دور محكمة العدل العليا
في حماية حقوق الإنسان(*)

الدكتور/ خالد الزبيدي
أستاذ مشارك
كلية الحقوق - جامعة الإسراء
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

تعد الحماية القضائية واحدة من أهم ضمانات حقوق الإنسان إن لم تكن أهمها على الإطلاق. وتمارس محكمة العدل العليا، جهة القضاء الإداري في الأردن، في حدود ما تختص به قانوناً، دوراً بالغ الأهمية في هذا الصدد. وقد تناولنا في دراستنا هذه دورالمحكمة في حماية كل من مبدأ المساواة، والحقوق المدنية والسياسية والفكرية والاقتصادية والاجتماعية، وموقفها من ضمانات حماية هذه الحقوق. وذلك في مباحث أربعة مسبوقة بمبحث تمهيدي بيّنا فيه التنظيم القانوني لمحكمة العدل العليا. وقد أنهينا بحثنا بخاتمة أوضحنا فيها بعض الآراء والاستنتاجات التي خلصنا إليها من خلال البحث.

مقدمة:

لعلّ أهم مشكلة تواجه حقوق الإنسان وحرياته، لا تكمن في الاعتراف بها دستورياً أو توثيقها قانونياً بهذا المستوى أو ذاك، على الرغم من أهمية ذلك الاعتراف أو التوثيق وضرورته، بل تتمثل في كيفية ضمان ممارسة تلك الحقوق

(*) أجيز البحث بتاريخ ١٣/٥/٢٠٠٦م.

والحريات، وحمايتها ضد الخروق والانتهاكات التي تأتي من أية سلطة من سلطات الدولة المختلفة، وبخاصة من السلطة الإدارية.

لذلك، صحّ القول بأن ما تسطره الدساتير من حقوق، وما تخطه يد المشرع من حريات تبقى حبراً على ورق، ومجرد تنظير مثالي، إن لم تقترن بتمكين الأفراد من ممارستها فعلياً، وإن لم تتوفر لهم ضمانات جدية إزاء السلطة التي تستطيع مصادرة تلك الحقوق كلياً أو الحد منها أو التضييق على الأفراد في ممارستها، تحت مسوغات شتى وذرائع مختلفة، وهو ما عبر عنه بالصراع بين السلطة والحرية.

ومن هنا كان لا بدّ من تحقيق التوازن بين طرفي المعادلة؛ أي تمكين الدولة من القيام بمسؤولياتها والنهوض بوظائفها مع ما يستوجبه ذلك من تخويلها ما يلزم من سلطات وامتيازات من جهة، وكفالة حقوق الأفراد وحرياتهم وتحصينها مع ما يقتضيه ذلك من الحد، قدر الإمكان، من سلطات الدولة، ومنعها من التعسف بتلك السلطات أو الاستبداد بها من جهة أخرى.

ولعلنا لا نجانب الصواب إذا ما قررنا أن القضاء هو أقدر من يملك تحقيق هذا التوازن، دون الانتقاص من أشكال الرقابة الأخرى من سياسية وإدارية وشعبية وغيرها.

وإذا كانت الحماية القضائية لحقوق الإنسان وحرياته هي أهم أشكال الرقابة وأقواها، فإن هذه الحماية لا تتوقف على وحدة النظام القضائي أو ازدواجه بقدر ما تعتمد على قدرة ذلك القضاء في مراقبة أعمال الإدارة، ومدى اتساع ولايته وشمولها أكبر قدر ممكن من تلك الأعمال، إضافة إلى نطاق السلطات المخولة قانوناً للقاضي في هذا المجال. لذلك لا غرابة إن وجدنا العديد من الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد قد وفرت بهذا القضاء ضمانة أكيدة وجدية لحقوق الإنسان إزاء تصرفات الإدارة.

ولكن، على الرغم من ذلك كله، يبقى القضاء الإداري بما يمتاز به من خصائص، وبما يمتلك من سلطات، هو الجهة المؤهلة للنهوض بهذه المهمة

النبيلة، والتعامل مع مسألة حيوية كهذه. لذلك، لا غرابة أن وصف هذا القضاء بأنه قضاء حقوق الإنسان، وأن وسم القانون الإداري بأنه قانون حقوق الإنسان[١].

ورغبة في دراسة اتجاهات القضاء الإداري الأردني ممثلاً في محكمة العدل العليا، لبيان ما استقر عليه من مبادئ في هذا الشأن، ولقلة ما كتب في هذا الموضوع، في المكتبة الأردنية، كان اختيارنا لموضوع البحث الذي عالجنا فيه دور المحكمة في حماية أهم الحقوق والحريات التي تدخل ما تثيره من منازعات ضمن اختصاصها.

وقد وزعنا البحث على مباحث أربعة مسبوقة بمبحث تمهيدي عالجنا فيه التنظيم القانوني لمحكمة العدل العليا. أما المبحث الأول فخصصناه لدراسة دور محكمة العدل العليا في حماية مبدأ المساواة، وأفردنا المبحث الثاني لبيان دور محكمة العدل العليا في حماية الحقوق المدنية، ودرسنا في المبحث الثالث دور المحكمة في حماية الحقوق السياسية والفكرية، وأوضحنا في المبحث الرابع دور المحكمة في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وقد جاء اختيارنا لهذه الموضوعات؛ لأنها تمثل ركائز أساسية لحقوق الإنسان من جهة، وبهدف بحث وتحليل ما توصلت إليه المحكمة من اجتهادات قضائية في تعرضها لهذه الحقوق من جهة أخرى. ثمّ أنهينا بحثنا بخاتمة أوضحنا فيها أهم ما خلصنا إليه من أفكار ونتائج من خلال البحث.

(١) د. عبدالإله الخاني، القانون الإداري وحقوق الإنسان، مجلة «المحامون»، تصدر عن نقابة المحامين السورية، العدد ١٢، سنة ١٩٧٨، ص ٣١٤.

مبحث تمهيدي
التنظيم القانوني لمحكمة العدل العليا

حري بنا قبل البحث في دور محكمة العدل العليا في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم أن نبين بإيجاز التنظيم القانوني لهذه المحكمة من حيث تشكيلها واختصاصاتها، ودورها في الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة، وهو ما ندرسه في مطالب ثلاثة.

المطلب الأول
تشكيل محكمة العدل العليا

أفرد المشرع الدستوري القضاء بفصل خاص عنونه بالسلطة القضائية. وقسّم المحاكم إلى أنواع ثلاثة: نظامية ودينية وخاصة. ونص على بعض المبادئ الأساسية، ومنها استقلال القضاء وعلانية المحاكمة.

وأورد الدستور نصوصاً صريحة تشكل الأساس الذي يستمد منه القضاء ولايته. حيث نص في المادة (١٠٢) على أن "تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها...."، كما أورد نصوصاً أخرى تتعلق بولاية المحاكم الدينية والمحاكم الخاصة.

وإيماناً من المشرع الدستوري بدور القضاء الإداري بوصفه إحدى جهات القضاء المهمة. فقد أكّد بنص صريح إنشاء محكمة عدل عليا. فجاء في المادة (١٠٠) "تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا".

غير أن القانون المشار إليه في النص، وهو قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢، صدر في العام الذي صدر فيه الدستور من دون أن ينفذ مضمون النص الدستوري الذي ورد على سبيل الإلزام. فلم تنشأ محكمة عدل عليا كما هو وارد في النص، بل عهد إلى محكمة التمييز صفة محكمة عدل عليا

لنظر المنازعات الإدارية التي وردت على سبيل الحصر في القانون المشار إليه. وهكذا، فقد تأخر تنفيذ هذا النص الدستوري الآمر قرابة عقودٍ أربعة من الزمن؛ إذ لم تنشأ محكمة العدل العليا كمحكمة مستقلة عن المحاكم النظامية إلا بصدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ لتنظر المنازعات الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاصها بموجب هذا القانون. ثم ألغي هذا القانون المؤقت بصدور قانون المحكمة النافذ رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ الذي نص في المادة (٣) على أن تنشأ محكمة تسمى "محكمة العدل العليا" يكون مقرها في عمان، تشكل من رئيس وعدد من الأعضاء القضاة، على أن يتوافر فيهم عدد من الشروط التي بينتها المادة (٤) من القانون، وقضى بأن يكون رئيس المحكمة برتبة رئيس محكمة تمييز وأن يكون القاضي فيها برتبة قاضي تمييز، كما أوجب القانون أن تنشأ لدى المحكمة رئاسة للنيابة العامة الإدارية تشكل من رئيس برتبة قاضي تمييز ومساعد له أو أكثر على أن يتوافر فيهم عدد من الشروط التي حددتها المادة (٥) من القانون.

وينحصر دور رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه من مساعديه خطياً في تمثيل أشخاص الإدارة العامة لدى المحكمة في الدعوى سواء كانوا مدعين أم مدعى عليهم في جميع إجراءاتها ولآخر مرحلة من مراحلها.

ويتم تعيين رئيس المحكمة وقضاتها ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه بإرادة ملكية سامية بناءً على قرار من المجلس القضائي. وتمارس محكمة العدل العليا اختصاصاتها من خلال هيئاتها العادية والهيئة العامة؛ إذ تنعقد المحكمة في هيئة أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة من رئيس وأربعة قضاة على الأقل للنظر في الدعاوى التي يحيلها إليها الرئيس. بينما تنعقد الهيئة العامة بكامل أعضاء المحكمة باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب، إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي أو هيئة أخرى، أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأً قانونياً مستحدثاً أو مهماً. وتصدر المحكمة الحكم فيها بما تراه موافقاً بشأن ذلك المبدأ[١].

(١) المادة (٨) من القانون.

المطلب الثاني
اختصاصات محكمة العدل العليا

حدد المشرع في المادة التاسعة من القانون اختصاصات المحكمة، ويمكن تقسيمها إلى ما يلي:

أولاً – الطعون الانتخابية:

وتتمثل في الطعون بنتائج انتخابات مجالس البلديات، غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة النافذة المفعول، بما في ذلك انتخابات مجلس النواب، غير أن المشرع أخرج من ولاية المحكمة الطعون بصحة العضوية لمجلس النواب التي يعود الفصل فيها إلى المجلس ذاته وفق المادة (٧١) من الدستور(١).

ثانياً – الطعون المتعلقة بالوظيفة العامة:

وهي الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة، كما تشمل 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، وكذلك طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية، والمنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم.

ثالثاً – الطعون المتعلقة بعدم دستورية القوانين والأنظمة:

---

(١) انظر د.محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ط١، لم يذكر دار النشر، عمان – ١٩٨٥، ص ١٢٤-١٢٥.

وهي الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون. والطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور. وهو اختصاص مستحدث بموجب القانون النافذ(١).

ويقصد بالقوانين المؤقتة، تلك التي تصدر عن مجلس الوزراء عندما يكون البرلمان غير منعقد أو منحل في الحالات التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير وفقاً لضوابط محددة نص عليها الدستور في المادة (٩٤). وهو تعبير مرادف في مفهومه لمصطلح (أنظمة الضرورة) التي تنص عليها العديد من الدساتير، ومنها الدستور المصري(٢).

رابعاً – الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي:

واستثنى المشرع منها القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل التي رسم قانون العمل طريقاً خاصاً لتسويتها(٣). ويعد وجود هذه الجهات أحد التطبيقات العملية لمبدأ الفصل مع التعاون بين السلطات، وهي معروفة على نطاق واسع وبخاصة في القانونين الإنكليزي والأمريكي(٤).

---

(١) تفصيلاً د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة، عمان ١٩٩٩ من ٥٨٤-٥٩٤، وللمؤلف ذاته رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين المؤقتة، بحث مقدم إلى ندوة الثلاثاء التي أقامها المركز الوطني لحقوق الإنسان بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١١ غير منشور ص ١-١٦.

(٢) انظر المادة (١٤٧) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١، وتفصيلاً د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٦، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩١، ص ٤٩٥ – ٥٠٣.

(٣) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٢، ص ١٦٠ – ١٦١.

(٤) J. F. Garner, Administrative Law. 4edt, Butterworth's-London- 1974, P. 12-14.

خامساً – طعون الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، حتى لو كانت محصنة بموجب القوانين التي صدرت بمقتضاها، ولعله من أهم اختصاصات محكمة العدل العليا، ومما يسجل للمشرع في هذا الخصوص عدم اعترافه بالتحصين التشريعي لهذه القرارات، وهو نص مستحدث بالغ الأهمية، وإن كنا نؤثر السمو بهذا الحظر إلى مرتبة النص الدستوري، كما فعل المشرع المصري بموجب المادة (٦٨) من دستور سنة ١٩٧١ النافذ.

سادساً – طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات التي سبق بيانها في الفقرات السابقة، سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.

سابعاً – الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر، نذكر منها على سبيل المثال القرارات الصادرة عن مسجل العلامات التجارية سواء بقبول التسجيل أو رفضه، بموجب المادتين ١١ و ١٤ من قانون العلامات التجارية رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٢ المعدل.

ومع أن المحكمة في ظل قانونها الحالي لا تعد صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية، وعلى الرغم من وجود كثير من جوانب النقص والقصور في قانونها الحالي، التي سنشير إلى بعض منها لاحقاً. فإن اختصاصات المحكمة توسعت إلى حد كبير في ظل هذا القانون عما كانت عليه في القوانين السابقة، كما أن المحكمة مالت في اجتهادها القضائي إلى التوسع في تفسير النصوص المحددة لاختصاصاتها، بل إن جانباً من الفقه يرى أن اختصاص المحكمة قد امتد ليشمل الغالبية العظمى من المنازعات الإدارية[١].

المطلب الثالث

رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية أعمال الإدارة

لا شك أن الرقابة القضائية تعد من أنجع صور الرقابة على أعمال الإدارة، لما تتصف به من مزايا، فهي تمارس من قبل جهة قانونية متخصصة تتسم

(١) د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص٩٦.

بالحياد والاستقلال والبعد عن التأثر بالاعتبارات السياسية، لذلك فهي تمثل أساساً مهماً من أسس الدولة القانونية[١].

ولقد استطاعت محكمة العدل العليا – بوصفها الجهة القضائية المختصة بالرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، من خلال ما رسمه لها المشرع من اختصاصات، وما استقرت عليه من اجتهادات – أن تمارس دوراً مهماً في توفير الحماية القانونية لحقوق الأفراد وحرياتهم.

ولم يقتصر هذا الدور على الظروف العادية، وهو ما سنوضحه بالتفصيل فيما يلي من البحث، بل امتد ليشمل الظروف الاستثنائية حيث تتوسع سلطات الإدارة وتحل قواعد المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية، مما يمثل – ولا شك – خطورة كبيرة على حقوق الأفراد وحرياتهم التي تخضع للتقييد أو حتى للمصادرة من قبل الإدارة[٢]؛ الأمر الذي يستدعي نهوض القضاء بدوره النبيل في توفير الحماية اللازمة لتلك الحقوق والحريات.

وقد كان لمحكمة العدل العليا اجتهاداتها القضائية المهمة في هذا الصدد، نكتفي في هذا المقام بإيراد شواهد منها؛ فقد حددت المحكمة شروط الاحتجاج بأحكام الضرورة والظروف الاستثنائية ولم تترك ذلك لمطلق تقدير الإدارة[٣]،

---

(١) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة - ١٩٩٩ ص ١٧٩-١٨١.
د. أحمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، لم تذكر معلومات النشر، ص ٣٢.

(٢) Andre' De laubadere, Traite' de droit administratif, 8ed, T. I. L G. D. J, Paris - 1978 P.278.
د. الطماوي مرجع سابق، ١١٩-١٢٧ وانظر المادتين ١٢٤ و ١٢٥ من الدستور الأردني اللتين وسعتا صلاحيات الإدارة في هذه الظروف، تفصيلاً د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، ط١، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان – ١٩٩٤، ص ١١٤ – ١١٩، د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص ٥٣ – ٥٤.

(٣) عدل عليا ١٩٨٢/١١٢، مجلة نقابة المحامين تصدر عن نقابة المحامين في المملكة الأردنية الهاشمية، وسنشير إليها في الهوامش اللاحقة بـ (المجلة) اختصاراً، العدد ٢ سنة ١٩٨٣، ص ١٧٦.

كما حددت الحالات التي تشكل خطراً داهماً والتي تسوغ منح الإدارة سلطات استثنائية، وقضت بأن ما يمكن معالجته بوسائل قانونية عادية لا يصح معالجته بوسائل قانونية استثنائية[١] وضيقت نطاق تطبيق التشريعات الاستثنائية قدر المستطاع[٢]، وراقبت الأسباب التي تستند إليها التدابير الاستثنائية[٣]، وما تهدف إليه الإدارة من تلك التدابير، ولم تتردد في إلغاء ما تصدره الإدارة من قرارات إذا حادت عن هدف المحافظة على السلامة العامة والأمن العام[٤].

من جهة أخرى، فقد كان للمحكمة موقفها إزاء نظرية أخرى لا تقل خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم من سابقتها، ونقصد بها نظرية أعمال السيادة، التي تتحصن بموجبها طائفة من أعمال السلطة التنفيذية من رقابة القضاء عادياً كان أم إدارياً، تلك النظرية التي سوغها الفقه والقضاء الإداريان بمسوغات عدة[٥].

وقد أخذ المشرع الأردني في القوانين المتعاقبة لمحكمة العدل العليا، ومنها القانون النافذ بهذه النظرية، حيث نص في الفقرة ج/١ من المادة التاسعة على أن "لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة".

---

(١) عدل عليا ١٩٩٧/٢٢٦ في ١٩٩٨/١/٢٦ (غير منشور) أشار إليه د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق ص ٥٤.

(٢) انظر على سبيل المثال قرارات المحكمة ١٩٨٧/٣، ١٩٨٧/١١٥، المجلة، الأعداد ٤-٦ سنة ١٩٨٨، ص ٦٤٠-٦٩٥.

