنه من الفصل في الدعوى[٣]. وهذا التدخل من جانب القاضي في مراقبة الخصوم وتخفيف العبء الملقى على الأفراد هو

---

(١) قرار الدعوى الابتدائية، رقم (٣٣) لسنة (٤) ق، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٤/٤/٢٦م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٣/٢٠٠٤م، ص٦٥٧.

(٢) قرار الاستئناف، رقم (٦) لسنة (٤) ق. س، محكمة القضاء الإداري العُمانية، جلسة ٢٠٠٥/٥/١٤م، مجموعة المبادئ القانونية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦م، ص١٥٩.

(٣) الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ص ٨٠٦.

المقصود بمراقبة القاضي للخصوم فيما يقومون به من إثبات، وعلى أساس ذلك يقوم القاضي بمراقبة شروط وطرق الإثبات من خلال تحديد الشروط والوقائع المطلوب من المدعي إثباتها بحيث تستبعد الشروط الصعبة التي يتعذر عادة على المدعي إقناع القاضي بقيامها والاقتصار على الشروط الميسور إثباتها، واعتبارها وحدها محلاً للإثبات، وبالنتيجة قصر التزام المدعي في سبيل الوصول إلى طلباته على إثبات توافر هذه الشروط(١).

والسؤال المطروح هنا، هل تتعارض الايجابية التي يتسم بها القاضي الإداري مع مبدأ حياده في التقاضي؟ وللإجابة على ذلك نقول أن الايجابية التي يتميز بها دور القاضي الإداري إنما هو لتحقيق المساواة المفقودة في ظل اختلال التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية الفرد والإدارة، وبالتالي لا يمكن أن تتعارض مع مبدأ حياد القاضي، فالذي يتعارض مع هذا المبدأ هو عدم التساوي بين طرفي الدعوى في الحقوق والالتزامات. فالايجابية تعاون القاضي الإداري على تحقيق المساواة بين الخصوم والتي بدورها تحقق مبدأ حياد القاضي(٢).

ويتضح دور القاضي الإداري في مراقبة الخصوم فيما يتعلق بالإثبات لصالح المدعي في نظرية المخاطر الإدارية على سبيل المثال. فهذه النظرية تختلف عن نظرية المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، فالمحكمة تقف هنا إلى جانب الفرد المضرور بحيث لا يلزم المدعي المضرور بإثبات وجود خطأ، وبالتالي تسهل مهمته في الدعوى وتخفف من عبء إثبات هذا الركن، حيث ينحصر التزامه لاستحقاق التعويض على أساس المخاطر في إثبات علاقة السببية بين نشاط الإدارة الخطر، وبين الضرر الخاص الذي أصابه وهو أمر ميسور في العادة، دون الحاجة إلى إثبات خطأ المرفق(٣).

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٤٥١ وما بعدها.

(٢) الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ،دراسة مقارنة، ص من ٨٢٥ – ٨٢٦ .

(٣) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص٤٦٠.

الخاتمة

الحمد لله ربِ العالمين على إتمامي هذه الدراسة المتواضعة المتعلقة بالعوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري وأبرز تطبيقاتها في القانون الأردني والعُماني والتي خلصت إلى النتائج التالية:

١. أن الإثبات في الدعوى الإدارية له طابعه الخاص والذي يميزه عن الدعوى العادية وذلك تبعاً لطبيعة الدعوى الإدارية كونها دعوى عينية تستهدف حماية مبدأ المشروعية، وبالنظر إلى مراكز الخصوم غير المتكافئة في هذه الدعوى وبالتالي حالة عدم التوازن بين أطراف الخصومة الإدارية، وكذلك اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن تلك التي يحكمها القانون الخاص.

٢. بالنظر إلى عدم وجود قانون خاص بالإثبات الإداري في العديد من الدول ومنها الأردن وعُمان فإن القضاء الإداري كثيراً ما يستعين بالقواعد العامة في الإثبات وبما لا يتعارض مع طبيعة وظروف الدعوى الإدارية.

٣. لقد بينت الدراسة أن هنالك ثلاثة مذاهب للإثبات القضائي وهي المذهب الحر أو المطلق، المذهب المقيد أو القانوني، والمذهب المختلط وقد بينت الدراسة أن المذهب السائد في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة القضاء الإداري العُمانية (وكما هو الحال في فرنسا ومصر) هو المذهب الحر أو المطلق والذي يعني إمكانية إثبات الدعوى الإدارية بأيه وسيلة يمكن أن تقنع القاضي الإداري بصحة الدعوى.

