الاحكام العامة لدعاوي القضاء الكامل في ظل قانون محكمة العدل العليا الجديد رقم 12 لسنة 1992 دراسة مقارنة

د. احمد عوده الغويري

ABSTRACT

This study aims at: (1) specifying the general regulations of the justice acts under the new law of the Supreme Court No (12) of 1992. These acts include those related to elections, employee's financial disputes, and reimbursment for administrative acts. (2) Setting rules and regulations organizing these acts before the Supreme Court. (3) Analyzing the legal texts which have authorized this court to implement these rules and regulations in order to detect the congruence of these texts with them. (4) Analyzing the technical precision of these legal texts in comparison to other similar legal text in related legislations.

The study reveals that the Supreme Court has rendered judgments about justice acts passed to this court per its previous laws. These judgments have, however, been issued unders the court, as new law. It did, never the less; apply the right rules and regulations set for such acts. The study also shows that some of the legal texts in the current law are not technically precises, and that some of them have not appeared in the adequate place, thus rendering them confused with cancellation justices.

The study concludes with some recommendations required to correct these faulty texts.

ملخــص

تهدف هذه الدراسة الى تحديد الاحكام العامة لدعاوي القضاء الكامل في ظل قانون محكمة العدل العليا الجديد رقم 12 لسنة 1992 ، وهي الدعاوي المتعلقة بالانتخابات ومنازعات الموظفين المالية ، ودعاوي التعويض عن القرارات الادارية ، ووضع المبادئ والقواعد السليمة التي تحكمها امام هذه المحكمة ، كما اتفق عليها الفقه ودرجت عليها احكام القضاء ، لتهتدي بها في قضائها عندما ترفع اليها للفصل فيها ، وكذلك تحليل النصوص القانونية التي منحتها الاختصاص بنظرها لمعرفة مدى اتفاقها مع هذه المبادئ والقواعد ، ومع الصياغة الفنية الدقيقة للنصوص القانونية ومع غيرها من النصوص القانونية المشابهة في التشريعات المقارنة .

وقد اتضح من الدراسة ان محكمة العدل العليا قد فصلت في بعض دعاوي القضاء الكامل التي كانت قد اختصت بنظرها في ظل القوانين السابقة على قانونها الجديد ، ولكنها لم تتبع بشأنها الاحكام والقواعد التي تضبط هذه الدعاوي كما اتضح ان بعض النصوص القانونية التي منحتها هذا الاختصاص في القانون الحالي ليست دقيقة في صياغتها ، وبعض هذه الدعاوي لم يرد النص عليها في الموقع الذي يتناسب مع طبيعتها مما يجعلها تختلط مع دعاوي قضاء الالغاء .

وقد انتهت الدراسة بالتوصيات اللازمة لتصويت الاوضاع غير السليمة .

المقدمـــة

تتعدد الدعاوي الادارية التي يختص بنظرها القضاء الاداري ، حسب مسلك المشرع في تحديد نطاق اختصاص هذا القضاء المتخصص عندما يدخله على النظام القضائي في الدولة .

وينتهج المشرع عادة اكثر من مسلك عندما يقرر الاخذ بنظام القضاء الاداري : فهو اما ان يعتنق مبدأ الاختصاص الشامل ، ويجعله منذ البداية مختصا بسائر المنازعات الادارية كما فعل المشرع الفرنسي ، او يأخذ بقاعدة الاختصاص المحدد لهذه المنازعات ، ثم يتوسع بهذه القاعدة بالتدريج حتى يصل بها الى مبدأ الاختصاص الشامل كما هو مسلك المشرع المصري ، او يجعل احدى محاكم القضاء العادي تختص بنظر بعضها على سبيل الحصر ، ثم ينتقل بعد ذلك الى انشاء هذا النوع من القضاء ، ويتمسك بقاعدة الاختصاص المحدد ويطورها بالتوسع في اختصاصاته دون الوصول الى اخر الشوط وتقرير مبدأ الاختصاص الشامل وهذا هو منهج المشرع الاردني .