(٣) عدل عليا ٦٦/٧٩ المجلة، العدد ١١، سنة ١٩٦٦، ص ١١٠٩.

(٤) انظر في هذه الأحكام وغيرها د. نعمان أحمد الخطيب، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً، ١٩٧٢-١٩٩٧، ط١، دار الثقافة والدار العلمية للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠١، ص ٣٩٠-٣٩٨.
د. شطناوي، مرجع سابق، ص١٥٩-١٦٠.

(٥) De laubadere, op. cit P. 290., Rene chapus. Droit du contentieux adm. Paris - 1982 P. 607.
كذلك د. الطماوي، مرجع سابق ص ١٢٩-١٣١، وللمؤلف ذاته، قضاء الإلغاء، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٢٦-٣٦٤.

غير أن المحكمة فسّرت النص تفسيراً ضيقاً فقضت في أحد أحكامها الحديثة برد الدفع المقدم من الإدارة بأن إصدار القوانين المؤقتة يعد عملاً من أعمال السيادة، ومما جاء في حكمها "..... للمحكمة بحكم قانونها حق الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة وقد جاء النص بهذا الخصوص مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه ولا يرد القول بأن إصدار القوانين المؤقتة هو عمل من أعمال السيادة"[(١)]، ونحن نؤيد المحكمة في قضائها هذا لما يتضمنه من تفسير سليم للنص الدستوري الخاص بالقوانين المؤقتة، بما يخرجها من نطاق أعمال السيادة، ويبسط – من ثم – رقابة القضاء الإداري على دستوريتها.

لقد استطاعت محكمة العدل العليا، من خلال هذه الاجتهادات وغيرها، أن تكسب ثقة الأفراد، وأن تصبح ملاذاً لهم من تصرفات الإدارة غير المشروعة، لذلك فلا غرابة إن وصفت بأنها "محكمة حقوق الإنسان والحارس على أمن الوطن ودستوره وقوانينه"[(٢)].

ولكن على الرغم من أهمية هذا الدور النبيل الذي تنهض به المحكمة، فإن القانون المنظم لها كبلها بقيود جعلتها قاصرة عن تأدية مهمتها على الوجه الأكمل، ونكتفي هنا بإيراد بعض الانتقادات الموجهة إلى ذلك القانون؛ إذ يلاحظ أنه لم يعتبر المحكمة هي القاضي العام للمنازعات الإدارية، بل أورد اختصاصاتها على سبيل الحصر، فأخرج بذلك طائفة كبيرة من أعمال الإدارة من اختصاص المحكمة، نذكر منها على سبيل المثال منازعات العقود الإدارية، منازعات الموظفين التي لا يشملها نص المادة (٩/أ) من القانون، قرارات النقابات المهنية. ثمّ حدد سلطة المحكمة في مسائل أخرى، كما هو الحال بالنسبة للأنظمة المخالفة للقانون أو للدستور[(٣)]، فقصرها على وقف العمل بتلك

---

(١) عدل عليا ٢٠٠١/٤٧٨، المجلة، العدد ٧-٨ سنة ٢٠٠٢، ص ١٨٩٢.

(٢) المحامي الأستاذ صالح العرموطي، مرافعته في الدعوى رقم ٢٠٠١/٤٧٨، عدل عليا، منشورة في المجلة، العدد ٤-٦ سنة ٢٠٠٢، ص٣٣.

(٣) انظر على سبيل المثال قرار المحكمة ٢٠٠١/٣٩، المجلة، العدد ١-٣ سنة ٢٠٠٣، ص ٣٨.

الأنظمة دون إلغائها على الرغم من أنها لا تخرج عن كونها قرارات إدارية، وهو ما فعله بالنسبة إلى القوانين المؤقتة أيضاً، كما أوضحنا سابقاً.

من جهة أخرى، فإن نظام التقاضي على درجتين، الذي أخذ به المشرع الأردني لا يسري على القضاء الإداري؛ لأن محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة، مما ينال من حقوق المتقاضين. هذا فضلاً عن كونها المحكمة الوحيدة على صعيد الدولة، إذ لا توجد محاكم قضاء إداري في المحافظات. أما بالنسبة إلى قضاة المحكمة، فيلاحظ عدم اتباع مبدأ التخصص في انتقائهم(١)، فجلّهم من قضاة المحاكم المدنية، على الرغم مما بين المنازعات الإدارية والمنازعات المدنية من اختلاف.

إن تجاوز هذه النواقص وغيرها سيسهم –دون شك– في تعزيز دور هذا القضاء في رقابة مشروعية أعمال الإدارة، وحماية حقوق الأفراد.

بعد هذا الإيجاز عن التنظيم القانوني لمحكمة العدل العليا، ندرس فيما يلي دورها في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وذلك في مباحث أربعة متعاقبة.

(١) انظر د.علي خطار شطناوي "القضاء الإداري الأردني"، مرجع سابق ص ٢٥٧، د.أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، ط ١. المطابع العسكرية، عمان – ١٩٩٧ ص ٩٥-٩٧.

المبحث الأول
دور محكمة العدل العليا في حماية مبدأ المساواة

المساواة هي حجر الأساس في حقوق الإنسان بوصفه كائناً اجتماعياً يعيش في جماعة قد تختلف من حيث العرق أو الدين أو اللغة أو التوجهات السياسية. وهي تختلف بالطبع جنساً بين الرجال والنساء. والمساواة حق أصيل يولد مع الإنسان لا تملك الحكومات منحه أو سحبه. وقد أكدته الأديان السماوية والمواثيق الدولية(١).

وقد أقرّ الدستور الأردني مبدأ المساواة عندما نص في المادة (٦) فقرة (١) على ما يأتي: "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين"(٢).

وقضاء محكمة العدل العليا زاخر بتطبيقات لمبدأ المساواة. كما أن للمحكمة تفسيرها الخاص لهذا المبدأ، وهو ما نوضحه في مطلبين متعاقبين.

المطلب الأول
مفهوم مبدأ المساواة في قضاء محكمة العدل العليا

ترى المحكمة أن مبدأ المساواة الوارد في الدستور لا يعني معاملة فئات المواطنين على ما بينها من تباين في المراكز القانونية، معاملة قانونية متكافئة،

---

(١) د. الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، مكتبة الجلاء الحديثة، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٩٩-٢٠٠

(٢) انظر تفصيلاً بالنسبة إلى مبدأ المساواة د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٤٤٩ – ٤٥٧. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٦١–١٦٢، د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، ط ١، مطابع الدستور، عمان، ٢٠٠٣، ص ٣٥٢-٣٥٣، د. غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ط٢، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٧، ص ٢٢٣-٢٢٦.

وهو لا يعارض صور التمييز جميعها لأن من صور التمييز ما يستند إلى أسس موضوعية لا تخالف الدستور. وتذهب المحكمة إلى أن "... التمييز المنهي عنه بمقتضى النص الدستوري (هو) الذي يكون تحكمياً باعتبار أن كل تنظيم تشريعي لا يعتبر مقصوداً لذاته بل لتحقيق أغراض بعينها تعكس مشروعيتها إطاراً للمصلحة العامة التي يسعى المشرع إلى تحقيقها فإذا تعارض النص التشريعي بما انطوى عليه من التمييز مع هذه الأغراض كان تحكمياً وغير مستند إلى أسس موضوعية ومجافياً لأحكام المادة السادسة من الدستور..."(١). وهكذا تفسر المحكمة المساواة الواردة في الدستور بأنها مساواة نسبية وليست مطلقة تأخذ بعين الاعتبار تباين المراكز والأوضاع القانونية، كما لا ترى في بعض صور التمييز التي يقيّمها المشرع وفقاً لأسس موضوعية وتحقيقاً لأهداف تتصل بالمصلحة العامة، أي إخلال بهذا المبدأ.

وقد استقرت المحكمة على هذا التفسير وأخذت به في أحكام كثيرة حتى أصبح مبدأ مستقراً في قضائها. ومن الشواهد على ذلك، أنها قضت بأن "...المقصود بالمساواة أمام القانون المقررة في المادة السادسة من الدستور هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية وليس المساواة بين طائفة من الأفراد كطائفة الموظفين وبين طائفة أخرى غيرها كطائفة الطلاب"(٢). وقررت أنه "... ليس من الجائز إعمال القياس بين أفراد فئة وأخرى متى كان كل فئة تنفرد بظروف ذاتية خاصة تميزها عن الأخرى. وهذا ما ذهب إليه الفقه والقضاء الإداريان عندما لم يهملا عوامل البيئة وظروفها والتقاليد وطبيعتها وأحكام العرف والأحوال الاجتماعية"(٣).

وعلى وفق هذا التفسير لمبدأ المساواة، لم تجد المحكمة في التشريعات المنظمة لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بما انطوت عليه من تمييز السكان

(١) عدل عليا ٢٠٠٢/٢٨٦، المجلة، العدد ٤-٥، سنة ٢٠٠٣، ص ٥٩٧-٥٩٨.
(٢) عدل عليا ٧٧/٣٤، المجلة العدد ٧-٨، سنة ١٩٧٧، ص ٩٧٨.
(٣) عدل عليا ٩٥/٣١٦، المجلة، العدد ٧-٨، سنة ١٩٩٥، ص ١٧٣٢.

المحليين بهدف تنمية المنطقة وتنظيم المركبات العاملة فيها (والمستندة) إلى أسس موضوعية بما يحقق المصلحة العامة، أي مجافاة لأحكام المادة السادسة المشار إليها من الدستور. وقضت بناءً على ذلك بأن "قرار مجلس المفوضين لسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة المتضمن عدم الموافقة على الطلب المقدم من المستدعي لنقل السياح من منطقة العقبة إلى منطقة وادي رم الصحراوية والتنقل بداخلها لأنه من غير سكان المنطقة لا يخالف الدستور"(١).

وطبقاً للمفهوم ذاته، لم تتردد المحكمة في إلغاء القرارات الإدارية التي ترتب اختلافاً بيّناً وعدم مساواة بين أفراد الفئة الواحدة. ومن ذلك إلغاؤها تعليمات تقاعدية لأنها أفرزت "..... اختلافاً بيّناً وعدم مساواة، وهو مبدأ جوهري من المبادئ العليا الدستورية، مما يستوجب إعادة النظر في هذه التعليمات بالنسبة لهذه الفئة من الموظفين المتقاعدين وبما يحقق المساواة بينهم"(٢). لا بل إن المحكمة رتبت التزاماً على عاتق الإدارة بإعمال مبدأ المساواة فقضت بأن "..... من الواجب على السلطة الإدارية أن تسوي بالمعاملة بين الناس إذا اتحدت ظروفهم فيما أعطاها المشرع من سلطات في تصريف الشؤون العامة فلا تعطي حقاً لأحد الناس ثم تحرم غيره منه متى كانت ظروفهم متماثلة"(٣).

ولكن إذا تم ترتيب حقوق ومزايا لأحد الأفراد بموجب قرار إداري صدر خلافاً للقانون، فلا يجوز أن يطلب آخرون الحصول على هذه الحقوق والمزايا نفسها بحجة إعمال مبدأ المساواة؛ إذ لا يجوز التمسك بهذا المبدأ في حالات مخالفة القانون. وبناءً على ذلك تقرر المحكمة أن مخالفة القانون لا تعد سابقة يجوز لطالب التسجيل الاحتجاج بها متذرعاً بقواعد المساواة؛ لأن قواعد

---

(١) عدل عليا ٢٠٠٢/٢٨٦، قرار سبقت الإشارة إليه، المجلة، العدد ٤-٥، سنة ٢٠٠٣، ص ٥٩٧-٥٩٨.

(٢) عدل عليا ١٩٩٥/٢٥٠، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا صادر عن المكتب الفني في نقابة المحامين، عمّان، ج٢، ص ٦٤٢-٦٤٣.

(٣) عدل عليا ١٩٦٤/١٠٧، المجلة، سنة ١٩٦٤، ص ١٠٥٦. والمبدأ ذاته في قرارها ١٩٦٧/١٥، المجلة، العدد ٦-٩، سنة ١٩٦٧، ص ٧٣٤.

المساواة المقصودة بالدستور والقانون هي المساواة القانونية ولا مجال للمطالبة بها في حالات الخروج عن أوامر القانون ونواهيه[١].

المطلب الثاني
تطبيقات مبدأ المساواة في قضاء المحكمة

لمحكمة العدل العليا مواقف جريئة أوضحتها من خلال ما أصدرته من أحكام بصدد تطبيقات مبدأ المساواة، نورد منها ما يلي:

أولاً – المساواة أمام القضاء:

يعد هذا الحق من أهم الحقوق التي حرصت المواثيق والإعلانات الدولية على حمايتها، والتي كفلتها الدساتير الحديثة. ويقتضي هذا المبدأ ضمان حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء، حيث لا يجوز حجب هذا الحق أو منع الفرد من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وهو ما أوردته بعض الدساتير بنصوص صريحة وأكّدت عدم جواز مصادرته أو حظر الطعن أمام القضاء[٢].

ومع أن الدستور الأردني لم ينص صراحة على مبدأ المساواة أمام القضاء، فإنه أفرد فصلاً خاصاً عنونه بالسلطة القضائية. أوضح فيه مسائل عدة سبق بيانها، ومنها سريان ولاية المحاكم النظامية على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها. ثمّ إن مبدأ المساواة أمام القضاء ما هو إلا أحد تطبيقات مبدأ أعم وأشمل هو مبدأ المساواة أمام القانون الذي نص عليه الدستور في المادة السادسة.

---

(١) عدل عليا ١٩٩٢/١٢٩، المبادئ القانونية، مرجع سابق، ج٣، ص ١٠٢٠. وانظر المبدأ نفسه في قرارها ٩٨٦/٥٧، منشور في المجلة، العدد ٤-٦، سنة ١٩٨٨، ص ٦٧٧.

(٢) انظر على سبيل المثال المادة (٦٨) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

ولكن، على الرغم من وجود هذه النصوص الدستورية، فإن ثمة حالات عدة يهدر فيها هذا الحق. لعلّ أهمها وأخطرها بل أوسعها انتشاراً، هي ظاهرة تحصين القرارات الإدارية من الرقابة القضائية، تلك الحصانة التي تغلق باب الطعن في القرار الإداري أمام الأفراد، وتمثل انتهاكاً خطيراً لواحد من أهم حقوقه الدستورية.

والتشريعات الأردنية – لم تخل في واقع الأمر – من نصوص تحصن ما تصدره الإدارة من قرارات في مجالات مختلفة، وهي نصوص متعددة ومتشعبة وصعبة الحصر(١).

وإذا كان قانون محكمة العدل العليا قد أورد نصاً صريحاً في المادة (٩/أ/١٠) باختصاص المحكمة بنظر الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بموجب القانون الصادر بمقتضاه، وهو ما لم يكن موجوداً في القوانين السابقة على القانون الحالي؛ الأمر الذي يعد خطوة متقدمة في بسط ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، إلا أن المتتبع لقضاء المحكمة، يجد أن لها موقفاً جريئاً إزاء هذه الظاهرة، حتى قبل صدور قانونها الحالي. فقد اجتهدت من خلال ما أصدرته من أحكام، لحماية هذا المبدأ بكفالة حق التقاضي، والوقوف ضد اعتداء السلطتين التشريعية والتنفيذية على اختصاصها القضائي، عن طريق سلب هذا الاختصاص في حالات عدة، وتقليص الآثار السلبية لظاهرة التحصين على حقوق الأفراد وحرياتهم ما أمكن(٢).

ومن اجتهاد محكمة العدل العليا في هذا الشأن، أنها فسرت القطعية التي ترد في العديد من النصوص التشريعية بأنها تعني وضع حد لمدارج التظلم

---

(١) انظر تفصيلاً د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ١٢٨-١٣١. د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط١، مطابع الدستور التجارية، عمان، ١٩٨٩، ص ٢٠١-٢٠٥.

(٢) د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في الأردن، بحث منشور في المجلة، العدد ٣-٤ سنة ١٩٨٧، ص ٤٦٤-٤٦٧، د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ١٥٤.

الإداري وليس للطعن القضائي. كما قصرت التحصين التشريعي على القرارات الإدارية المشروعة فقط، أما القرارات غير المشروعة أو المعيبة، فلم تعترف لها بأية حصانة. وقد طبقت تفسيرها هذا حتى في حالة الظروف الاستثنائية[١].

إلا أن المحكمة، ميزت – من جهة أخرى – بين المصادرة المطلقة لحق التقاضي، وما أسمته بتحديد اختصاصات القضاء، فقضت بأنه "... وإن كان لا يجوز من الناحية الدستورية حرمان الناس كافة من الالتجاء إلى القضاء للإنصاف لأن في ذلك مصادرة لحق التقاضي وهو حق كفل الدستور أصله، إلا أنه لا يجوز الخلط بين هذا الأمر وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسيع أو التضييق لأن النصوص الدستورية تقضي بأن القانون هو الذي يرتب جهات القضاء ويعين اختصاصاتها عملاً بالمادة (١٠٠) منه. وعلى هذا الأصل الدستوري صدرت التشريعات الموسعة أو المضيقة لولاية القضاء ولا شبهة في دستورية هذه التشريعات ما دام أن القانون هو الأداة التي تملك بحكم الدستور تعيين اختصاصات القضاء، وقد أقرت هذا المبدأ القاعدة القانونية القائلة: (القضاء يتخصص بالزمان والمكان واستثناء بعض الخصومات)"[٢]. وهو من المبادئ المستقرة في قضاء المحكمة[٣].