٤. من خلال استقراء الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة القضاء الإداري العُمانية فيما يتعلق بوسائل الإثبات يتبين عدم استقرارهما على اجتهاد واحد فيما يتعلق بالملف الوظيفي كوسيلة لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري، إذ أن القضاء الإداري في البلدين يعتبر الملف الوظيفي دليلاً للإثبات في بعض القضايا في حين لا يعتبره كذلك في البعض الآخر منها.

٥. القاعدة العامة في عبء الإثبات في الدعوى الإدارية . كما هو الحال في القضاء العادي . يقع على المستدعي أو المدعي وهو الطرف الضعيف مما

يجعل موقفه أصعب من الإدارة الطرف القوي والمدعى عليه في الغالب نظراً لما تتمتع به من امتيازات عديدة ومتنوعة، ونتيجةً لذلك فإن القاضي الإداري وبخلاف القاضي المدني عليه مسؤولية إعادة التوازن بين طرفي الدعوى والقيام بدور ايجابي في هذا السياق من أجل تخفيف العبء الملقى على عاتق المستدعي أو المدعي وقد يصل إلى الأمر إلى حد نقل عبء الإثبات بالكامل على عاتق المستدعى ضده أو المدعى عليه وهي جهة الإدارة، مما يخلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري تميزها عن بقية النظريات في القوانين الأخرى.

٦. إن من أهم وسائل الإثبات في القضاء الإداري والتي تحتل المرتبة الأولى هي الأدلة الكتابية والسبب في ذلك يعود إلى طبيعة هذه الدعوى وأطرافها غير المتكافئة.

٧. انطلاقاً من المذهب الحر الذي اعتنقه القضاء الإداري فإن القاضي الإداري يستعين بالشهادة في حالة ضياع الأوراق والمستندات أو عندما يرى ذلك مناسباً، وبالخبرة في حالة الاستشارة الفنية في مسألة معينة، وبالانتقال إلى محل النزاع لمعاينة الموضوع على الطبيعة، وبالإقرار كلما اقتضى الأمر ذلك وكانت منتجة في حل النزاع حيث تتساوى جميع الأدلة أمام القضاء الإداري بما فيها الكتابة، إذن فله سلطة تقديرية واسعة في الأخذ بأي من هذه الوسائل.

٨. تم استبعاد الاستجواب . كأحد وسائل الإثبات . في هذه الدراسة لعدم تلاؤمها مع القضاء الإداري ولعدم النص عليها في قانون البلدين محل الدراسة ذلك أن استجواب ممثل الإدارة فيه مساس باستقلال الإدارة والقاضي يملك فقط مناقشته وسماع رأيه دون أن يصل ذلك إلى مستوى الاستجواب، وكذا هو الحال بالنسبة لليمين لا يجوز توجيهها للأفراد وللإدارة لنفس الأسباب.

٩. أن الدور الايجابي للقاضي الإداري سواءً الإجرائي أم الموضوعي في الكشف عن الحقيقة لا يعني عدم حياد القاضي فهو من خلال هذا الدور لا يحل محل أي من الطرفين وإنما دوره الأساسي هو إعادة التوازن بين أطراف الدعوى في ظل اختلال ميزان القوى بين الإدارة والأفراد.

١٠. للقاضي الإداري دور مهم في تنظيم عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية من خلال استخلاصه للقرائن القضائية وسلطته في تكليف الإدارة لتقديم ما تحت يدها من مستندات، واعتبار عدم استجابة الإدارة لطلب القاضي الإداري في تقديم المستندات . في أغلب الأحيان . قرينة قضائية على صحة دعوى المستدعي وبالنتيجة ينقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة.

التوصيات

بناءً على ما ذكر، ولأهمية الموضوع، فإننا نرى الأخذ بالتوصيات الآتية:

١. لتأصيل المبادئ القانونية على أكمل وجه، ولتدارك الأخطاء أو النقص أثناء التطبيق العملي يقتضي الأمر إعادة النظر في تنظيم القضاء الإداري الأردني والعُماني بحيث يتم إنشاء هرم قضائي متكامل أي أن يكون التقاضي على درجتين كما هو الحال في القضاء الإداري الفرنسي والمصري.

٢. لخصوصية التقاضي الإدارية ومراكز الأطراف وحتى يقوم القاضي الإداري بعمله على أكمل وجه، فلا بد من إصدار قانون خاص يتضمن كافة إجراءات التقاضي الإدارية بما يغني الرجوع والاستعانة بالقانون المطبق على القضاء العادي.