وتقسم الدعاوي الادارية التقليدية في ظل الاختصاص الشامل للقضاء الاداري الفرنسي حسب سلطة القاضي الاداري الذي ينظرها الى : دعاوي القضاء الكامل ودعاوي قضاء الالغاء ودعاوي قضاء التفسير وفحص الشرعية ودعاوي قضاء الزجر او العقاب ، واما الدعاوي الادارية التي يختص بنظرها القضاء الاداري المصري ، فانه بالرغم من شمولية اختصاص هذا القضاء لكافة المنازعات الادارية شأن القضاء الفرنسي ، الا ان الفقه المصري يتفق على نوعين من هذه الدعاوي التي يجوز رفعها اليه عند اثارة هذه المنازعات امامه ، وهما : دعاوي قضاء الالغاء ودعاوي القضاء الكامل ، واما بالنسبة لدعاوي التفسير وفحص الشرعية ودعاوي قضاء الزجر او العقاب فقد اختلف الفقه بشأنها ، فهناك جانب منه لا يرى ان هذين النوعين من الدعاوي يندرجا تحت ولاية مجلس الدولة شأن الدعاوي السابقة ، بينما يرى جانب اخر منه ان هذين النوعين من الدعاوي لا تختص بنظرهما محاكم المجلس المذكور ، بل ان البعض من هذا الجانب لا يشير اليهما في مؤلفاتهم عند تقسيم الدعاوي الادارية .

وبالنسبة للاردن فقد نهج المشرع الاردني في تحديد اختصاص محكمة العدل العليا اسلوب التعداد والحصر منذ ان كانت محكمة التمييز تنعقد بصفتها المحكمة الاولى عند نظر المنازعات الادارية التي حددها قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 ، مرورا بقانونها الاسبق رقم 11 لسنة 1989 الذي حقق ازدواج القضاء بانشاء قضاء اداري في الاردن الى جانب القضاء العادي ، وجعل نواته المحكمة الاولى المشار اليها ، ولم يتغير الوضع في ظل قانون هذه المحكمة رقم 12 لسنة 1992 النافذ المفعول الان ، سوى ان المشرع وسع من الاختصاصات الممنوحة لها باضافة اختصاصات جديدة لم تكن تملكها من قبل .

وسنرى ان المسائل الادارية التي ضمنها المشرع المادة التاسعة من القانون الجديد التي هي كامل اختصاصات محكمة العدل العليا ، لا تخرج عن نوعين من انواع ولاية القضاء الاداري الفرنسي وهما : ولاية قضاء الالغاء وولاية القضاء الكامل ، وهما النوعان من الولاية اللذين يتفق الفقه المصري على اعتبارهما من اختصاص محاكم مجلس الدولة .

وتنصب هذه الدراسة على احكام دعاوي ولاية القضاء الكامل في الاردن بصفة اساسية ، وقد كان الدافع اليها هو ان هذه الدعاوي ومنذ اختصاص محكمة العدل العليا بنظر بعضها لاول مرة والتي حددها القانون رقم 26 لسنة 1952 ، والقانون الذي تلاه رقم 11 لسنة 1978 لم يتعرض لها الفقه الاداري الاردني بالبحث ، لايضاح احكامها العامة للان ، هذا بالاضافة الى ان قانون هذه المحكمة الجديد رقم 12 لسنة 1992 ، وقد اضاف الى اختصاصها السابق دعاوي قضاء كامل جديدة ، لم تصدر بشأنها احكام بعد ، ولم يتعرض لها الفقه ايضا ، مما يتطلب الامر بيان احكامها ، وهنا تكمن الصعوبة في كتابة هذا البحث والمتجسدة في انعدام المراجع الفقهية الاردنية التي يمكن الاستعانة بها على تذليلها .