وعلى هذا الأساس، لم تر المحكمة في حظر الطعن بقرارات مجلس التأديب الأعلى للأطباء، وجواز الطعن بالقرار التأديبي الصادر بحق أحد موظفي الدولة، إخلالاً بمبدأ المساواة، ".... لأن هذا أمر قدره المشرع ولا مجال للتدخل في ذلك"[٤]. ونحن لا نتفق مع المحكمة الموقرة فيما ذهبت إليه في قرارها هذا؛ لأن المشرع بحظره الطعن في قرارات مجلس التأديب الأعلى للأطباء يكون قد سلب اختصاص القضاء بنظر الطعون في هذه القرارات، ولم يقتصر على تنظيم

(١) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ١٥٤-١٦١.
(٢) عدل عليا ٧٤/٤١، المجلة، العدد ٩-١٠، سنة ١٩٧٥، ص ٧٤.
(٣) انظر على سبيل المثال قرارها ٧٧/٣٤، المجلة، العدد ٧-٨، سنة ١٩٧٧، ص ٤٧٧.
(٤) عدل عليا رقم ٧٣/١٠، المجلة، العدد ٣-٤، سنة ١٩٧٣، ص ٣٩٧.

اختصاصات القضاء كما ذهبت إلى ذلك، وهو ما لا يحق له دستورياً. كما أن المشرع بحجب حق التقاضي عن أصحاب الشأن يكون قد ارتكب مخالفة دستورية أخرى، لإخلاله بمبدأ المساواة أمام القضاء بوصفه أحد أهم تطبيقات مبدأ المساواة أمام القانون الذي نص عليه الدستور صراحة.

ومع ذلك، يبدو أن المحكمة تتجه في أحكامها الحديثة إلى إلغاء القرارات الإدارية المحصنة تشريعياً، من ذلك حكمها بأن نص الفقرة (هـ) من المادة (٢٣) من نظام الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٩٨ التي لا تجيز إجراء أي تصحيح على تاريخ الولادة بعد صدور قرار تعيين الموظف – مخالف للدستور لمصادرته حق التقاضي. لذلك تقرر إلغاء قرار مدير عام مؤسسة الخط الحجازي الأردني المستند إلى هذه المادة بالامتناع عن تصحيح قيد ولادة المستدعي وفقاً لقرار المحكمة[١].

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

ثانياً – المساواة أمام الوظائف العامة:

ويعني تساوي المواطنين كافة في التقدم لشغل الوظائف العامة، وإتاحة الفرص ذاتها أمامهم للتعيين في هذه الوظائف وتساويهم في الأجر والمزايا إذا تساوت ظروفهم ومراكزهم القانونية[٢]. ويأتي ذلك تطبيقاً للمبدأ العام الوارد في

(١) عدل عليا رقم ٨٣/٢٠٠٠ / المجلة العدد ٩-١٠، سنة ٢٠٠٠، ص ٣١٠٤-٣١٠٥.

(٢) انظر د. نواف كنعان، القانون الإداري، ط١، الكتاب الثاني، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر، عمان- ٢٠٠٣، ص ٤٧. د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص ٤٣٤-٤٤٢.

المادة (٦) من الدستور، ووفقاً لما تنص عليه المادة (٢٢/١) التي تقضي بما يأتي: "لكل أردني حق في تولي المناصب العامة...".

ولمحكمة العدل العليا تطبيقاتها في هذا الصدد فقد قررت "... إن مبدأ المساواة يتحقق في التشريعات المنظمة لحقوق الموظفين بتحقيق شرطي العمومية والتجريد بتطبيق هذه التشريعات دون تمييز على جميع الموظفين الذين تتماثل وتتساوى مراكزهم القانونية"[١]. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة بأن "... المادة الثانية من القانون رقم ٥١ لسنة ١٩٧٦ المعدّل لقانون التقاعد المدني تتعلق بطائفة واحدة هي طائفة الموظفين المحالين على التقاعد وليس فيها أي تمييز بين أفراد هذه الطائفة. وبالتالي لا يرد القول بأن حكم هذه المادة قد أخل بمبدأ المساواة أمام القانون"[٢]. ولم تجد المحكمة في تطبيق أحكام الفقرة (ك) من المادة (٥) من قانون التقاعد المدني على خدمة المستدعي غير المصنفة باحتساب ثلثي هذه المدة خدمة مقبولة للتقاعد – أي إخلال بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة ٦/١ من الدستور[٣]. كما لم تجد المحكمة في قصر بعض الوظائف على فئة عمرية محددة افتئاتاً على الفئات العمرية الأخرى أو إخلالاً بمبدأ المساواة، بل اعتبرته وزناً لمناسبة هذه الفئة للتعيين في هذه الوظائف[٤]. وفي مجال المزايا الوظيفية لم تر المحكمة في التعليمات المتعلقة بمنح علاوة العمل الإضافي لأعضاء هيئة التدريس في الجامعة الأردنية الحاصلين على الشهادة الجامعية الأولى في الطب مقابل عملهم الإضافي في الدوائر السريرية في مستشفى الجامعة وإشرافهم على الموظفين – أي إخلال بمبدأ المساواة إذا كانت هذه العلاوة لا تشمل أعضاء هيئة التدريس من غير الحاصلين على الشهادة المذكورة[٥].

---

(١) عدل عليا ١٩٩٢/٩٢ في ١٩٩٢/٧/١٤، مجموعة المبادئ القانونية، مرجع سابق، القسم الأول، ص ٣٧٩.

(٢) عدل عليا ١٩٧٧/٣٤، المجلة، العدد ٧-٨، سنة ١٩٧٧، ص ٩٧٨.

(٣) عدل عليا ٩٢/٩٢، قرار سبقت الإشارة إليه، ص ٣٧٩.

(٤) عدل عليا ١٩٩٤/٣٤٢، المجموعة، مرجع سابق، ج٢، ص ٨٠٤.

(٥) عدل عليا ١٩٩٧/٤٠٥، المجلة، العدد ١٠-١١، سنة ١٩٩٨، ص ٣٩٥٣.

ثالثاً – المساواة في منح التراخيص:

أكّدت محكمة العدل العليا ضمان المساواة بين الأفراد في منح التراخيص. وألغت القرارات الإدارية التي تخل بهذا المبدأ. ومن الأمثلة على ذلك حكمها بأن "منح رخص المهن لبعض المالكين في المنطقة الصناعية المحددة في المخطط الهيكلي وحرمان هذا الحق على المالكين الآخرين في المنطقة الصناعية ذاتها ومنهم مؤجر المستدعي يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة ويشكل إساءة استعمال السلطة"(١). إلا أن المحكمة لم تجد ثمة إخلالاً بمبدأ المساواة في منح التراخيص في حالات أخرى، فقضت بأن "لا يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة بين المواطنين منح إحدى الشركات في فترة سابقة ترخيصاً للشحن الجوي السريع، لأن المشرع منح وزير النقل سلطة تقديرية لإصدار الترخيص اللازم وفق ظروف الحال وبما يتلاءم مع حاجة البلد إلى ناقلين جويين"(٢). كما أن منح رخصة على أساس مخالف للقانون لا ينشئ حقاً للآخرين في الحصول على رخصة مماثلة: إذ "... لا يرد القول بالإخلال بمبدأ المساواة استناداً إلى أن أشخاصاً آخرين حصلوا على رخص مهن حدادة في الموقع الذي يقع فيه محله لأنه لا يجوز لشخص أن يلزم الإدارة بمخالفة القانون، ولأن الخطأ في تطبيق القانون لا ينشئ حقاً للغير ولا يجوز القياس عليه"(٣).

رابعاً – المساواة بين الطلبة:

أسبغت محكمة العدل العليا حمايتها لمبدأ المساواة في تطبيقه على الطلبة. ولم تتردد في إلغاء القرارات الإدارية التي وجدت فيها إخلالاً بهذا المبدأ. ومن الشواهد على ذلك حكمها الذي جاء فيه ".... وحيث إن المستدعي ضدها الأولى – وهي لجنة تنسيق قبول الطلبة – قد قبلت أربعة طلاب في كلية طب الأسنان

(١) عدل عليا ١٩٨٢/١٧٢، المجلة، العدد ١٠، سنة ١٩٨٤، ص ١٥٠١. وانظر المبدأ ذاته في قرارها ١٣٨/ ١٩٨٤، المجلة، العدد ٥-٦، سنة ١٩٨٥، ص ٧٦٩.

(٢) عدل عليا ١٩٩٣/١٩٨، المبادئ القانونية، مرجع سابق، ج٢، ص ٧٤١.

(٣) عدل عليا ١٩٩٣/١١٤، المرجع السابق، ص ٤٠٥.

بالجامعة الأردنية بمعدلات تقل عن معدل المستدعية كما هو ثابت من الأوراق. فتكون اللجنة قد خالفت أساس القبول ولم تطبق هذه الأسس بحيادية وتجرد، ويكون ما ورد بهذا السبب وارداً على القرار الطعين، فتقرر إلغاء القرار الطعين المتضمن عدم تسجيل المستدعية بكلية طب الأسنان..."[١]. يلاحظ أن التمييز بين الطلبة في القبول بالكلية المطلوبة وعدم المساواة واضحة في القرار؛ مما يدل على وجود إساءة في استعمال السلطة. فالتمييز بين المواطنين وذوي المراكز المتماثلة في المعاملة يعد قرينة على انحراف الإدارة في استعمال سلطتها. وضمن الاتجاه ذاته تقرر المحكمة أنه "إذا لم يتح للمستدعية الفرصة لرفع مفعول الإنذار الموجه إليها بإتمام ثلثي مجموع الساعات المعتمدة المنصوص عليها في المادة ٧/هـ من التعليمات رقم ٥ لسنة ١٩٨١ بسبب أن الكلية لم تدرس المساق الذي تدرسه المستدعية بداعي عدم وجود عدد كافٍ من الطلبة فتكون بذلك قد حرمت من فرصة قانونية أعطتها التعليمات، مما يعتبر إخلالاً بقاعدة المساواة التي توجب على الإدارة أن تسوي في المعاملة بين الأفراد إذا اتحدت ظروفهم"[٢].

خامساً – المساواة بين المتنافسين في التعاقد مع الإدارة:

على الإدارة أن تلتزم قاعدة المساواة بين المتنافسين الراغبين في التعاقد معها والذين تتماثل مراكزهم القانونية، من أجل ضمان الصلاحية والكفاءة فيمن يرغب من الأفراد والشركات في التعاقد مع الإدارة تحقيقاً للمصلحة العامة[٣]. وقد أكّدت المحكمة وجوب احترام هذا المبدأ. ففي مجال المناقصات العامة قضت بأن (القواعد العامة الواردة في نظام اللوازم والتعهدات في الجامعة الأردنية رقم ٨٠ لسنة ١٩٧٨ يعتبر اختصاص الإدارة في المناقصة اختصاصاً

(١) عدل عليا ١٩٩٦/٣٠ في ١٩٩٦/٩/٢٥، (غير منشور)، أشار إليه د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٠.

(٢) عدل عليا ١٩٨٣/١٧٧، المجلة، العدد ٣، سنة ١٩٨٤، ص ٣٢١.

(٣) د. نواف كنعان، القانون الإداري، ج٢، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

مقيداً يجري على قواعد وضعت لصالح الإدارة والأفراد على السواء وبقصد كفالة احترام مبدأ المساواة بين المناقصين"[١]. وفي مجال ما يترتب على المناقصات من آثار ووجوب إعمال مبدأ المساواة في هذا الشأن قضت بأنه "إذا قبلت البلدية الشرط الوارد في عرض الشركة المحال عليها العطاء بأن يدفع لها نصف الثمن سلفاً، ثم قامت البلدية بدفع النصف الباقي قبل التسليم، فإن ذلك يشكل إخلالاً بقاعدة المساواة بالنسبة للمناقصين الآخرين"[٢].

سادساً – المساواة بين المستثمرين:

وفي مجال تشجيع الاستثمار وضمان المساواة بين المشاريع المتماثلة في منح الإعفاءات، ألغت المحكمة قرار الإدارة برفض منح الإعفاء القانوني لأحد المشاريع، ومما جاء في حكمها "إذا أثبتت المستدعية أن كافة الشروط الواجبة لاعتبار مشروعها مشروعاً اقتصادياً متوافرة، وأن لجنة تشجيع الاستثمار قد منحت الإعفاءات لشركة مماثلة لها فتكون اللجنة قد جانبت الصواب بذلك من جهة، وأخلت بمبدأ المساواة من جهة أخرى"[٣].

(١) عدل عليا ١٩٨٦/٤٢، المجلة، العدد ٩-١٠، سنة ١٩٨٧، ص ١٤٧٧.
(٢) عدل عليا ١٩٧١/١٠٧، المجلة، العدد ٥-٦، سنة ١٩٧٢، ص ٦١٣.
(٣) عدل عليا ١٩٨٣/١٤٠، المجلة، العدد ٣، سنة ١٩٨٤، ص ٣١١.

المبحث الثاني
دور محكمة العدل العليا في حماية الحقوق المدنية

لمحكمة العدل العليا قضاء مستقر تؤكد فيه حمايتها لحقوق الأفراد المدنية كالحرية الشخصية بما فيها الحق في الأمن والأمان وعدم الاعتقال أو الحجز التعسفي، وعدم التعرض إلى حرية الإقامة، والحق في الجنسية، وحق التنقل والسفر، إلى غير ذلك من الحقوق. وسنورد في هذا المبحث شواهد من أحكام المحكمة في هذا الخصوص، وذلك في مطالب ثلاثة.

المطلب الأول
حماية الحرية الشخصية

تمنح العديد من النصوص القانونية بعض الجهات الإدارية، وبخاصة الحكام الإداريين من محافظين ومتصرفين، الاختصاص بفرض قيود على حريات الأفراد سواء بالحجز أو بالاعتقال الإداري. وقد عملت المحكمة من خلال أحكامها على تقليص نطاق هذه الاختصاصات وحصرها في أضيق نطاق ممكن. كما لم تعترف بتقييد حريات الأفراد استناداً إلى أعراف إدارية. فقضت بأن "... الاحتجاج بالعرف الإداري لتبرير توقيف المستدعين يخالف المادة الثامنة من الدستور التي تنص على ألا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون؛ بمعنى أنه لا يجوز توقيف أحد بمقتضى العرف الإداري"[(١)]، وما ذلك إلا تطبيق للقواعد العامة التي تقضي بعدم الاعتداد بالعرف الإداري المخالف للقانون.

أما بالنسبة إلى القرارات الصادرة من الحكام الإداريين بموجب الصلاحيات المخولة إليهم وفق بعض التشريعات كقانون منع الجرائم وأوامر الدفاع، فقد أخضعتها لرقابتها وقضت بإلغائها إذا ما وجدتها مخالفة للقانون.

---

(١) عدل عليا ١٤٣/١٩٨٤، المجلة، العدد ٣-٤، سنة ١٩٨٥، ص ٣٨٦، وانظر المبدأ ذاته في قرارها ٦٤/١٩٨٥، المجلة، العدد ١١-١٢، سنة ١٩٨٥، ص ١٧٦٦.

ومن قضائها في هذا الصدد حكمها بأن "... الصلاحية المخولة للحكام الإداريين من قبل رئيس الوزراء بمقتضى أمر الدفاع رقم ٧ لسنة ١٩٧١ هي للحفاظ على السلامة العامة للمملكة وليس لفض المنازعات الفردية المتعلقة بالحقوق الشخصية التي ناط الدستور أمر الفصل فيها للمحاكم، فإن قيام محافظ العاصمة بتوقيف المستدعي للتغرير في عقود البيع هو تدخل يجاوز الغاية المقصودة... مما يتعين إلغائه"[١]. يلاحظ أن القرار الطعين مشوب بأكثر من عيب؛ فهو معيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم لما يتضمنه من اعتداء على اختصاصات السلطة القضائية، كما أنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة لانحرافه عن قاعدة تخصيص الأهداف؛ لأن الإدارة استعملت سلطتها لفض منازعات مدنية، ولم تتحدد بالهدف الذي خصصه لها المشرع.

وبسطت المحكمة رقابتها على القرارات الإدارية الصادرة وفقاً لقانون منع الجرائم[٢]، وألغت العديد من القرارات لمخالفتها للقانون. فقد ذهبت إلى أن "قرار المحافظ بتوقيف المستدعي إلى إشعار آخر لمنع وقوع جريمة دون توفر أي حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم إضافة إلى عدم اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في ذات المادة يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومستوجباً للإلغاء..."[٣]. يلاحظ أن القرار محل الطعن مشوب بأكثر من عيب؛ فإضافة إلى عيب إساءة استعمال السلطة فإن القرار معيب بعيب مخالفة القانون وبعيب الشكل والإجراءات. ولا تكتفي المحكمة بإلغاء القرار بل تحكم بالتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية التي سببها إذا ما طلب صاحب الشأن ذلك، فقضت بأن من حق المستدعي الحصول على تعويض لجبر ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي من جراء قرار المحافظ بتوقيفه الذي صدر خلافاً للقانون[٤]. وهو ما ذهبت إليه المحكمة عندما قضت

(١) عدل عليا ١٨٤/١٩٨٦، المجلة، العدد ٤-٦، سنة ١٩٨٨، ص ٦٦١.
(٢) القانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٤.
(٣) عدل عليا ٢/١٩٩٦، المجلة، العدد ٧-٨، سنة ١٩٩٦، ص ١٦٧٠.
(٤) عدل عليا ٩١/١٩٩٥، المبادئ القانونية، مرجع سابق، ج ١، ص ٣٥٧.

بأن (... توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ دون أن يكون مختصاً بإصدار مثل هذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على تعويض يجبر ما لحقها من ضرر معنوي.."[١].

ولا تجيز المحكمة تقييد حريات الأفراد من قبل الإدارة حتى وإن تمّ ذلك بقصد العلاج النفسي[٢]، أو للحفاظ على حياة الفرد كونه الشاهد الوحيد في قضية قتل[٣]، أو لأسباب تمس الشرف والأخلاق[٤].

وتلغي المحكمة القرارات الإدارية المقيدة لحريات الأفراد الصادرة بموجب قانون منع الجرائم إذا تضمنت اعتداء على اختصاص السلطة القضائية، كقرار المحافظ بتوقيف شخص لإعطائه شيكات بدون رصيد[٥]، أو قراره بتوقيف شخص أنهى مدة محكوميته عن جرم قتل ما لم يقدم كفالة عدلية تكفل حسن سيرته[٦].