٣. نظراً لكثرة القضايا الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة القضاء الإداري العُمانية يتطلب الأمر بهاتين المحكمتين إيجاد جهة متخصصة أو قاضٍ متخصص مهمته تحضير الدعوى الإدارية، وتجميع المستندات كما هو الحال في فرنسا ومصر، وذلك لتمكين قاضي الموضوع من نظرها بسهولة ويسر، ويمكن بالنسبة للأردن جعل النيابة العامة الإدارية هي الجهة المختصة لدى المحكمة بتحضير الدعوى بدلاً من اختصاصها الحالي وهو تمثيل أشخاص الإدارة العامة.

٤. تقترح هذه الدراسة أن يكون من حق المستدعي أو المدعي في كلا البلدين رفع دعواه دون الاستعانة بمحامٍ، والإعفاء من الرسوم القضائية أو تخفيفها لتكون رمزية وفي متناول جميع المتقاضين.

٥. نظراً لأهمية الإثبات الإداري وتميزها عن الإثبات في الدعاوى أمام المحاكم العادية . وفق ما تم الإشارة إليه بهذه الرسالة . فإن هذه الدراسة تقترح تخصيص مادة دراسية تتعلق بالإثبات أمام القضاء الإداري كإحدى المواد المعتمدة لكليات القانون في كلا البلدين.

٦. نقترح على القضاء الإداري في كلا البلدين الثبات على نهج واضح فيما يتعلق بالملف الوظيفي للموظف بحيث يتم اعتباره قرينة على مشروعية أو عدم مشروعية قرارات الإدارة المتعلقة بالموظفين وبخاصة قرارات إحالتهم على التقاعد.

المراجع

ابن منظور، (١٩٩٠)، **لسان العرب**، المجلد الثالث عشر، دار صادر، الطبعة الأولى، بيروت.

أبو السعود، رمضان، (١٩٨٥)، **أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية النظرية العامة في الإثبات**، الدار الجامعية، بيروت .

أبو المجد، أشرف عبدالفتاح، (٢٠٠٧)، **تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء**، رسالة دكتوراه، منشاة المعارف، الإسكندرية، مصر.

أبو شنب، أحمد عبدالكريم، والمومني، أحمد محمد، (٢٠١٠)، اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة موازنة مع نظام قضاء المظالم الإسلامي، **المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية**، جامعة مؤتة، المجلد (٢)، العدد (٢)، عدد الصفحات من ١١-٣٤.

أحمد، محمد شوقي، (١٩٨٨)، **الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية**، مطابع الإشعاع، الطبعة الأولى، الزقازيق، مصر .

إسماعيل، خميس السيد، (١٩٨٦)، **قضاء مجلس الدولة وإجراءات صيغ الدعاوى الإدارية**، دار الطباعة الحديثة، الطبعة الثانية.

إمام يوسف، سحر عبدالستار، (٢٠٠١)، **دور القاضي في الإثبات، دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، جامعة المنوفية.

بديوي، عبدالعزيز خليل، (١٩٧٠)، **الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها**، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى.

بسيوني، عبدالرؤوف هاشم، (٢٠٠٧)، **قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية دراسة مقارنة**، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية.

بسيوني، عبدالغني عبدالله، (١٩٨٣)، **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء**، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر.

بطيخ، رمضان محمد، (٢٠٠٩)، **الإلغاء والتعويض في القضاء الإداري، مسؤولية الدولة دون خطأ (نظرية المخاطر)**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المملكة العربية السعودية.

البنا، محمود عاطف، (١٩٩٠)، **الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، الدعوى الإدارية**، دار الفكر العربي، القاهرة.

تعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩م.

الجرف، طعيمه، (١٩٨٤)، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة.

جمال الدين، سامي، (١٩٩١)، **الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، دعوى الإلغاء**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

جمال الدين، سامي، (٢٠٠٤)، **إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، منشاة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية.

حافظ، محمود، (١٩٨٧)، **القضاء الإداري في الأردن**، عّمان، منشورات الجامعة الأردنية.

حجازي، عبدالفتاح بيومي، (٢٠٠٣)، **أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، دراسة متعمقة في التأديب**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

حسني، محمود نجيب، (١٩٨٨)، **شرح قانون الإجراءات الجنائية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

حلمي، محمود، (١٩٧٧)، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القضاء الكامل، إجراءات التقاضي**، الطبعة الثانية، د.ن.

الحلو، ماجد راغب، (١٩٩٩)، **القضاء الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

خضر، طارق فتح الله، (٢٠٠٢)، **القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دعوى الإلغاء**، د.ن.