وتتمثل الاهمية النظرية لهذا البحث في انه يعد اول دراسة في الاردن تتناول احكام دعاوي القضاء الكامل بالبحث والتأصيل ، مما يفتح المجال امام الباحثين لتناول جوانب كل دعوى من هذه الدعاوي بالدراسة المتعمقة وايضاح معالمها ، كما يفيد الدارسين والمشتغلين في المجال القانوني في فهم هذه الدعاوي واهميتها في نطاق القضاء الاداري ، هذا وتبدو اهمية العملية ايضا في انه يسهم في تمحيص ما قررته محكمة العدل العليا في احكامها من مبادئ ، عندما نظرت بعض دعاوى القضاء الكامل التي اختصت بها قبل صدور قانونها الحالي ، وكذلك تجنيبها عناء البحث عن المبادئ التي استخلصها القضاء المقارن في احكامه ، والاراء التي نادى بها الفقه في مؤلفاته بشأن دعاوي القضاء الكامل المماثلة للدعاوي الجديدة التي اصبحت تختص بنظرها حسب قانونها الجديد ، ليكون قاضيها على علم بها وربما للاسترشاد بها في احكامه ، كما وتفيد هذه الدراسة في القاء الضوء على هذا القانون وتبيان اوجه القصور فيه ان وجدت ، والعمل على تلافيها بتعديله .

هذا وسيكون بحثنا لاحكام دعاوي القضاء الكامل في الاردن ، مبني على اساس الدعاوي التي حددها قانون محكمة العدل العليا الجديد ، ودراستها دراسة مقارنة مع مثيلاتها في كل من فرنسا ومصر للاستفادة من الخبرات والتجارب المختلفة التي مرت بها الدول في النظام الاداري ، ولما كانت دعاوي القضاء الكامل في الاردن بلد الدراسة لا تخرج عن الدعاوي المتعلقة بالانتخابات ومنازعات الموظفين المالية ودعاوي التعويض عن القرارات الادارية – كما سنرى – فان البحث سينحصر في احكام هذه الدعاوي دون غيرها من دعاوي القضاء الكامل التي يختص بها قضاء دول المقارنة ، وذلك حتى تستقيم الدراسة مع النطاق المحدد لاختصاص محكمة العدل العليا .

وعلى ضوء ما تقدم تتحدد الخطوط العريضة للبحث في دراسة الدعاوي المذكورة انفا ، وهذا يدعونا الى تقسيمه الى ثلاثة فصول وخاتمة على النحو التالي :

الفصل الاول : نخصه للدعاوي المتعلقة بالانتخابات .

الفصل الثاني : ونكرسة للدعاوي المتصلة بمنازعات الموظفين المالية

الفصل الثالث : ونجعله لدعاوي التعويض عن القرارات الادارية

الخاتمـــــة : ونضمنها النتائج والتوصيات .

الفصل الاول

الطعون الانتخابية

تمهيد وتقسيم :

جاء النص على اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون الانتخابية في البند (1) من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من القانون الجديد رقم 12 لسنة 1992 [1] كما يلي :

(تختص المحكمة بما يلي الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية :

البلديات ، غرفة الصناعة والتجارة والنقابات ، والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة ، وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والانظمة النافذة المفعول) ولدراسة هذا النص الجديد الذي جاء بمسائل مستجدة فيما يتعلق بالطعون الانتخابية ، ينبغي مناقشته في فرعين:

الفرع الاول : نبحث فيه نطاق ولاية محكمة العدل العليا على الطعون الانتخابية التي قررها النص المشار اليه .

الفرع الثاني : ونتطرق فيه الى نوع ولاية محكمة العدل العليا على الطعون الانتخابية .

الفرع الاول

نطاق ولاية محكمة العدل العليا على الطعون الانتخابية

ان المتفحص لنص البند (1) من الفقرة (أ) المشار اليها انفا ، يجد ان المشرع قد اورد في صدره تعدادا لست هيئات هي : البلديات وغرفة الصناعة والتجارة والنقابات ، والجمعيات والنوادي ، وقصر صلاحية محكمة العدل العليا دون غيرها بنظر الطعون المقدمة من ذوي المصلحة بنتائج انتخاب مجالسها ، وبذلك فان هذه الصلاحية لا تشمل الاجراءات السابقة لعملية الاقتراع او الممهدة لها .