وإذا كان قضاء المحكمة مستقراً – كما تبين لنا – على إلغاء القرارات الإدارية المقيدة للحقوق والحريات إذا ما خالفت القانون، فإنها بالمقابل قضت برد الطعون بإلغاء بعض القرارات الإدارية على الرغم مما تتضمنه من فرض قيود على حريات الأفراد، إذا وجدت أنها سليمة قانوناً ومشروعة. ومن أمثلة ذلك حكمها بأنه "يجوز لمحافظ العاصمة إذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه وينتسب لأي صنف من الأصناف المذكورة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم... ورأت أن هناك أسباباً كافية لاتخاذ إجراءات بحقه عملاً بالمادة المذكورة، وعليه فإن تكليف محافظ العاصمة

(١) عدل عليا ١٩٩٧/٣٠، المرجع السابق، ص ١٠٩.
(٢) عدل عليا ١٩٩٦/١٩، المرجع السابق، ص ١٠١.
(٣) عدل عليا ١٩٨٦/٩٨، المجلة، العدد ٥-٦، سنة ١٩٨٧، ص ٨٩٢.
(٤) عدل عليا ١٩٧٥/١٠٧، المجلة، العدد ٥-٦، سنة ١٩٧٦، ص ٨١٤.
(٥) عدل عليا ١٩٨٧/٣، المجلة، العدد ٤-٦، سنة ١٩٨٨، ص ٦٢٠.
(٦) عدل عليا ١٩٩٤/٣١١، المجلة، العدد ٧-٨، سنة ١٩٩٦، ص١٥٨٧.

المستدعي بتقديم كفالة حسن سيرة وسلوك ووضع المستدعي تحت رقابة الشرطة لمدة ستة أشهر يكون متفقاً وأحكام (القانون) طالما أن ذلك يدخل في نطاق سلطته التقديرية"[١].

إضافة إلى ما تقدم، ثمة تشريعات أخرى خولت الإدارة ممثلة في المحافظ حق حجز أموال المدينين وملاحقتهم واستيفاء الدين منهم فوراً[٢]. وكذلك حق الحبس لإكراه المدين والكفيل أو المكلف قانوناً على الوفاء به. وقد اعتبرت محكمة العدل العليا إجراءات تحصيل هذه الأموال التي وصفها المشرع بالأموال العامة من ضرائب ورسوم وغرامات وذمم متحققة للخزانة العامة، مجرد إجراءات تنفيذية لتحصيل الأموال العامة بالطريق الإداري ولا تدخل في عداد القرارات الإدارية القابلة للطعن أمام المحكمة بل تختص بها المحاكم المدنية[٣].

لذلك ردت المحكمة الدعوى لعدم الاختصاص. وهذه الصلاحيات هي – في تقديرنا – على درجة كبيرة من الخطورة لأنها تمس الفرد في ماله وفي حريته، وبخاصة مسألة الإكراه البدني بحبس المدين أو الكفيل أو المكلف الوفاء. وهي اختصاصات ينبغي أن تبقى ضمن سلطة القضاء فقط، ولا يجوز التوسع في تخويلها إلى جهات إدارية، حتى وإن كانت تلك الإجراءات تتخذ من أجل تحصيل أموال عامة.

المطلب الثاني
الحق في الجنسية والحماية من الإبعاد

أولاً – الحق في الجنسية:

يعد الحق في الجنسية واحداً من أهم الحقوق المقررة للأفراد؛ لأنه أساس التمتع بباقي الحقوق. فجنسية الدولة هي التي ترتب لحاملها باقي الحقوق أو

(١) عدل عليا ٤٢٦/١٩٩٤، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ١٩٩.
(٢) منها على سبيل المثال قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم ٦ لسنة ١٩٥٢.
(٣) عدل عليا ٢٤٢/١٩٩٩، المجلة، العدد ٥-٦، سنة ٢٠٠٠، ص ١٦٠٥.

تخوله ممارستها، سواء كانت حقوقاً مدنية أم سياسية أم اقتصادية. كحق تولي الوظائف العامة وحق الانتخاب والترشيح للانتخابات...إلخ. كما أن الجنسية هي التي تسمح للفرد بالتمتع بحماية الدولة تجاه الدول الأخرى. في مقابل ما توجب عليه من تحمل التكاليف والأعباء العامة. لذلك قيل إن "الجنسية هي نقطة البداية الحتمية للحياة القانونية للفرد الذي لا كيان له من دونها"(١).

ولمحكمة العدل العليا الكثير من الأحكام التي أكّدت فيها حماية هذا الحق، وما يترتب عليه من آثار. وبسطت رقابتها على القرارات الإدارية الصادرة في هذا الشأن. ولا شك أن سلطة الإدارة في مسائل الجنسية هي سلطة مقيدة "... باستثبات الشروط القانونية في الطلب حتى إذا توفرت لم يعد لها حرية في التقدير أو الخيار في الرفض"(٢)، لذلك فقد اعتبرت المحكمة "... رفض أو امتناع الوزير عن إعطاء القرار في حكم القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء وفقاً للمادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا"(٣) وذلك بوصفه قراراً سلبياً.

وتفرق المحكمة بين حصول الفرد على جواز السفر وبين حصوله على الجنسية ولم تجد تلازماً في ذلك. ومن أحكامها في هذا الصدد أن "... مجرد الحصول على جواز سفر أردني لا يعني اكتساب الجنسية الأردنية بمقتضى أحكام القانون..."(٤)، كما أن عدم حصول الأردني على جواز سفر لا يؤثر في مركزه القانوني كأردني(٥). وتميز المحكمة – بالمثل – بين تنازل الأردني عن جواز سفره الأردني وبين تنازله عن الجنسية الأردنية فتقرر (إن مجرد تنازل المستدعي عن جواز سفره الأردني.... لا يعتبر تنازلاً عن الجنسية الأردنية ولا

---

(١) د. الشافعي محمد بشير، مرجع سابق، ص ١٤٢.
(٢) عدل عليا ١٣٧/١٩٩٥، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٤٧٨.
(٣) القرار ذاته، ص ٤٧٨.
(٤) عدل عليا ٢٢٦/١٩٩٤، المجلة، العدد ١-٢، سنة ١٩٩٥، ص ٩٧.
(٥) عدل عليا ٢١٥/١٩٩٤، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٤٧٦.

يترتب عليه فقدان هذه الجنسية..."[١]. وإذا حصل الفرد على الجنسية الأردنية، حق له قانوناً الحصول على جواز سفر. وسلطة الإدارة في منح الجواز مقيدة هي الأخرى[٢]. ولا يجوز مصادرة أو سحب الجواز الذي صدر وفقاً لأحكام القانون[٣].

ثانياً – الحماية من الإبعاد:

أورد الدستور نصاً صريحاً لم يجز بموجبه إبعاد المواطن عن أراضي المملكة. فنص في المادة (٩/١) بأنه "لا يجوز إبعاد أردني عن ديار المملكة". ويلاحظ أن الدستور لم يحل في تنظيم هذا الحق إلى القانون، بل أورده بشكل مطلق. ويسري النص على جميع الأردنيين سواء كانت جنسيتهم أصلية أم مكتسبة. وبناءً على ذلك قررت محكمة العدل العليا أن ".... تعتبر الأجنبية المتزوجة من أردني أردنية إذا لم تتقدم بطلب لوزير الداخلية للاحتفاظ بجنسيتها خلال سنتين من تأريخ إقامتها في المملكة، ولا يجوز إبعادها من المملكة سنداً للمادة التاسعة من الدستور..."[٤].

وقد اعتبرت المملكة امتناع الإدارة عن تجديد جواز السفر أو منح وثيقة سفر للمواطن المقيم في الخارج للعودة إلى الوطن قراراً ضمنياً بالإبعاد. لذلك فهي تلغي هذه القرارات. ومن أحكامها في هذا الصدد اعتبارها ".... وزير الداخلية متعسفاً في قراره القاضي برفض إصدار وثيقة سفر للأردني الجنسية المقيم بالخارج بعد امتناع الجهات الأمنية عن تجديد جواز سفره لأن من حق الأردني العودة إلى وطنه..."[٥].

---

(١) عدل عليا ١٩٧٨/٧٥، المجلة، العدد ٢، سنة ١٩٧٩، ص ١٧٠.
(٢) عدل عليا ١٩٩/١٩٩٤، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٤٨٩.
(٣) عدل عليا ١٩٩٦/٩، المرجع السابق، ص ٤٨٠.
(٤) عدل عليا ١٠٥/١٩٨٤، المجلة، العدد ٥-٦، سنة ١٩٨٥، ص ٧٥٦.
(٥) عدل عليا ٢٥١/١٩٩٤، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٤٩١.

المطلب الثالث
حماية حرية الإقامة والتنقل والسفر

أولاً – حق الإقامة:

للفرد بموجب هذا الحق حرية اختيار مكان إقامته وفقاً لما يشاء. ولا يجوز لأية جهة أن تقيد هذا الحق فتحظر عليه الإقامة في مكان معين أو أن تفرض عليه إقامة جبرية في مكان ما إلا في حدود القانون[١]. وقد ضمن الدستور هذا الحق، فنص في المادة (٢/٩) على أنه "لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون". فحرية الفرد في اختيار مكان إقامته هي القاعدة، والاستثناء هو إلزامه بالإقامة في مكان معين.

ولمحكمة العدل العليا الدور المهم في حماية هذا الحق، فقد أخضعت قرارات فرض الإقامة الجبرية الصادرة عن المحافظين لرقابتها بوصفها قرارات إدارية فقضت بأن "... القرار الصادر عن المحافظ والقاضي بوضع المستدعي بالإقامة الجبرية... يدخل في عداد القرارات الإدارية المنصوص عليها في... المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية وتختص محكمة العدل العليا بالنظر فيه"[٢]. وبناءً على ذلك تلغي المحكمة قرارات فرض الإقامة الجبرية المخالفة للقانون. ومنها حكمها بأنه "لا يجوز للمحافظ أن... يستعمل صلاحياته المخولة له بموجب قانون منع الجرائم قبل أن يفصل القضاء فيما أسند إليه من جرائم. وعليه، فيكون قرار المحافظ وضع المستدعي تحت الإقامة الجبرية لمدة ستة أشهر على أن يثبت وجوده مرة واحدة في اليوم لدى مركز الشرطة المختص

---

(١) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص ٤٢٠. القاضي محمد سليم الطراونة، حقوق الإنسان وضماناتها، ط١، عمان، ١٩٩٤، ص ١٥٧-١٥٨، سعد علي البشير، حقوق الإنسان، ط١، دار روائع مجدلاوي، عمان، ٢٠٠٢، ص ٥٧.

(٢) عدل عليا ١٩٧٨/٣٣، المجلة، العدد ٩، سنة ١٩٧٨، ص١١١٥.

مخالفاً للقانون..."[١]. ولم تجز المحكمة وضع شخص تحت الإقامة الجبرية أو منعه من السفر إلا بقرار قضائي واستناداً إلى نص قانوني[٢].

إلا أن المحكمة ذاتها أقرت ما أصدرته الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية من قرارات بفرض الإقامة الجبرية إذا كانت منسجمة مع القانون، ومن أحكامها في هذا الخصوص "للمحافظ إذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه من أصحاب السوابق بارتكاب الجرائم وسبق ملاحقته بتهم مختلفة فإن له في نطاق سلطته التقديرية فرض الإقامة الجبرية على هذا الشخص ولا يغير من ذلك عدم اقتران توديع المستدعي للجهات القضائية بأحكام قضائية ما دامت ملاحقته كانت لمرات عديدة وكانت تشير إلى خطورته على أمن المجتمع..."[٣]. لا بل إن المحكمة اعتبرت في أحد أحكامها "قرار المحافظ بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي وربطه بكفالة حسن سلوك لمدة سنة بسبب حادث قتل وما نشأ عن ذلك من عداوة وخلافات بين ذوي الفريقين غير مشوب بمخالفة القانون أو عيب إساءة استعمال السلطة لأنه صادر لتأمين الأمن والسلامة العامة"[٤]. يلاحظ أن المحكمة قد أقرت الإجراءات الضبطية التي اتخذها المحافظ بحق الطاعن من فرض إقامة جبرية وتقديم تعهد بحسن السلوك، موسعة من اجتهادها القضائي وشاملة حالات غير منصوص عليها في قانون منع الجرائم، وهو اتجاه منتقد بحق؛ لأن الحرية هي الأصل والقيد هو الاستثناء[٥].

ثانياً – حق التنقل والسفر:

ويعني حق الفرد في مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده والعودة إليه، وحقه في حرية الحركة والإقامة داخل حدود الدولة وعدم جواز تقييد هذه الحقوق بأية

(١) عدل عليا ٢٨/٩٤، المجلة، العدد ٩-١٠، سنة ١٩٩٤، ص ٢٠٣١.
(٢) عدل عليا ٢٥٧/١٩٩٨. المجلة، العدد ١-٢، سنة ١٩٩٩، ص ١٥٧.
(٣) عدل عليا ٢٩٠/١٩٩٥، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص١٨٩.
(٤) عدل عليا ٤٦/١٩٨٥، المجلة، العدد ٩-١٠، سنة ١٩٨٥، ص١٤٠.
(٥) د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٨.

قيود غير قانونية، أو حرمان أحد تعسفاً من حق الدخول إلى بلده[١]. ولهذا الحق علاقة مباشرة بحق الفرد في حرية الإقامة، وحقه في الحصول على جواز سفر؛ لأن هذا الحق يبقى نظرياً بالنسبة إلى السفر خارج الدولة، ما لم يحصل على هذا الجواز. وقد أرست محكمة العدل العليا مبادئ قضائية مستقرة لضمان هذا الحق. فقد أكدت حق كل مواطن في الحصول على جواز سفر واعتبرته حقاً مستمداً من القانون وليس من قرار الإدارة[٢]. وقضت بأنه "... من حق المستدعي الأردني الجنسية أن يحصل على جواز سفر دون أن يعلق هذا الحق على موافقة أية جهة أخرى. وعليه فإن توصية الجهة الأمنية بألا يعطى المستدعي حق تجديد جواز سفر لا يؤثر على حقه بالحصول على جواز سفر أردني وبالتالي تجديده عند انتهاء مدته. ولا تملك دائرة المخابرات العامة حق منح جواز السفر الأردني أو رفض منحه وبالتالي حق تجديده لأن المرجع المختص في ذلك هو مديرية الجوازات العامة فحسب"[٣] وقد تمسكت المحكمة بمضمون هذا الحكم في أحكام أخرى عديدة[٤]. وهو اتجاه محمود لما يتضمنه من حماية لهذا الحق المهم من حقوق الأفراد. ومع ذلك، فقد اشترط المشرع في المادة العاشرة من قانون جوازات السفر لإصدار جواز السفر أو تمديده بالنسبة للأردنيين المقيمين في الخارج الحصول على موافقة المخابرات العامة وهو ما طبقته المحكمة[٥]. كما اعتبرت المحكمة أي قرار بمنع تجديد جواز السفر أو مصادرته اعتداء على حق الفرد في التنقل؛ لأن جواز السفر "... من الوثائق المهمة التي يتمتع بها المواطن الأردني لاستعمالها في التنقل والسفر بحرية

---

(١) د. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، حقوق الإنسان، ط١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٤، ص ٥٧-٥٨.

(٢) عدل عليا ١٩/١٩٩٣، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٤٥.

(٣) عدل عليا ٢١٩/١٩٨٧، المجلة، العدد ٧-٨ سنة ١٩٨٨، ص ١٢٢٧.

(٤) انظر على سبيل المثال عدل عليا ١/١٩٨٨، المجلة، العدد ٤-٦، سنة ١٩٨٨، ص ٥٧٩، عدل عليا ٦٩/١٩٨٥، المجلة، العدد ٤-٥، سنة ١٩٨٦، ص ٤٨٥.

(٥) عدل عليا ٢٥١/١٩٩٤، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٤٩١.

داخل الأردن وخارجه. ولا تملك أية سلطة صلاحية مصادرة هذه الوثيقة أو منع حاملها من السفر خارج المملكة إلا بموجب القانون"[١]. واعتبرت "... القرار بمنع تجديد جواز سفر (الطاعن) اعتداء على حريته في التنقل وفي السفر وهو حق مصان بالمادة (٧) من الدستور باعتباره صورة من صور الحرية الشخصية...."[٢].

وتلغي المحكمة القرارات الإدارية بمنع السفر المخالفة للقانون لما فيها من تجاوز على حقوق الأفراد، ومن الشواهد على ذلك إلغاؤها "... قرار مدير إدارة مكافحة المخدرات بمنع سفر المستدعي خارج أراضي المملكة (لأنه) صدر دون سند من القانون أو جاء مرتكزاً على قرار محكمة...."[٣]. غير أن المحكمة لا تلغي قرار المنع من السفر إذا كان الشخص الممنوع من السفر مديناً للدولة ولم يقدم الكفالة المطلوبة. ومن ذلك حكمها بأن "يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا الخلاف والنزاع الناشئ عن القرار الصادر... من المرجع المختص بوزارة الجمارك والقاضي بمنع المستدعية من السفر لعدم تأديتها المبالغ المستحقة عليها بصفتها شريكة ومسؤولة بالتضامن عن التزامات الشركة وديونها إلى دائرة الجمارك وعدم تقديمها الكفالة المطلوبة..."[٤].

(١) عدل عليا ٢٨/١٩٩٤، المرجع السابق، ص٤٨٧.
(٢) عدل عليا ٢١٢/١٩٩٧، المجلة، العدد ١-٢، سنة ١٩٩٨، ص ٤٠٣.
(٣) عدل عليا ٢٥٧/١٩٩٨، المجلة، العدد ١-٢، سنة ١٩٩٩، ص ١٥٧.
(٤) عدل عليا ٤٠/١٩٩٠، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٥٠.