الخطيب، عدنان، (١٩٦٨)، **الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة**، محاضرات لطلاب قسم الدراسات القانونية في معهد البحوث العربية، جامعة الدول العربية.

الخلايلة، محمد علي، (٢٠١٠)، **القانون الإداري، الكتاب الأول**، إثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمّان، الأردن.

خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، (٢٠٠٤)، **دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مطابع الولاء الحديثة، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر.

خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، (٢٠٠٨)، **الإثبات أمام القضاء الإداري، الإثبات المباشر، الإثبات غير المباشر، دور القاضي في الإثبات**، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر.

خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، (٢٠٠٩)، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، (٢٠١٠)، **الإثبات في الدعاوى الإدارية**، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى.

الدستور الأردني الحالي لعام ١٩٥٢م.

الدناصوري، المستشار عز الدين، وعكاز، الأستاذ حامد، د.ت، **التعليق على قانون الإثبات**، مطابع روز اليوسف الجديدة، الطبعة التاسعة.

رسلان، أنور، (١٩٨٢)، **مسؤولية الدولة غير التعاقدية**، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة.

رمضان، عمر السعيد، (١٩٨٥)، **مبادئ الإجراءات الجنائية، الجزء الأول**، دار النهضة العربية.

الروبي، أسامة، (٢٠٠٩)، **الوسيط في شرح قانون الإثبات العُماني**، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، مصر.

الزعبي، خالد، (١٩٩٦)، إجراءات قضاء الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية، **مجلة مؤتة للبحوث والدراسات**، المجلد (١١)، العدد (١)، عدد الصفحات من ٧٣-١٠١.

زكي، محمود جمال الدين، (١٩٧٨)، **الوجيز في النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني المصري**، مطبعة جامعة القاهرة، الطبعة الثالثة، مصر.

السنهوري، عبدالرزاق، (١٩٦٨)، **الوسيط في شرح القانون المدني، ج ٢، نظرية الالتزام بوجه عام، الإثبات، آثار الالتزام**، دار النهضة العربية، القاهرة.

السنوسي، صبري محمدي، (١٩٩٨)، **الإجراءات أمام القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

الشامي، عايدة، (٢٠٠٨)، **خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية**، المكتب الجامعي الحديث، اليمن.

الشربيني، مصطفى محمود، (٢٠٠٦)، **بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

شطناوي، علي خطار، (١٩٩٥)، **القضاء الإداري الأردني**، المركز العربي للخدمات الطلابية، عّمان، الأردن.

شطناوي، علي خطار، (٢٠٠٨)، **موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول والثاني**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، عّمان، الأردن.

شطناوي، علي خطار،(٢٠٠٨)، **مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة**، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عّمان،الأردن.

شيحا، إبراهيم عبدالعزيز، د.ت، **أصول القانون الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

الطراونة، مصطفى عبدالعزيز، (٢٠١١)، **القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به، دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، جامعة عمّان العربية للدراسات العليا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمّان، الأردن.

الطماوي، سليمان، (١٩٦٦)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان، (١٩٩٦)، **القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء**، دار الفكر العربي.

عبد الوهاب، محمد رفعت، (٢٠٠٣)، **القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات**، منشورات الحلبي الحقوقي، د.ن.

عبد الوهاب، محمد رفعت،(٢٠٠٧)، **أصول القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، إجراءات القضاء الإداري، القضاء الإداري في الفقه الإسلامي**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر.

عبدالستار، فوزية، (١٩٧٥)، **شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني**، دار النهضة العربية، بيروت.

عبدالمنعم، محمد أحمد، (١٩٩٥)، **مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.

العضايلة، سالم حمود أحمد، (٢٠٠٢)، **القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية.

عكاشة، هشام عبدالمنعم، (٢٠٠٣)، **دور القاضي الإداري في الإثبات**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

العلوي، سالم بن راشد، (٢٠٠٤)، **السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة في عُمان بين متطلبات الانضباط ومقتضيات الضمان دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.

العلوي، سالم بن راشد، (٢٠٠٩)، **القضاء الإداري دراسة مقارنة**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، عّمان، الأردن.

علي، صافي أحمد قاسم، (٢٠٠٦)، **الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، مصر.

الغويري، أحمد عوده، (١٩٩١)، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، **مجلة مؤتة للبحوث والدراسات**، المجلد (٦)، العدد (٣)، عدد الصفحات من ٢٠١-٢٥١.

الغويري، أحمد عوده، (١٩٩٧)، **القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي)**، جامعة مؤتة، الطبعة الأولى، د.ن.