المبحث الثالث
دور محكمة العدل العليا في حماية الحقوق السياسية والفكرية

تنتظم هذه المجموعة عدداً كبيراً من الحقوق والحريات العامة. وتثبت الحقوق السياسية للفرد بوصفه عضواً في هيئة سياسية يمكن عن طريقها تنظيم مشاركته في إدارة الشؤون العامة لمجتمعه بوصفه جزءاً منه. وتتضمن حقوقاً عدة، منها حق الانتخاب، والترشيح للانتخابات، وتشكيل الأحزاب السياسية، وحق الأفراد في مخاطبة السلطات العامة.

أما الحريات الفكرية فتتضمن حرية الأفراد في الإيمان بمختلف المعتقدات الدينية والمذهبية والتعبير عن آرائهم وأفكارهم بحرية وبالوسيلة التي يختارونها وحقهم في تأسيس الجمعيات والانتماء إليها. ولسنا هنا بصدد بيان أهمية هذه الحقوق والحريات بل حسبنا أن نوضح موقف محكمة العدل العليا منها ودورها في توفير الحماية القضائية للأفراد في ممارستهم لهذه الحقوق. وسندرس ذلك في مطلبين؛ نخصص أولهما للحقوق السياسية، ونفرد ثانيهما للحقوق الفكرية.

المطلب الأول
الحقوق السياسية

أورد المشرع الأردني عدداً من هذه الحقوق. ونص على قسم منها في الدستور، بينما نص على البعض الآخر في عدد من التشريعات التي بينت تفاصيلها. فبالنسبة إلى حق الانتخاب نصت المادة (٦٧) من الدستور على أن "مجلس النواب يتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفاقاً لقانون الانتخاب..."، وقد بيّن هذا القانون شروط الناخب والمرشح لعضوية مجلس النواب وإجراءات الانتخاب[١].

(١) تفصيلاً د. فيصل شطناوي، مرجع سابق ص ٢٢٦-٢٤٧، محمد سليم الطراونة، مرجع سابق، ص ١٩٢-١٩٤.

وضمن الدستور حق الأردنيين في الاجتماع وتأليف الجمعيات والأحزاب السياسية واشترط أن تكون غايتها مشروعة، ووسائلها سلمية، وذات نظم لا تخالف الدستور. وأحال إلى القانون في تنظيم طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها[١].

وقد صدر قانون الاجتماعات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٩٣ الذي أجاز عقد الاجتماعات العامة منها والخاصة. وذلك لممارسة مختلف النشاطات ولا سيما السياسية، على أن يتم ذلك وفق حدود القانون وضوابطه. أما قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٢ فقد أكّد دور القضاء في حماية حق تأليف الأحزاب السياسية، فنص صراحة على حق أي من المؤسسين الطعن في قرار وزير الداخلية لدى محكمة العدل العليا إذا امتنع عن الإعلان عن تأسيس الحزب بعد استكمال طلب التأسيس وفق الشروط وضمن المدة المبينة في القانون.

وقد كان لمحكمة العدل العليا دورها المهم في حماية هذه الحقوق الدستورية. فبالنسبة إلى تأسيس الأحزاب السياسية بسطت المحكمة رقابتها على قرارات وزير الداخلية في هذا الشأن، ولم تتردد في إلغاء تلك القرارات إذا كانت مخالفة للقانون. ومن القضايا التي نظرتها المحكمة في هذا الصدد، الطعن المرفوع ضد قرار وزير الداخلية بالامتناع عن تأسيس الحزب الشيوعي الأردني. إلا أن الوزير أصدر في أثناء نظر الدعوى قراره بالإعلان عن تأسيس الحزب. لذلك قررت المحكمة "... بما أن المستدعي وتطبيقاً للمادة (٦/١٠) من قانون الأحزاب رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٢ قد أعلن عن تأسيس الحزب، وبلغ هذا القرار إلى كل من مدير المخابرات العامة ومدير الأمن العام ومدير الأمن العسكري وأمين عام الحزب مما يعني أنه سحب قراره المطعون فيه (فتصبح) الدعوى والحالة هذه غير ذات موضوع، وبناءً على طلب الحاضرين من

(١) د. مصطفى عبد الكريم العدوان، حقوق الإنسان، ط١، دار وائل للنشر، عمان ٢٠٠١، ص ١٦٣-١٦٨. د. فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٣٣٧-٣٤٠، محمد سليم الطراونة، مرجع سابق، ص ١٩٥-٢٠٠.

المستدعي وممثل المستدعى ضدّه اعتباره كذلك بدون رسوم أو مصاريف تقرر اعتبار الدعوى منتهية..."[١] وهو ما تكرر بالنسبة إلى حزب الشعب الديمقراطي الأردني (حشد)[٢].

وتراقب المحكمة النظام الداخلي للحزب، فإن وجدت فيه ما يخالف أحكام القانون أو يحد من الحرية الشخصية أو إحدى الحريات المنصوص عليها في الدستور، اعتبرت القرار الإداري بعدم الموافقة على تأسيس الحزب أو الترخيص به مشروعاً. وترد الدعوى بإلغائه. وهو ما ذهبت إليه المحكمة بالنسبة إلى الطعن المرفوع من المؤسسين للحزب القومي العربي ضد قرار وزير الداخلية بعدم الموافقة على تأسيس الحزب وترخيصه؛ إذ قررت "إن عدم استيفاء الحزب الشروط المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية... يجعل رفض الطلب المعلل تعليلاً وافياً متفقاً وأحكام القانون، وحيث إن فتح باب العضوية لكل عربي يخالف أحكام المادة (٥) من قانون الأحزاب السياسية التي اشترطت في عضو الحزب أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات ومقيماً في المملكة. كما أن منع عضو الحزب من الزواج من أجنبية إلا بموافقة قيادة الحزب يخالف أحكام المادة (٧) من الدستور التي تنص على أن الحرية الشخصية مصونة كما أن عدم بيان إجراءات الحل الاختياري للحزب أو اندماجه مع غيره من الأحزاب وتنظيم وتصفية أمواله والجهة التي تؤول إليها هذه الأموال يخالف أحكام المادة (٦/ز) من قانون الأحزاب السياسية، وعلى ذلك فإن أسباب الطعن لا ترد على القرار الطعين ويتعين ردها"[٣].

وتنظر محكمة العدل العليا – بالمقابل – دعاوى الإلغاء التي يرفعها ذوو المصلحة للطعن في القرار الصادر بالموافقة على تأسيس الحزب. ومن أحكامها

---

(١) عدل عليا ٩٢/٥٧ في ١٩٩٣/٢/١٧ ذكره إبراهيم بكر إبراهيم، حقوق الإنسان في الأردن، ط١، مطابع المؤسسة الصحفية الأردنية (الرأي) عمان، ص ٩٢٢-٩٢٣.

(٢) عدل عليا ٩٣/٦ في ١٩٩٣/٢/١٧، المرجع السابق، ص ٩٤٢.

(٣) عدل عليا ٢٠٠٣/١٠، المجلة، العدد ١٠-١١، سنة ٢٠٠٣، ص ٢٣٦٤-٢٣٦٥.

في هذا الخصوص ما يلي "خولت المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا ذوي المصلحة حق الطعن بأي قرار إداري حتى لو كان محصناً بالقانون الذي صدر بمقتضاه، وعليه فيعتبر القرار الصادر عن وزير الداخلية المتضمن الموافقة على تأسيس حزب معين قراراً إدارياً نهائياً صادراً عن سلطة إدارية مختصة استناداً للصلاحيات المخولة لها قانونها. ومن حق ذوي المصلحة الطعن بهذا القرار أمام محكمة العدل العليا. على الرغم من خلو قانون الأحزاب السياسية من النص الذي يجيز للمستدعين تقديم مثل هذا الطعن"[١].

وتحمي المحكمة الحزب السياسي من الاعتداء على اسمه وشعاره، لذلك فهي تنظر الطعون التي تنصب على هذه المسائل، وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة "تقضي المادة (١٥/أ) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٢ بتمتع الحزب بعد الإعلان عن تأسيسه بالشخصية الاعتبارية وباسم وشعار يميزه عن أي حزب آخر. وللحزب أن يمنع بالطرق القانونية أي حزب آخر حمل اسمه وشعاره أو اسماً وشعاراً مشابهين لاسمه وشعاره. وعليه فيعتبر أعضاء الحزب الذين يدعون في دعواهم أن اسم وشعار الحزب المستدعي ضده يشابهان اسم وشعار حزبهم ذوي صفة ومصلحة لإقامة الدعوى)[٢].

كما تحمي المحكمة حق الأحزاب السياسية في إقامة المهرجانات والتجمعات للدعاية الانتخابية للحزب. وتراقب مشروعية القرارات الإدارية الصادرة في هذا الشأن. ومن أحكامها في هذا الصدد أنها ألغت قرار وزير الداخلية القاضي بعدم الموافقة على طلب حزب جبهة العمل الإسلامي بإقامة المهرجانات الخطابية، وقضت بأنه يتفق والتشريعات النافذة، وأن الطلب المقدم من الحزب المستدعي لوزير الداخلية بإقامة المهرجانات الخطابية لا يخل بالغاية المقصودة من قانون الاجتماعات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣ وقانون الانتخاب،

(١) عدل عليا ٩٩٣/١٨٦، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٦٦.
(٢) القرار ذاته، مرجع سابق، ج٢، ص ٥٩٢.

وفي الوقت نفسه ليس به ما يخوّل وزير الداخلية صلاحية الحظر العام لإقامة المهرجانات والاجتماعات وإلقاء الخطابات للدعاية الانتخابية، وألغت القرار المطعون فيه لأنه جاء مخالفاً لأحكام الدستور والقانون لما تضمنه من حظر عام على إقامة المهرجانات والاجتماعات الانتخابية وقيد على الحريات[١].

أما بالنسبة إلى حماية حق الانتخاب، فإن محكمة العدل العليا تنظر الطعون في جميع القرارات الإدارية الصادرة بخصوص العملية الانتخابية لمجلس النواب عدا تلك المتعلقة بصحة عضوية المجلس التي ناطها الدستور بالمجلس ذاته. وتطبيقاً لذلك قضت بأن "... الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب معقود لمجلس النواب نفسه... وأن امتناع وزير الداخلية عن إصدار قرار بإلغاء الاقتراع بالصندوق رقم (٩) بالدائرة الخامسة لا يشكل قراراً إدارياً يطعن به أمام محكمة العدل العليا؛ ذلك أن هذا الإجراء هو جزء من عملية الانتخاب أناط الدستور وقانون الانتخاب حق الطعن بها لمجلس النواب..."[٢].

ولكي تحمي المحكمة حق الناخب في الطعن بترشيح المرشحين في دائرته الانتخابية، يجب أن تتوافر فيه هذه الصفة؛ أي صفة الناخب، ولذلك قضت المحكمة "... وحيث تبين أن المستدعي لم يستند في دعواه إلى صفته كناخب... وحيث إن صفة الناخب شرط أساس لقبول الطعن في هذه الدعوى... وحيث إن المستدعي لم تثبت له هذه الصفة، وبالتالي فلا حق له في الطعن ودعواه مستوجبة الرد فتقرر ردها"[٣].

---

(١) عدل عليا ١٩٩٣/٢٧١، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٤١.

(٢) عدل عليا ١٩٩٧/٤٧٨، في ١٩٩٨/٣/٨، (غير منشور)، أشار إليه د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق ص ١٠١، وانظر أيضاً عدل عليا ٢٠٠٣/٣٥٣، المجلة، العدد ١-٣، سنة ٢٠٠٥، ص١٠٧.

(٣) عدل عليا ٩٧/٣٧١ في ١٩٩٧/١٠/٢٠ (غير منشور) أشار إليه د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٢.

المطلب الثاني
الحقوق الفكرية

وتشمل مجموعة من الحقوق والحريات العامة ذات الطابع المعنوي والأدبي والروحي مثل حرية العقيدة والفكر والضمير وحرية الفرد في التعبير عن آرائه وأفكاره ومعتقداته الدينية والسياسية. بمختلف الوسائل بما في ذلك الاتصال المباشر بالجمهور، وعن طريق الصحافة، إضافة إلى حق الفرد في التعبير عن آرائه في الاجتماعات والتجمعات. وحقه في تأسيس الجمعيات التي تتلاءم مع أفكاره وحقه في الانتماء إلى هذه الجمعيات.

وقد كفل الدستور الأردني هذه الحقوق، فنص في المادة (١٤) على أن "تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب". كما نصت المادة (١٥) على حرية الرأي وأجازت لكل أردني أن يعرب عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير على ألا يتجاوز حدود القانون. وضمن حرية الصحافة والطباعة في إطار القانون. وحظر تعطيل الصحف أو إلغاء امتيازها إلا وفق أحكام القانون. وقد صدرت عدة قوانين للصحافة والمطبوعات، آخرها هو القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٩ النافذ الذي أكد حرية الصحافة، وإفساح المجال للمواطنين لنشر آرائهم، وحقهم في الحصول على المعلومات والأخبار التي تسهم في التعبير عن آرائهم وأفكارهم. وسمح لأي شخص – بما في ذلك الأحزاب السياسية – تملك المطبوعات الصحفية وإصدارها.

وضمن الدستور في المادة ١٦/١ حرية الاجتماع، فنص على حق الأردنيين في الاجتماع ضمن حدود القانون. وأجاز المشرع الأردني إجراء التظاهرات والتهيئة لها وفق نظام الإخطار الذي يقدم إلى سلطات الضبط الإداري المختصة، كما ضمن المشرع الحق في تأسيس النقابات والانتماء إليها[١].

---

(١) د. سعد علي البشير، مرجع سابق ص ٦٠-٦٥، د. فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٣٣٧-٣٤٢.

أما على الصعيد العملي، فلمحكمة العدل العليا قضاؤها المستقر الذي أعلنت من خلاله حمايتها لمختلف تطبيقات هذه الحقوق. فمن قضائها في مجال حرية الصحافة نورد على سبيل المثال أحد أحكامها القديمة الذي صدر في دعوى الإلغاء المرفوعة ضد قرار وزير الداخلية برفض الترخيص بإصدار مجلة سميت (الفجر الجديد)، لأن طالبي الترخيص وفقاً لما جاء في القرار يعتنقان المبدأ الشيوعي. ولذلك فهما لا يتمتعان بحسن السيرة والسمعة، وهو شرط مطلوب في من يمنح هذه الرخصة. وقد ألغت المحكمة هذا القرار، ومما جاء في حكمها "... ولهذا فقول وزير الداخلية للتدليل على أن المستدعيين غير حائزين لشرط حسن السمعة لأنهما يعتنقان المبدأ الشيوعي قول لا يكفي لنفي هذا الشرط بالمعنى المتقدم؛ إذ إن مجرد اعتناق مبدأ سياسي خاص دون أن يقترن هذا الاعتناق بنشاط معاقب عليه في القانون لا ينطوي بذاته على سوء الخلق..."(١)، ويعد هذا الحكم – في تقديرنا – من الأحكام المهمة بالقياس إلى الفترة الزمنية التي صدر فيها والتي تعود إلى منتصف الخمسينيات من القرن الماضي. إذ بسطت المحكمة حمايتها لواحد من أهم حقوق الأفراد، فضلاً عن كونه يرسي مبدأ قضائياً بالغ الأهمية، وهو أن مجرد اعتناق مذهب سياسي معين لا يصم معتنقه بسوء السمعة، ولا يمنع من الترخيص له بإصدار الصحف.

ومتى ما استوفى طالب الترخيص الشروط المطلوبة لإصدار الصحيفة أو المطبوعة، توجب على جهة الإدارة منحه الترخيص المطلوب؛ لأن سلطة الإدارة في هذه المسائل هي سلطة مقيدة. كما لا يحق للإدارة أن تضيف شروطاً أو أحكاماً جديدة غير تلك التي أوردها القانون للحصول على الترخيص. وبناءً عليه قضت محكمة العدل العليا بأنه "... لم يشترط قانون المطبوعات والنشر... أن يكون للمطبوعة غير اليومية اسماً معيناً... (لذلك) يكون السبب الذي حمل مجلس الوزراء إصدار قراره الطعين برفض ترخيص المطبوعة غير اليومية

(١) عدل عليا ٥٧/٩٥٤ في ١٩٥٤/٢/٣، أشار إليه إبراهيم بكر إبراهيم، مرجع سابق، ص ٣٥٥-٣٥٧.

(الميثاق) بداعي أن عقد تأسيس الشركة المستدعية حدد على سبيل التخصيص إصدار صحيفة سياسية باسم (الوحدة) وليس باسم الميثاق خلافاً لما جاء بعقد التأسيس في غير محله ومخالفاً للقانون"[١].

ولمحكمة العدل العليا الدور المهم في حماية حرية التعبير بالكتابة بصورها المختلفة. ومن الشواهد على ذلك ما جاء في حكمها الصادر في الطعن المرفوع من مؤلف مخطوطة (حقوق الإنسان في الأردن) ضد قرار مدير عام المطبوعات والنشر القاضي بتعليق إجازة طبع المخطوطة على صدور إذن من مسؤول في القوات المسلحة؛ حيث ألغت المحكمة القرار مسوغة حكمها بأن "...الكتاب الذي طلب مؤلفه إجازة طبعه ونشره لم يتطرق إلى أي موضوع من المواضيع المتعلقة بعدد القوات المسلحة أو أسلحتها أو عتادها أو أماكن تحركاتها، فإن تعليق مدير المطبوعات إجازة طبعه على صدور إذن من مسؤول في القوات المسلحة لا سند له من القانون..."[٢].

وفي قضية أخرى تتعلق بالمخطوطة ذاتها، كان المؤلف قد طعن أمام المحكمة في قرار مدير عام المطبوعات والنشر بعدم إجازة المخطوطة داخل الأردن؛ لأنها تحوي معلومات تشكل مساساً بالقوات المسلحة وبالأجهزة الأمنية والقائمين عليها، إضافة إلى نشر معلومات لمحتويات محاضر المحاكم، قررت المحكمة "... إن نشر محاضر المحاكم بعد فصل القضايا المعروضة عليها بحكم قطعي أمر جائز لا يمنعه القانون... وبما أنه قد تبين لنا أن الطاعن قد وافق على حذف ما حدده المستدعي ضده واعتبره حصراً سبباً يحول دون إجازة طبع مخطوطة الطاعن باستثناء بعض الصحائف التي لم نجد فيها ما يمس القوات المسلحة الأردنية أو الأجهزة الأمنية أو العاملين فيها، وبما أن نشر إجراءات ومحاضر وقرارات المحاكم بعد انتهائها واقترانها بأحكام نهائية قطعية غير محظور بأي تشريع نافذ في الأردن، فإن قرار المستدعي ضده بعدم إجازة

(١) عدل عليا ٣٤٩/١٩٩٤، المبادئ القانونية، مرجع سابق، ج٣، ص ١٢٩٥.
(٢) عدل عليا ٦٥/٩٤، المبادئ القانونية، ج٣، مرجع سابق، ص ١٢٩٣-١٢٩٤.

طبع ونشر مخطوطة الطاعن (حقوق الإنسان في الأردن) يكون مخالفاً لأحكام القانون حقيقاً بالإلغاء"[١]. ويبدو من تدقيق هذين الحكمين اللذين يتعلقان بالمخطوطة ذاتها مدى إصرار الإدارة على تقييد حرية الأفراد في التعبير عن آرائهم لمسوغات لا أساس لها من القانون، كما يجسدان – في الوقت ذاته – دور القضاء الإداري في التصدي لمواقف الإدارة هذه.

غير أن المحكمة ذهبت في قضايا أخرى تتعلق بالحق ذاته إلى رد الطعون المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة برفض الترخيص بالنشر. ومنها على سبيل المثال حكمها الذي جاء فيه "... إن نشر أسماء ثمانمائة وخمسين شخصية أردنية يدعي المؤلف بانتسابهم للماسونية يؤدي إلى إثارة الشقاق والتنافر وإلى الإضرار بسمعتهم ولا سيما أن ما جاء بالمخطوطة من ربط الماسونية بالصهيونية ومقاومتها للإسلام يؤدي أيضاً إلى بثّ الكراهية وزرع الأحقاد بينهم، وعليه يكون القرار المطعون فيه قد قام على سبب يبرره..."[٢]. يلاحظ أن المحكمة قد أعلنت رقابتها على ركن السبب في هذا القرار، وبالتحديد بسطت رقابتها على مدى ملاءمة القرار وتناسبه مع الوقائع المكونة للسبب، ووجدت بناءً على ذلك، أن القرار صحيح وسليم، لذلك فقد ردت الطعن.

ومن وسائل التعبير عن الرأي التي شملتها المحكمة بحمايتها حق الرد في الصحف. وهو من مستلزمات حرية الصحافة. فقضت بأنه إذا ورد ذكر للمستدعي فيما نشر في الجريدة وهو يرى أن ما نشر كان غير صحيح أو نشر خطأ فله حق الرد بموجب القانون[٣].

أما بالنسبة إلى حق الأفراد في تأليف الجمعيات، فقد أصدرت المحكمة الكثير من الأحكام التي أكّدت فيها حمايتها لهذا الحق الدستوري. نكتفي بإيراد

---

(١) عدل عليا ٩٤/٢٢٣ في ١٩٩٤/١٢/٢١ ذكره إبراهيم بكر إبراهيم، مرجع سابق، ص ٩٥٧-٩٥٨.

(٢) عدل عليا ١٩٩٣/٢٠٦، المبادئ القانونية، ج٣، مرجع سابق، ص ١٢٩٣.

(٣) عدل عليا ٩٨٢/١٧٨، المجلة، العدد ٧، سنة ١٩٨٣، ص ١٠٥٧.

شواهد منها. فهي ترى أن المادة السادسة عشرة من الدستور جعلت تأليف الجمعيات حقاً للأردنيين وليست سلطة ممنوحة للإدارة، وقضت بناءً على ذلك بأن "... المادة السادسة من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية قد خولت الجمعيات والهيئات الاجتماعية أن تتقدم بطلب تسجيلها للوزارة؛ بمعنى أن الطلب يقدم من الجمعية وليس بناءً على أمر من الوزير فتكون مبادرة الوزير بتعيين هيئة تأسيسية لبناء نادٍ جديد مخالفاً لنص القانون وللمادة السادسة عشرة من الدستور التي جعلت تأليف الجمعيات حقاً للأردنيين وليست سلطة ممنوحة للإدارة.... (و) لا يرد القول بأن لا مصلحة للمستدعين في الدعوى لأن دعواهم تستند إلى حق يحميه الدستور وهذا الحق أكثر من المصلحة المباشرة الشخصية التي تقبل فيها دعوى الإلغاء..."[(١)]. تؤكد المحكمة في قرارها أن تأسيس الجمعية وطلب تسجيلها يجب أن يكون بمبادرة من الأفراد الذين يشكلون هيئة تأسيسية لتقوم بإجراءات تسجيل الجمعية لا أن يقدم طلب التسجيل بناءً على قرار إداري صادر من الوزير مستخدماً سلطته لتعيين أعضاء هذه الهيئة فيصادر بذلك حقهم الدستوري في إنشاء الجمعية، ويفرغ هذا الحق من محتواه، لذلك فقد قبلت المحكمة الطعن المرفوع بإلغاء هذا القرار وردت الدفع المقدم من الإدارة بعدم توفر شرط المصلحة في الطاعنين. إذ ترى أن الدعوى تستند إلى حق مقرر بنص دستوري، وبذلك تكون أوسع من مجرد المصلحة الشخصية المباشرة التي يستند إليها – عادة – الطاعن في دعوى الإلغاء. وذهبت المحكمة في قرار آخر إلى أن سكوت الجهة الإدارية المختصة – وزارة الداخلية – عن البت في طلب تأسيس الجمعية العادية للمدة المحددة في القانون، وهي ثلاثة أشهر من تاريخ ورود الطلب إلى الوزارة، يعد قراراً ضمنياً بالموافقة على تأسيس الجمعية، ومما جاء في حكمها "...عملاً بأحكام المادة (٢/١٦) من الدستور حيث خلت الأوراق من الإشارة إلى أن غاية الجمعية غير مشروعة فإنه يكون قد أصبح للجمعية وجود قانوني وتكون خصومتها

(١) عدل عليا ١٧٢/٩٨٤، المجلة العدد ١١-١٢، سنة ١٩٨٥، ص ١٧١٣.

وخصومة المستدعين باعتبارهم من المؤسسين صحيحة..."[1]. وبناءً على ذلك قضت المحكمة بأن من حق الجمعية أن تحصل على شهادة تسجيل، وأن ينشر التسجيل في الجريدة الرسمية.

ويقع تسجيل الجمعيات العادية ضمن السلطة التقديرية للإدارة وفي ضوء ما يتراءى لها من اعتبارات المصلحة العامة، وهو ما أكدته المحكمة في قضائها. فقد ردت الطعن بالإلغاء ضد قرار وزير الداخلية برفض تسجيل إحدى الجمعيات العادية، ومما جاء في حكمها "... يدخل ضمن تقدير (الوزير) رفض تسجيل جمعية عادية عائلية، إن كان في مشروع الجمعية ونظامها المقترح ما يكرّس مفهوم القبلية والعشائرية والخلافات العائلية وتشتيت الولاء والانتماء بين الوطن والعائلة مما يؤدي إلى التعصب والعودة إلى القبلية البغيضة والتنافر بين أبناء المجتمع الواحد"[2]. وردت المحكمة في قضية أخرى الطعن المرفوع ضد قرار وزير الداخلية برفض طلب تأسيس جمعية تدعى (جمعية حماية المستأجر) لأن من أهداف نظامها الأساسي "... وقف اعتداءات المالك المختلفة الموجهة ضد المستأجر والاشتراك في صياغة أي قانون أو نظام أو تعليمات تمس المستأجر وهي أهداف تتعارض مع قانون المالكين والمستأجرين، الذي وضع لحماية المالك والمستأجر على حد سواء مما يكون معه طلب تأسيس هذه الجمعية مخالفاً للقانون..."[3]. ونحن لا نتفق مع ما ذهبت إليه المحكمة الموقرة في حكمها هذا؛ إذ لا نجد في أهداف الجمعية أي تعارض مع قانون المالكين

(١) عدل عليا ٢٠٩/٢٩٩٢، المبادئ القانونية، ج١، ص ٤٦٥-٤٦٦.
(٢) عدل عليا ٥٤/١٩٩٤، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٤٦٧.
(٣) عدل عليا ٣٧٠/٢٠٠٠، المجلة العدد ٧-٩، سنة ٢٠٠١، ص ١٣١٢-١٣١٣، وانظر كذلك قرار المحكمة المرقم ١٣/٢٠٠٤ القاضي برد دعوى الإلغاء التي أقامها مؤسسو جمعية العون القانونية ضد قرار وزير الداخلية برفض تسجيل الجمعية، منشور في المجلة، العدد ١-٣، سنة ٢٠٠٥، ص ١٥٧-١٦٠، وقرارها المرقم ١٣٨/ ٢٠٠٠ في ٢٠٠١/٢/٢١ بالنسبة إلى الجمعية الوطنية للدفاع عن معيشة المواطن، المجلة، العدد ١-٣، سنة ٢٠٠٠، ص ١١٣-١١٦.

والمستأجرين ولا إخلال بالتوازن بينهما، ونعتقد بأن من حق كلا الطرفين تأليف الجمعيات للدفاع عن مصالح أعضائها والتعبير عن وجهة نظرهم، والإسهام في صياغة التشريعات التي تنظم العلاقة بين المالك والمستأجر. وهما بذلك لا يخرجان عن حدود الحق المقرر لهما بموجب الدستور.

هذا بالنسبة إلى تأسيس الجمعيات، أما فيما يتعلق بحلها فقد بسطت المحكمة رقابتها على القرارات الصادرة بالحل، وأكّدت في العديد من أحكامها حمايتها من الحل الإداري المخالف للقانون، فقضت بأنه "... ومن حيث أن إجراء الانتخابات في نادي أسرة القلم المستحدث على أثر حل النادي السابق لا يضفي المشروعية على قرار الحل وإنما هي مبنية على إجراءات باطلة فيتبع حكمها حكم هذه الإجراءات من حيث الصحة والبطلان"(١). وتشدد المحكمة على استيفاء قرار الحل للضوابط الشكلية المقررة قانوناً، فبالنسبة للتسبيب تقرر "... يقتضي بيان سبب المخالفة التي أوجبت الحل بشكل صريح لأن تسبيب القرار من أنجع ضمانات الأفراد؛ لأنه يسمح لهم وللقضاء على السواء بمراقبة مشروعية تصرف الإدارة، وإن الإشارة إلى بنود المادة والنظام الأساسي للجمعية غير كافٍ لتسبيب القرار الإداري، وبهذه الحالة يعد القرار مشوباً بالقصور المخل بالبيان المطلوب من القرار"(٢). وقضت بالنسبة إلى وجوب توفر التنسيب من الجهة المختصة "اعتبر قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية تنسيب الأمين العام ورأي الاتحاد من الشروط الشكلية الجوهرية التي يجب أن تتحقق قبل صدور القرار بحل الجمعية وإلا كان قرار الحل معيباً من حيث الشكل..."(٣). كما يتعين توجيه إشعار خطي إلى الجمعية قبل صدور القرار الإداري بالحل؛ لذلك اعتبرت المحكمة قرار وزير الداخلية بحل الرابطة

(١) عدل عليا ١٧٢/١٩٨٤، المجلة، العدد ١١-١٢، سنة ١٩٨٥، ص ١٧١٣.
(٢) عدل عليا ٩/١٩٨٢، العدد ٢، سنة ١٩٨٣، ص ١٨١.
(٣) عدل عليا ١١٩/٩٩٢، العدد ٩-١٠، سنة ١٩٩٣، ص ١٨٠٢، ويراد بالتنسيب التوصية أو الرأي الذي تقدمه الجهة المختصة، ويسبق اتخاذ القرار الإداري.

العائلية قبل أن يوجه إليها إشعاره خطياً مخالفاً للقانون[١]. وعلى الإدارة احترام المدد المنصوص عليها في القانون قبل إصدار قرار الحل وإلا ألغي قرارها فقضت بما يلي: "... إن حل الجمعية لا يجوز أن يتم إلا بعد مرور شهر على الأقل على تبليغها الإشعار المذكور. وحيث إن قرار الحل الطعين صدر بعد أربعة أيام فقط من تاريخ تبليغها بالإشعار... فإنه يكون سابقاً لأوانه ومستوجب الإلغاء ولعدم اتباع الإجراء الشكلي الذي فرضه القانون"[٢]. ونظراً لتعلق هذا الإجراء الشكلي بالنظام العام، فإن المحكمة تثيره من تلقاء نفسها حتى لو لم يثره الطاعن.

أما بالنسبة إلى النقابات، فقد خصها المشرع بحماية أقوى من تلك التي وفرها للجمعيات العادية، فلم يجز حلها إلا بقرار من المحكمة المختصة، أو بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير لمقتضيات الأمن والسلامة العامة. وهو ما طبقته المحكمة عندما قضت بأنه "يتبين من أحكام المادة (٦٩) من قانون العمل أن ليس للوزير أن يمارس إزالة أسباب مخالفة القانون مباشرة، وكل ما له هو أن ينذر النقابة لإزالة أسباب المخالفة وأن يطلب من المحكمة الحكم بحلها إذا هي لم تمتثل للإنذار..."[٣] وهو ما قضت به المحكمة في حكم لاحق وطبقاً لقانون العمل النافذ، إذ قررت أنه "لا يوجد نص بقانون العمل يخول الوزير باتخاذ قرار بحل أي نقابة وإنما يقتصر دوره بما ورد بالمادة (٨٦) من القانون التي أجازت له الطلب إلى محكمة البداية بالحكم بحل النقابة إذا توافرت حالات معينة أو التنسيب إلى مجلس الوزراء بحل النقابة لمقتضى الأمن والسلامة العامة..."[٤].

(١) عدل عليا ١٩٨١/٣٢، المجلة، العدد ١ سنة ١٩٨١، ص ١٩٩٩.
(٢) عدل عليا ٢٠٠٤/٤٣٠، المجلة، العدد ١-٣، سنة ٢٠٠٥، ص ٢١١.
(٣) عدل عليا ١٩٧٨/٨٠، المجلة، العدد ٢، سنة ١٩٧٩، ص ١٧٠.
(٤) عدل عليا ١٩٩٢/١٢٢، المبادئ القانونية، ج٣، مرجع سابق، ص ١٤٤٠.

المبحث الرابع
دور محكمة العدل العليا في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

كفل الدستور الأردني عدداً من الحقوق والحريات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي مثل حق التملك وحق العمل وممارسة المهن، والحق في الضمان الاجتماعي وحق التعلم. كما أوردت القوانين عدداً آخر من هذه الحقوق. وسنخصص هذا المبحث لبيان دور محكمة العدل العليا في حماية بعض من أبرز هذه الحقوق في مطالب ثلاثة متعاقبة.

المطلب الأول
حق الملكية

يعدّ حق الإنسان في التملك واقتناء الأموال منقولة كانت أم عقارية أحد أهم حقوقه الاقتصادية. وتختلف النظرة إلى هذا الحق باختلاف المذاهب السياسية والاقتصادية؛ فموقف المذهب الفردي يختلف عن موقف المذهب التدخلي(١).

وقد ضمن الدستور الأردني هذا الحق عندما نص في المادة (١١) على أن "لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون" كما نص في المادة (١٢) على أن "لا تفرض قروض جبرية ولا تصادر أموال منقولة أو غير منقولة إلا بمقتضى القانون".

ولمحكمة العدل العليا قضاؤها المستقر الذي شملت من خلاله هذا الحق بحمايتها، وسنبين فيما يلي بعض تطبيقات المحكمة في هذا الخصوص. فبالنسبة إلى امتياز الإدارة بنزع الملكية للمنفعة العامة (الاستملاك) اعترفت

---

(١) د. عبد الكريم علوان، مرجع سابق ص ٥٨، د. فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٣٤٧-٣٤٨.

المحكمة للإدارة بهذا الحق، ما دام القرار صحيحاً وسليماً قانوناً وغير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة. فقضت بما يلي "خوّل المشرع مجلس الوزراء... صلاحية تقديرية لتقرير أن الاستملاك الذي يقرره يحقق النفع العام دون معقب عليه في ذلك، إلا في حالة واحدة، وهي أن يثبت الطاعن أن مجلس الوزراء قد تعسف بممارسته لصلاحيته المخولة إليه قانوناً..."(١) وشددت المحكمة على ضمان حق مالك العقار في الحصول على التعويض العادل عن طريق القضاء فقضت بأن "... تقدير مبلغ التعويض من قبل مجلس الوزراء يخالف المادة (١٠) من قانون الاستملاك التي أناطت صلاحية تقديره بمحكمة البداية التي يقع العقار المستملك ضمن اختصاصها"(٢). وتأكيداً لحمايتها لهذا الحق ذهبت إلى أن "تعهد المنشئ (أمانة العاصمة) بإعطاء صاحب الأرض أرضاً أخرى بدل أرضه المستملكة لا يفي بأغراض المادة (٢/١٢) من قانون الاستملاك ولا يسد مسد إيداع قيمة التعويض في صندوق الخزينة"(٣).

وفي مجال حماية حق التملك بالإرث ورفع الحراسة عن الأموال لانتفاء الغرض من وضعها قضت المحكمة بأنه "... وحيث إن انتقال ملكية الأموال إلى غير الأعداء يقطع كل صلة للعدو بها ويمنعه من استعمالها في مصالحه فإن العلة من وضع الحراسة على الأموال تنتفي بانتقال هذه الأموال بالإرث إلى غير الأعداء وبانتفاء العلة ينتفي المعلول (ومن ثم) فإن المسألة لا تصبح متعلقة بالأمن العام والدفاع عن المملكة لانتفاء الغرض الذي هدف إليه القانون من وضع الحراسة"(٤).