فرج، توفيق، (١٩٨٢)، **قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية**، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية.

فهمي، مصطفى أبو زيد، (١٩٦٣)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، دار المعارف، الطبعة الثانية، مصر.

الفيروز أبادي، مجد الدين محمد، (١٩٥٢)، **القاموس المحيط**، ط ٢، مطبعة الحلبي، القاهرة، مصر.

قانون استقلال القضاء رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١م.

قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨م وتعديلاته.

قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية رقم (٦٨) لسنة ٢٠٠٨م.

قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٢م وتعديلاته.

القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن عام ١٩٢٨م.

قانون الأمن العام رقم (٩) لسنة ١٩٦٥ م.

قانون البينات رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٢ م وتعديلاته.

قانون السلطة القضائية رقم (٩٠) لسنة ١٩٩٩م.

القانون المالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٨م.

القانون المدني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ م.

قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢م.

قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م.

قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (١١) لسنة ١٩٨٩م.

قانون محكمة القضاء الإداري رقم (٩١) لسنة ١٩٩٩م.

القضاة، مفلح، (١٩٩٧)، **الإثبات في المواد المدنية والتجارية، دراسة مقارنة**، ط١، مطبعة بن دسمال، الإمارات.

القطارنة، خالد خلف، (٢٠٠٠)، **قواعد الإثبات في دعوى الإلغاء**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت.

القيسي، شادية عطا الله، (٢٠٠٨)، **وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة.

كنعان، نواف، (١٩٩٩)، وسائل الإثبات في قضاء محكمة العدل العليا، **مجلة دراسات الجامعة الأردنية**، المجلد (٢٦)، العدد (١)، عدد الصفحات من ٣٩-٦٣.

كنعان، نواف، (٢٠٠٩)، **القضاء الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، عّمان، الأردن.

المحامي مونس، أحمد محمد، (٢٠٠٩)، **التعليق على قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية العُماني**، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر.

المحروقي، شادية إبراهيم، (٢٠٠٥)، **الإجراءات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

مرقس، سليمان، (١٩٨١)، **أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية**، عالم الكتب، القاهرة.

مرقس، سليمان، (١٩٩٨)، **الوافي في شرح القانون المدني، أصول الإثبات وإجراءاته، الأدلة المقيدة**، دار الكتب القانونية شتات، مصر، المنشورات الحقوقية صادر، لبنان.

المستشار عكاشة، حمدي ياسين، (٢٠١٠)، **موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب السادس، الإثبات في الدعوى الإدارية**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

مسلم، أحمد، (١٩٧٧)، **أصول المرافعات**، دار الفكر العربي، القاهرة.

مطر، محمد يحيى، (١٩٨٧)، **الإثبات في المواد المدنية والتجارية**، الدار الجامعية، الإسكندرية.

مطر، محمد يحيى، (١٩٨٩)، **مسائل الإثبات في القضايا المدنية والتجارية**، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، بيروت.

المليجي، أسامة أحمد شوقي، (٢٠٠٠)، **القواعد الإجرائية للإثبات المدني وفقاً لنصوص القانون وأحكام القضاء وآراء الفقه**، دار النهضة العربية، القاهرة.

موسى، أحمد كمال الدين، (١٩٧٧)، **نظرية الإثبات في القانون الإداري**، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، مصر.

موسى، أحمد كمال الدين، (١٩٨٠)، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري، **مجلة مجلس الدولة**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، السنة (٢٧)، عدد الصفحات من ٢٣١-٢٧٠.

النداوي، آدم وهيب، (١٩٨٦)، **شرح قانون الإثبات**، مطبعة دار القادسية، الطبعة الثانية، بغداد.

نشأت، أحمد، (١٩٧٢)، **رسالة الإثبات**، ج ٢، مطبعة دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، القاهرة.

النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (١٠١) لسنة ١٩٩٦م.

النهري، مجدي، (١٩٩٧)، **مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية**، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة.

هاشم، محمود محمد، (١٩٨٨)، **القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية**، منشورات جامعة الملك سعود، الطبعة الأولى، الرياض.

والي، فتحي، (١٩٩٣)، **الوسيط في قانون القضاء المدني**، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة.

السيرة الذاتية

الاسم: محمد بن أحمد بن صالح المعولي.

الكلية: الحقوق.

القسم: القانون العام.

السنة: ٢٠١١ م .

العنوان: سلطنة عُمان.

البريد الالكتروني: m-almawali@hotmail.com

الهاتف: 0096899800199