وبالنسبة إلى توفير الحماية القضائية للأموال من المصادرة ذهبت المحكمة إلى ما يأتي: "... إن محكمة العدل العليا لا تجد في مزاولة لعبتي

(١) عدل عليا ١٩٩٣/٢٥٩، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ٢٥٢-٢٥٣.
(٢) عدل عليا ١٩٩٢/١١٥، المجلة، العدد ١٠-١١، سنة ١٩٩٢، ص ١٨٤٨.
(٣) عدل عليا ١٩٧١/١٣٤، المجلة، العدد ٣-٤، سنة ١٩٧٢، ص ٣٣١.
(٤) عدل عليا ١٩٧٢/١١١، المجلة، العدد ١، سنة ١٩٧٣، ص ١٧٥.

البلياردو والفليبرز[1] – وهما من الألعاب المعروفة لدى كافة الناس ويزاولها قسم كبير منهم في البيوت وفي النوادي العامة والخاصة لمجرد التسلية – أو في حيازتها ووجودها في المملكة الأردنية في ملكية أصحابها أي خطر يهدد سلامة أو أمن المملكة بالمعنى القانوني، فإن قرار الحاكم العسكري العام القاضي بنقلها خارج المملكة خلال شهر واحد وإلا فإن على سلطات الأمن المختصة مصادرتها وإتلافها هو قرار مخالف للقانون"[2]. يلاحظ أن المحكمة بسطت رقابتها على القرار الإداري الصادر من الحاكم العسكري العام وراقبت بشكل خاص السبب الذي بنى عليه قراره بإغلاق المحالّ المشار إليها ومصادرة المواد، فلم تجد هذا السبب متحققاً، ولم تتردد – من ثم – في إلغاء القرار. غير أن المحكمة لم ترَ في "... تحديد أسعار المواد للأغراض المنصوص عليها في قانون الدفاع ما يشكل مصادرة للمال بالمعنى المنصوص عليه في المادة (١١) من الدستور"[3]؛ إذ إن المصادرة المحظورة في الدستور تعني نزع ملكية المال من المالك ونقلها إلى ملكية الدولة من دون مقابل، الأمر الذي لا يتحقق في حالة تحديد أسعار تلك المواد، وقضت بناءً على ذلك برد الطعن.

المطلب الثاني
حق العمل وممارسة التجارة والصناعة

يعني حق العمل حرية الفرد في اختيار العمل الذي يرغب مزاولته، أو يزاوله فعلاً، وعدم إجباره على مزاولة عمل معين. وتنص الدساتير الحديثة، ومنها الدستور الأردني، على كفالة الدولة لهذا الحق لما له من آثار اقتصادية واجتماعية. وقد أورد الدستور الأردني نصاً صريحاً في المادة (٦) فقرة (٢) بأن "تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافؤ

(١) نوع من الألعاب الإلكترونية.
(٢) عدل عليا ٨٩/١٩٧٤، المجلة، العدد ٣-٤، سنة ١٩٧٥، ص ٣٦٣.
(٣) عدل عليا ١١٢/١٩٧٧، المجلة، العدد ١-٢، سنة ١٩٧٨، ص ٥٤.

الفرص لجميع الأردنيين". وقد جاء الدستور في المادة (٢٣) بنص مفصل بعض الشيء بخصوص حق العمل، فقرر في الفقرة الأولى من هذه المادة مبدأً عاماً بأن "العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة أن توفره للأردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به" وعدد في الفقرة الثانية المبادئ التي يقوم عليها تشريع العمل. وقد اعتبرت محكمة العدل العليا هذه المادة متعلقة بالعمال وحقوقهم. فقضت بـ "أن المادة (٢٣) من الدستور إنما تتعلق بالعمال وحقوقهم ولا تتعلق بالتجارة والصناعة"(١).

وعلى ذلك، فإن العمل وفقاً للنصوص الدستورية المشار إليها آنفاً، قد يكون عملاً حراً عندما يمارس الفرد حقه في التجارة والصناعة. أو عملاً مأجوراً تابعاً، ويخضع في هذه الحالة للتشريعات المنظمة لهذا النوع من العمل وتخرج منازعاته عن اختصاص محكمة العدل العليا.

فبالنسبة إلى العمل الحر، أكّدت المحكمة ضرورة إتاحة الحرية للأفراد في ممارسة التجارة والصناعة، وعدم تقييد نشاطهم إلا فيما يقتضيه الصالح العام. ومن أمثلة ذلك ما جاء في حكمها من "أن الهدف من نص المادة (٢٣) من الدستور هو تحقيق غرضين اثنين؛ الأول توفير العمل للكافة والثاني النهوض بالاقتصاد الوطني لتكفل الدولة للمواطنين تكافؤ الفرص في العمل وإسناد الأمور إلى الأكفاء أو المختصين وليس فيه ما يلزم الإدارة أن تحيل مقاولاتها على غير الأكفاء أو المقصرين...."(٢). وبناءً على ذلك ترى المحكمة أن منع بعض المقاولين لتقصيرهم أو عدم كفاءتهم من الاشتراك في العطاءات سواء بالنسبة إلى المناقصات أو المزايدات أمر موافق للقانون ومن حق الحكومة أن تراقب "...إنفاق الأموال وإن من حسن المراقبة منع المقاول الذي يتكرر قصوره أو تثبت عدم مقدرته على القيام بالتزاماته القيام بالأشغال العامة"(٣).

---

(١) عدل عليا ٥٣/١٩٨٠، المجلة، العدد ٤، سنة ١٩٨١، ص ٤٤٣.
(٢) عدل عليا ٦٥/١٩٧٨، المجلة، العدد ١، سنة ١٩٧٩، ص ١٦٣٦.
(٣) القرار ذاته، مرجع سابق، ص ١٦٣٦.

وفي مجال تراخيص ممارسة المهن، أصدرت المحكمة الكثير من الأحكام التي ألغت بموجبها القرارات الإدارية المخالفة للقانون، سواء بعدم منح الترخيص أو بإلغائه أو بإغلاق المحالّ إلى غير ذلك. ومن الشواهد على تلك الأحكام ما قضت به من أن "ممارسة المهنة بدون ترخيص تستوجب إغلاق المحل مع العقوبة بقرار من المحكمة ولا يجوز لأمين العاصمة أو مجلس الأمانة إغلاق المحل في هذه الحالة"[(١)]. لذلك ألغت المحكمة القرار المطعون فيه لما تضمنه من اعتداء على اختصاصات السلطة القضائية. وضمن الاتجاه ذاته قضت بأنه "إذا نظرت محكمة البداية في تهمة مخالفة أحكام قانون الصحة وقضت بعدم مسؤولية المستدعي فإن قرار المحافظ الصادر بعد تاريخ حكم المحكمة بإقفال المحل يعتبر باطلاً لمخالفته نص الفقرة (٢) من المادة (٧٩) من قانون الصحة العامة التي لا تجيز للحاكم الإداري إصدار قرار بإقفال المحل إلا قبل البت بالمخالفة من قبل المحكمة..."[(٢)]. وألغت في حكم آخر قرار مجلس نقابة الأطباء بإخلاء العيادة؛ لأنه من اختصاص المحاكم واعتبرت تصدي المجلس لهذا الأمر اعتداء على اختصاص السلطة القضائية، وقراره في هذا الشأن منعدماً لا يتقيد سحبه أو الطعن فيه بميعاد[(٣)].

وقد تصدر الإدارة قرارات بقصد تنظيم التجارة والصناعة، إلا أنها تتضمن في الوقت ذاته اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، لذلك فإن المحكمة تقضي بإلغائها. ومن الأمثلة على ذلك قرارها "إن قانون الآثار رقم (٢٨) لسنة ١٩٦٨ قد أفرد فصلاً خاصاً بالاتجار بالآثار أجاز فيه للأشخاص أن يتجروا بالآثار بعد الحصول على ترخيص بذلك من مدير الآثار، لهذا فإن قرار مجلس الوزراء بحرمان القطاع الخاص من الاتجار بالآثار بصورة عامة يكون مخالفاً

(١) عدل عليا ١١٣/١٩٨٣، المجلة، العدد ٥ سنة ١٩٨٤، ص ٦٧١.
(٢) عدل عليا ٢٠/١٩٧٥، المجلة، العدد ١١-١٢، سنة ١٩٧٥، ص ١٤٠٣.
(٣) عدل عليا ٨٥/١٩٨٠، المجلة، العدد ٨، سنة ١٩٨١، ص ١٣٩٧.

للقانون؛ لأن هذا الحرمان يعني عدم تطبيق أحكام الفصل الخاص بالاتجار بالآثار الوارد في القانون، وهو أمر لا تملكه إلا السلطة التشريعية بقانون..."[١].

وتؤكد المحكمة في قراراتها وجوب توفر الشروط القانونية اللازمة للحصول على ترخيص ممارسة المهنة أو فتح بعض المحالّ العامة أو استمرار ممارسة المهنة. فقضت بأن مهنة مركز الألعاب الإلكترونية والكهربائية والتسلية تعد من الملاهي العمومية للأطفال التي تستوجب بالإضافة إلى موافقة سلطة الترخيص أن يوافق على منح الرخصة مدير الأمن العام. وردت دفع صاحب الشأن بأن الحكومة التزمت أمام مجلس النواب عدم تدخل الأجهزة الأمنية بالبعثات الدراسية ورخص المهن والجمعيات الخيرية والأندية والنقابات المهنية والمؤسسات الخاصة، واعتبرته احتجاجاً في غير محله لأن هذا الالتزام كما ترى المحكمة – "... يكون في الأمور التي لا نص عليها في القانون أو النظام، أما الأمور والشروط التي نص عليها القانون أو النظام فلا يمنع تطبيقها هذا الالتزام"[٢]. لذلك نرى أن الأمر يتطلب تعديلاً تشريعياً لرفع موافقة تلك الأجهزة، وضمن الاتجاه ذاته، ذهبت المحكمة في قضية أخرى إلى رد الطعن بالإلغاء المرفوع ضد قرار مدير عام الجمارك القاضي بإلغاء تصريح صاحب الشأن ومنعه من دخول الميناء لمزاولة مهنته في التخليص الجمركي لسبق التوصية بذلك من المخابرات العامة. مسوغة قرارها بوجوب توفر الشروط المنصوص عليها في قانون الجمارك لحصول أي شخص طبيعي أو اعتباري على ترخيص لمزاولة تلك المهنة[٣].

غير أن المحكمة – ضمن دورها في حماية الحق في ممارسة المهنة – تتصدى للقرارات الإدارية التي تمنع الأفراد من ممارسة بعض المهن أو تضع قيوداً على ممارستها بداعي المحافظة على السلامة العامة. ومن ذلك إلغاؤها أمر

---

(١) عدل عليا ١٩٧٣/٤٥، المجلة، العدد ١١-١٢، سنة ١٩٧٣، ص ١٥١٤.

(٢) عدل عليا ١٠٠/١٩٩٤، المبادئ القانونية، ج١، مرجع سابق، ص ١٩٧-١٩٨.

(٣) عدل عليا ٢٧٤/١٩٩٤، المجلة، العدد ٥-٦، سنة ١٩٩٥، ص ١١٢٥.

الدفاع الصادر من المحاكم العسكرية بإغلاق محالّ البلياردو والفليبرز ورتبت تبعاً لذلك، على عاتق الإدارة، التزامين؛ الأول سلبي بأن تمتنع عن المعارضة في منح أي تصريح بفتح محل جديد لمزاولة هذه الألعاب، والثاني إيجابي بأن تقوم برفع العوائق التي أقامتها عند إصدارها أمرها الذي حكمت المحكمة بإلغائه[١].

وتبسط المحكمة رقابتها على القرارات الصادرة بترحيل أصحاب المهن وتحكم بإلغائها إذا وجدت فيها ما يخالف أحكام الدستور أو القانون. فقضت بأن الصلاحية المخولة قانوناً للمجلس البلدي بتعيين مواقع الأسواق العامة وأنواع البضائع المعروضة فيها "... يجب ألا تمارس بصورة تؤثر في حق الناس في مزاولة أعمالهم ومهنهم طبقاً لنص المادة (٢٣) من الدستور... وأن قرار المجلس البلدي بمنع المستدعي من مزاولة مهنة بيع الخضار في الحسبة دون أن يهيئ لهم محالّ أخرى لمزاولة المهنة فيها إنما يعني حرمانهم من العمل بهذه المهنة، وهذا مخالف لأحكام الدستور"[٢]. وهكذا تؤكد المحكمة حمايتها لحق الأفراد في العمل وممارسة مهنهم، فالقرار الإداري بالترحيل يوجب على جهة الإدارة توفير البديل، وأكثر من ذلك، ترى المحكمة أن جهة الإدارة عندما تصدر قرارها بالترحيل يجب ألا تكتفي بتهيئة البديل فحسب، بل يتعين عليها تأمين الخدمات العامة وكل ما يلزم لممارسة المهنة، فقضت "... بما أن قرار المجلس البلدي بالترحيل قد صدر قبل تأمين الخدمات العامة ومنها المياه وهي خدمة لازمة مباشرة لممارسة المستدعين لمهنة صناعة الطوب إلى درجة تعذر ممارستهم لها بدون توفر هذه الخدمات ومن ثم يكون القرار مخالفاً لأحكام القانون، حقيقاً بالإلغاء"[٣].

ونشير أخيراً إلى أن المحكمة ألغت العديد من القرارات الإدارية الصادرة عن المحافظين بتحديد أيام عطل إلزامية لأصحاب المهن لصدورها من جهات غير مختصة. ولعدم وجود نص قانوني يجيز ذلك ولما يضعه من قيود على

(١) عدل عليا ٨٩/١٩٧٤، المجلة، العدد ٣-٤، سنة ١٩٧٥، ص ٣٦٣.
(٢) عدل عليا ٦٣/٩٦٦، المجلة، العدد ١، سنة ١٩٦٦، ص٦٠.
(٣) عدل عليا ١٠٦/١٩٩٤، المجلة، العدد ٥-٦، سنة ١٩٩٥، ص ١٠٩٥.

حق مدير المشروع في إدارة مشروعه فضلاً عن مخالفته لأحكام الدستور. ومن أحكامها في هذا الشأن "إن الصلاحيات المنوطة بالمحافظ لا تخوله إصدار قرار بإلزام أصحاب محالّ بيع الحقائب في عمان بتعطيل يوم الجمعة كعطلة إلزامية على اعتبار أنهم أصحاب أعمال وليسوا عمّالاً. ولا يوجد في المادة (٢٣) من الدستور أو في نظام التشكيلات الإدارية نص يخول المحافظ إصدار مثل هذا القرار"[١]. وهو اتجاه محمود لما يقدم من ضمانات لحماية حرية العمل التي كفلها الدستور، ومنع التدخل في إدارة المشروع.

المطلب الثالث
الحق في سلامة البيئة

يعد هذا الحق من الحقوق الحديثة نسبياً، التي أقرتها المواثيق والعهود الدولية[٢]. وعلى الرغم من أن الدستور الأردني لم ينص على هذا الحق، فإن تنظيم المسائل المتعلقة بحماية البيئة كان محل اهتمام المشرع الأردني الذي أصدر العديد من التشريعات الرامية إلى تحقيق هذا الهدف. كما أن للإدارة دورها المهم في وضع هذه التشريعات موضع التطبيق بموجب وظيفتها في الضبط الإداري. فحماية حق الفرد في بيئة نظيفة يلزم الإدارة بالقيام بمجموعة من الإجراءات الوقائية والعلاجية بقصد حماية صحة الجمهور والتأكد من توفر الشروط الصحية للعقارات السكنية والمنشآت الصناعية والتجارية، وكذلك في مراقبة سلامة مياه الشرب والأغذية، وتنظيم عملية مزاولة المهن وعمل الباعة المتجولين وحظر صور الإزعاج المختلفة وكل ما يشكل مصدراً من مصادر التلوث أياً كان شكله[٣].

---

(١) عدل عليا ١٩٨٣/٨٣، المجلة، العدد ٩-١٢ سنة ١٩٨٣، ص ١٢١٣. وانظر أيضاً حكمها ١٩٨٢/٤١، المجلة، العدد ٨، سنة ١٩٨٢، ص ١٠٨٢.

(٢) د. عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص ٧٨-٧٩.

(٣) د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص ٣٧٤-٣٨٢.
د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط١، دار الثقافة والدار العلمية للنشر، عمان، ٢٠٠٢، ص ٢٨٤-٢٨٦.

وقد بسطت محكمة العدل العليا بما أصدرته من أحكام حمايتها على هذا الحق بصوره وتطبيقاته المختلفة، ونورد فيما يلي شواهد من قضائها في هذا الشأن. ففي مجال المحافظة على صحة الجمهور من مصادر التلوث. ردت المحكمة الطعن في القرار الإداري الصادر بإزالة أحد الأبنية القديمة، وقضت بأن قرار إزالة البناء القديم الذي تتسرب منه المياه العادمة إلى الخارج، وتتناثر النفايات من مخلفات الساكنين في ساحته، وهو يشكل مكرهة صحية، يعد قراراً متفقاً وأحكام القانون(١). وذهبت إلى: "إن القانون... يجيز لسلطات التنظيم المعنية إصدار أمر إلى المالك بأن يزيل على نفقته الخاصة خلال أي وقت يعين بالأمر أية إنشاءات مؤقتة أو بالية أو خطرة أو تشكل مكرهة صحية مرخصة كانت في الأصل أو أنشئت أصلاً بدون ترخيص"(٢). وقضت بأن للجهة الإدارية المختصة إلغاء ترخيص المقالع المشتملة على كسارات إذا اقتنعت بأن وجودها من شأنه أن يهدد سلامة الجوار وصحتهم بالخطر(٣).

ولبيان دور المحكمة في حماية الأفراد من التلوث الصوتي ذهبت إلى أن "... تعاطي مهنة النجارة والحدادة في محالّ المستدعين الواقعة في مناطق سكنية وتجارية من شأنها إقلاق الراحة العامة، وعليه فإن قرار لجنة التنظيم المتضمن منعهم من مزاولة مهنهم المذكورة متفق وأحكام القانون"(٤). وقضت بأن "عدم قبول المجلس البلدي تجديد رخصة مصنع حفاظاً على صحة السكان وعدم إقلاق راحتهم يعتبر قراراً في محله ومبنياً على أساس سليم"(٥). وفي مجال المحافظة على رونق ورواء المدن ومنع التشوه قضت بأن للإدارة المختصة (لجنة التنظيم المحلية) صلاحية إغلاق الإنشاءات المشوهة للمنظر العام قبل إزالتها(٦). وذهبت إلى أن "قرار رئيس البلدية رفض تجديد تراخيص

---

(١) عدل عليا ٥٦/١٩٩٤، المجلة، العدد ٣-٤، سنة ١٩٩٥، ص ٦٠٥.
(٢) عدل عليا ١٥٦/١٩٨٤، المجلة، العدد ١١-١٢، سنة ١٩٨٥، ص ٧٥٣.
(٣) عدل عليا ٢/١٩٧٧، المجلة العدد ١، سنة ١٩٧٨، ص ٨.
(٤) عدل عليا ٦٩/١٩٨٤، المجلة، العدد ١-٢، سنة ١٩٨٥، ص ١٣.
(٥) عدل عليا ١/١٩٨٢، المجلة، العدد ١١، سنة ١٩٨٢، ص ١٥٠٠.
(٦) عدل عليا ٧١/١٩٨٤، المجلة، العدد ١-٢، سنة ١٩٨٥، ص ١٠.

مهن المستدعين أو إعطائهم رخصاً جديدة لمزاولة مهنة قص الحجر وصناعة الطوب لأنها تشوه المنظر العام لا يكون مخالفاً للقانون"[١].

وتناقش المحكمة دستورية القرارات الإدارية الصادرة بإزالة الأبنية المؤقتة بدعوى كونها مشوهة للمنظر العام للمدينة فترى أنه إجراء إداري مقرر بأحكام قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، ولا تجد فيما ورد في المادة (١٠٢) من الدستور التي ناطت حق النظر في المسائل الجزائية والمدنية بالمحاكم النظامية ما يمنع السلطة التشريعية من تفويض السلطة الإدارية باتخاذ مثل هذا الإجراء الإداري[٢]. ونحن نتفق مع المحكمة فيما ذهبت إليه في قرارها؛ لأن المشرع يجد في بعض الأحيان أن المصلحة العامة تقتضي تخويل جهة الإدارة اختصاصات ذات طابع قضائي. ولكننا نشدد على وجوب اقتران ممارسة الإدارة لهذه الاختصاصات بتوفير الضمانات اللازمة للأفراد وأهمها المواجهة في الإجراءات، والحيدة، والتسبيب، وحق الطعن أمام القضاء.

وتبسط محكمة العدل العليا رقابتها على مشروعية القرار الإداري المتعلق بالبيئة، فتتحقق من صحة أركانه وسلامتها، فبالنسبة إلى ركن الاختصاص تقرر بأنه "إذا كان الإخطار الذي وجهه رئيس البلدية إلى المستدعين بوجوب إخلاء أماكنهم التي يضعون فيها الصناديق الخشبية الفارغة بسبب أنها تشكل مكرهة صحية وتضر بالمواطنين لم يكن مستنداً إلى قرار اللجنة المحلية أو إلى تفويض منها... فإن القرار بالنسبة لذلك يعتبر صادراً من جهة غير مختصة وحقيقاً بالإلغاء"[٣]. وبالنسبة إلى التسبيب الذي يعد أحد الأشكال الجوهرية في القرار الإداري. تقضي المحكمة بأنه "... يكفي لصحة القرار أن يستند إلى المادة القانونية التي صدر بموجبها خصوصاً أن الأسباب التي تدعو لإزالة أي بناء قد وردت في المادتين (٤٢ و ٦٤) اللتين استند إليهما القرار المشكو منه

(١) القرار ذاته، ص ١٠.
(٢) عدل عليا ١٢١/١٩٧١، المجلة، العدد ٣-٤، سنة ١٩٧٢، ص ٣٢٥.
(٣) عدل عليا ٢٥/١٩٨٠، المجلة، العدد ٣، سنة ١٩٨١، ص ٢٨٩.

كأن يكون البناء مشوهاً للجوار أو للمنظر العام للمدينة أو يشكل مكرهة صحية، ومن ثم فإن عدم ذكر هذه الحالات بالتفصيل في القرار لا يجعله منعدماً، وإنما كان على المستدعين أن يوضحوا هم ويقدموا البينة على أن المادتين المشار إليهما لا تنطبقان على حالة أبنيتهم"[١]. ونحن لا نتفق مع المحكمة الموقرة في قرارها هذا؛ لأن التسبيب يعني ذكر أسباب القرار ولا يتحقق ذلك بمجرد الإشارة إلى النص القانوني الذي استند إليه القرار وبخاصة في القرارات الإدارية التي تلحق ضرراً بالأفراد. ثمّ إن عدم تسبيب القرار الإداري يبطل القرار ولا يجعله منعدماً كما ذهبت المحكمة إلى ذلك[٢].

وتراقب المحكمة ركن السبب، وتتحقق من مدى الملاءمة أو التناسب بين الوقائع المكونة للسبب وبين مضمون القرار ومدى مساسه بمراكز الأفراد. فإذا وجدت أن هذه الملاءمة غير متوفرة حكمت بإلغائه. وتطبيقاً لذلك قضت بأن "...اللجنة المحلية قد قررت إزالة أبنية المستدعين المقامة في سوق الحلال المشار إليه آنفاً لأنها تشكل مكرهة صحية، بينما ثبت بالكشف الحسي أن الأبنية بذاتها لا تشكل تلك المكرهة، ولذا فإن القرار بإزالة الأبنية بحجة أنها تشكل مكرهة صحية لا يستند إلى أساس واقعي سليم..."[٣] ونحن نؤيد المحكمة فيما ذهبت إليه؛ لأن ملاءمة القرار في هذه الحالة تصبح جزءاً من مشروعيته، وعلى الأخص بالنسبة إلى القرارات التي تلحق ضرراً بالأفراد، ومنها القرار محل الطعن.

(١) عدل عليا ١٩٧٢/١٢٩، المجلة، العدد ٣-٤، سنة ١٩٧٣، ص ٣٧٥.
(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٦٦، ٣٨٤.
(٣) عدل عليا ١٩٨٥/١٤٠، المجلة، العدد الثاني، سنة ١٩٨٧، ص ٢٣٤.

خاتمة

خطا القضاء الإداري الأردني خطوات حثيثة في مجال حماية حقوق الإنسان، وفي كفالة ممارسته لتلك الحقوق. تجلت من خلال ما توصلت إليه محكمة العدل العليا – على الرغم من حداثة إنشائها – من اجتهادات، وما استقرت عليه من مبادئ قضائية، أسهمت في إرساء أسس هذه الحماية بل في توسيع نطاقها أيضاً، في إطار ما هو محدد لها قانوناً من اختصاصات.

وقد خلصنا من دراستنا هذه إلى بعض الأفكار والاستنتاجات والاقتراحات التي نأمل أن تسهم في تعزيز دور المحكمة في أداء هذه المهمة النبيلة، نوجز أبرزها فيما يلي:

أولاً: أفرد الدستور الأردني فصلاً خاصاً لحقوق الأردنيين. وقد وردت بعض منها بصورة مطلقة، بينما أحال الدستور في بعضها الآخر إلى القانون لتنظيمها. في حين لم ينص على بعض الحقوق على الرغم من أهميتها مثل حق الدفاع أمام القضاء، الحق في محاكمة عادلة، الحق في الحياة، الحق في احترام الحياة الخاصة، إضافة إلى مجموعة من الحقوق الحديثة مثل الحق في سلامة البيئة، الحق في الاتصال وغيرها. ومع ذلك فإن هذه الحقوق محمية إما بموجب اتفاقات دولية، أو بمقتضى نصوص تشريعية. كما أن هذه الحقوق هي محل حماية من القضاء الأردني، بما في ذلك قضاء محكمة العدل العليا.

ثانياً: لوحظ أن من أهم المشكلات التي يعانيها الأفراد، والتي تنال من حقوقهم وحرياتهم، هي ظاهرة التحصين التشريعي للقرارات الإدارية من الرقابة القضائية. ومع أن المشرع عالج هذه المسألة جزئياً في المادة (٩/أ/١٠) من قانون محكمة العدل العليا. إلا أننا نعتقد بأن هذه الخطوة لا تكفي بمفردها لضمان حق الفرد في اللجوء إلى القضاء بل يتعين إيراد نص دستوري صريح يكفل حق التقاضي ويحظر تحصين أي قرار أو عمل إداري من الرقابة القضائية، ويقضي بإلغاء موانع التقاضي أينما وردت في التشريعات.

ثالثاً: لاحظنا أن المشرع الأردني يتوسع في منح الإدارة اختصاصات قضائية ذات طابع جزائي، مثل السلطة المخولة للحكام الإداريين في الحجز والتوقيف بموجب قانون منع الجرائم، وهي اختصاصات تنال من حقوق الأفراد وحرياتهم. ينبغي أن تناط بالقضاء صاحب الولاية العامة.

رابعاً: تعد القوانين المؤقتة التي تصدر في غيبة السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان إحدى المشكلات الأساسية التي شخصها الفقه والقضاء لما تتضمنه من اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، ونيل من حقوق الأفراد. لذلك نرى ضرورة تقليص حالات إصدار القوانين المؤقتة وتقييدها بالقيود الواردة في الدستور وبخاصة قيد الضرورة والاستعجال تحت رقابة محكمة العدل العليا، مع منح هذه المحكمة سلطة إلغاء القانون المؤقت وليس إيقافه فحسب.

خامساً: لما كانت الرقابة القضائية على دستورية القوانين تمثل ضمانة مهمة من ضمانات حقوق الإنسان، ودعامة أساسية من دعامات الدولة القانونية، فإننا ندعو إلى تأسيس محكمة عليا لرقابة دستورية القوانين، تملك سلطة إلغاء القوانين المخالفة للدستور.

سادساً: نظراً لما لأعمال السيادة من آثار خطيرة على حقوق الأفراد وحرياتهم، ولخروجها على مبدأ المشروعية عموماً، نوصي بأن تجتهد محكمة العدل العليا نحو تقليص نطاقها ما أمكن، وقصرها على الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطات العامة الأخرى في الدولة على الصعيد الداخلي، وعلى الأعمال المتعلقة بعلاقة الدولة بالدول الأخرى وبالمنظمات الدولية على الصعيد الخارجي، كما نوصي المشرع بالتخفيف من آثار هذه الأعمال. وذلك بإجازة الطعن بالتعويض في الأعمال التي ينطبق عليها وصف أعمال السيادة.

سابعاً: خطا المشرع خطوة بالغة الأهمية بإنشاء محكمة العدل العليا، فوفر بذلك ضمانة ضرورية من ضمانات حقوق الإنسان، إلا أن هذه الخطوة – على أهميتها – لا تعد كافية نظراً لما شابها من قصور. لذلك يجب أن تتبع

بخطوات أخرى من شأنها أن ترسخ دور المحكمة في حماية الحقوق والحريات، وفي هذا المجال نوصي المشرع بما يلي:

١ – الأخذ بمبدأ التقاضي على درجتين في المنازعات الإدارية، وذلك بإنشاء محاكم درجة أولى للقضاء الإداري تؤسس في مختلف محافظات المملكة أو مناطقها بحسب الحاجة، وأن تكون أحكامها قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا.

٢ – النص على إنشاء مجلس دولة أردني بنص صريح في الدستور، ليكون إحدى المؤسسات الدستورية. على أن يكون اختصاصه شاملاً للقضاء والفتوى والتشريع، ودمج ديوان التشريع والرأي في هذا المجلس.

٣ – إنشاء محكمة التنازع لتختص بنظر المسائل المتعلقة بتنازع الاختصاص بصورتيه الإيجابية والسلبية بين كل من محاكم القضاء المدني ومحاكم القضاء الإداري، ليستكمل بذلك بنيان القضاء الإداري.

٤ – توسيع اختصاصات القضاء الإداري بالنص على اعتباره صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية. فقد تبين لنا أن اختصاص محكمة العدل العليا اختصاص قاصر عن شمول جميع تلك المنازعات.

٥ – تعيين قضاة إداريين متخصصين يتم إعدادهم وتأهيلهم للفصل في المنازعات الإدارية. وعدم الاستعانة في ذلك بقضاة المحاكم المدنية، كما هو حاصل حالياً؛ نظراً للاختلاف الكبير بين طبيعة القضاء الإداري والقضاء المدني.

ثامناً: نظراً لخطورة القرارات الإدارية التي تنتهك حقوق الإنسان، وتعزيزاً لحماية هذه الحقوق ندعو محكمة العدل العليا إلى الاجتهاد نحو اعتبار القرارات المشار إليها في الفقرة السابقة، قرارات معدومة لا تتحصن من رقابة القضاء مهما طال عليها الزمن، ومن ثم لا تخضع للمبدأ العام الذي يقضي بوجوب رفع دعوى الإلغاء خلال المدة المحددة في القانون، البالغة ستين يوماً، وعدم سماعها إذا ما رفعت خارج هذه المدة.

تاسعاً: لا تقتصر مهمة حماية حقوق الإنسان على القضاء الإداري فحسب، بل هي مهمة شاملة متكاملة تقتضي تعاون جميع جهات القضاء المدني منه والإداري والجزائي، كل بحسب اختصاصه. كما يتطلب الأمر تعزيزها بأشكال أخرى من الحماية تنهض بها مؤسسات وجهات أخرى متعددة، مثل رقابة البرمان، رقابة مؤسسات المجتمع المدني، رقابة الصحف، رقابة الرأي العام، إلى غير ذلك من أشكال الرقابة، التي يجمعها هدف واحد هو حماية الإنسان وحقوقه.

عاشراً: نشر ثقافة حقوق الإنسان، والتثقيف بدور القضاء في حماية هذه الحقوق، ونشر ما تصدره المحاكم المختصة في هذا المجال بوسائل الإعلام للقضاء على حاجز الخوف والرهبة لدى الأفراد في مقاضاة الإدارة.

وآخر دعوانا أن الحمد لله ربّ العالمين.

المراجع

أولاً – باللغة العربية:

أ – الكتب والبحوث:

١ – إبراهيم بكر إبراهيم، حقوق الإنسان في الأردن، ط١، مطابع المؤسسة الصحفية الأردنية (الرأي)، عمان، بلا تاريخ نشر.

٢ – د. أحمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، لم تذكر معلومات النشر.

٣ – د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط١، مطابع الدستور التجارية، عمان – ١٩٨٩.

٤ – د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، ط١، مطابع الدستور التجارية، عمان – ١٩٩٧.

٥ – د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة – ١٩٩٩.

٦ – سعد علي البشير، حقوق الإنسان، ط١، دار روائع مجدلاوي، عمان – ٢٠٠٢.

٧ – د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٦، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة – ١٩٩١.

٨ – د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة – ١٩٩٦.

٩ – د. الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، مكتبة الجلاء الحديثة، القاهرة – ١٩٩٢.

١٠– د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري وحقوق الإنسان، مجلة "المحامون" تصدر عن نقابة المحامين السورية، العدد ١٢، سنة ١٩٧٨.

١١- د. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، حقوق الإنسان، ط١، دار الثقافة للنشر، عمان - ٢٠٠٤.

١٢- د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان - ١٩٩٥.

١٣- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط١، دار وائل للنشر، عمان - ٢٠٠٣.

١٤- د. غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ط٢، مكتبة دار الثقافة، عمان - ١٩٩٧.

١٥- د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، ط١، مطابع الدستور، عمان - ٢٠٠٣.

١٦- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر، الإسكندرية - ١٩٨٥.

١٧- محمد سليم الطراونة، حقوق الإنسان وضماناتها، ط١، عمان - ١٩٩٤.

١٨- د. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، لم يذكر دار النشر، عمان - ١٩٨٥.

١٩- د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في الأردن، بحث منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد ٣-٤، سنة ١٩٨٧.

٢٠- مصطفى عبد الكريم العدوان، حقوق الإنسان، ط١، دار وائل للنشر، عمان - ٢٠٠١.

٢١- د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة، عمان - ١٩٩٩.

٢٢- د. نعمان أحمد الخطيب، رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين المؤقتة، بحث مقدم إلى ندوة الثلاثاء التي أقامها المركز الوطني لحقوق الإنسان بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١١.

٢٣- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة والدار العلمية للنشر، عمان - ٢٠٠٢.

٢٤- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر، عمان - ٢٠٠٣.

٢٥- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، ط١، دار الثقافة، عمان - ٢٠٠٢.

ب - الدوريات ومجموعات الأحكام:

١ - مجلة نقابة المحامين تصدر عن نقابة المحامين في المملكة الأردنية الهاشمية.

٢ - المحامي محمد خلاد، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية عام ١٩٧٢ ولنهاية عام ١٩٨٦، ج١، ج٢، وكالة التوزيع الأردنية، عمان - ١٩٨٧.

٣ - المحامي محمد خلاد، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية عام ١٩٨٧ ولنهاية عام ١٩٩٠، ج٣، وكالة التوزيع الأردنية، عمان - ١٩٩١.

٤ - المكتب الفني - نقابة المحامين - عمان، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين من بداية سنة ١٩٩٣ وحتى نهاية سنة ١٩٩٧، ثلاثة أجزاء، مطبعة التوفيق - عمان.

٥ - د. نعمان أحمد الخطيب، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً ١٩٧٢-١٩٩٧، ط١، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - ٢٠٠١.

ثانياً - باللغتين الإنكليزية والفرنسية:

1 - Chapus, Rene,: Droit du contentieux administratif, Paris - 1982.

2 - De laubadere,: Traite de droit administraif, 8ed, T.1 LG.D.J-Paris-1978.

3 - Garner, J.F.,: Administrative Law, 4edt, Butteworths, London - 1974.