اما عجزه فقد جاء بصيغة (... وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والانظمة النافذة المفعول) وهذه العبارة تثير تساؤلا كبيرا حول الهيئات التي ذكرت في صدر البند المذكور والتي اجاز المشرع الطعن في نتائج انتخاب مجالسها ، فيما اذا وردت على سبيل التعداد والحصر ام على سبيل المثال ، هذا من ناحية ، ومن ناحية اخرى هل تفيد هذه العبارة ان المشرع اطلق صلاحية محكمة العدل العليا بنظر الطعن في اي عملية انتخابية لكل هيئة يجري انتخاب مجلسها وفق القوانين والانظمة ، بما في ذلك الطعن في الاجراءات السابقة والممهدة لها .

سنحاول الاجتهاد بكل تواضع في تفسير نص البند (1) للبحث عن ارادة المشرع وما اتجهت اليه للاجابة عن هذا التساؤل : وكما يبدو من قراءة نص هذا البند بتمعن يمكن تفسيره على اساس ان المشرع قد خص هيئات معينة بالذكر في صدره وقرر الطعن بنتائج انتخاب مجالسها ، وانه قدر ان هذه الهيئات هي الاهم بالنسبة لغيرها التي لها مجالس تتكون بالانتخاب ، وبالتالي ليست هي كل الهيئات وانما اوردها على سبيل المثال لا الحصر ، وهذا يستخلص من عجز البند المذكور الذي بعد ان ذكرها اطلق يد محكمة العدل العليا بنظر سائر الطعون الانتخابية ، وهذا التفسير يقتضيه المنطق القانوني ، والتناسق والانسجام ما بين صدر البند وعجزه ، وهو ما يراعيه المشرع عادة عندما يضع التشريع ، هذا بالنسبة للناحية الاولى من التساؤل ، واما بالنسبة للناحية الثانية منه ، فان القراءة السطحية لعجز البند المشار اليه تفيد ما المعنا اليه حول هذه الناحية من التساؤل ، ولكن القراءة المتعمقة لهذا العجز والربط بينه وبين المصدر تقول بخلاف ذلك : حيث ان المشرع عندما ذكر عددا من الهيئات على سبيل المثال في صدر البند موضع التفسير كما انتهينا الان ، قرر ان الطعن يكون في نتائج انتخاب مجالسها ، وهو في عجزه عندما اطلق يد محكمة العدل العليا بنظر سائر الطعون فانما اطلقها بناء على ما قرره في الصدر ، وهو الطعن بنتائج الانتخابات وحدها دون النظر الى الاجراءات السابقة او الممهدة لعملية الاقتراع ، على انه يمكن ازالة هذا الشق من التساؤل بجلاء غموض البند المشار اليه وذلك بتعديل صياغته ليصبح كالاتي : (... وفي سائر الطعون بنتائج الانتخابات التي تجري وفق ...) وحسب هذا التعديل يتفق صدر البند مع عجزه ، وهذا ما نتمناه على المشرع .

نخلص مما تقدم الى ان المشرع قد اطلق اختصاص محكمة العدل العليا فيما يتعلق بالطعون الانتخابية ، بحيث جعله يشمل كل طعن في انتخاب جرى تنظيمه وفق القوانين والانظمة النافذة المفعول [2] ، وبهذا استردت المحكمة ولايتها على الطعون الانتخابية التي سبق وان رفضت فرض رقابتها عليها لعدم صلاحيتها بنظرها ، كالطعون في انتخابات المجالس الطائفية [3] والطعون في انتخابات المجالس القروية [4] وانتخابات المخاتير [5] وغيرها .

وخيرا فعل المشرع عندما وحد الجهة القضائية التي تختص بالفصل في الطعون الانتخابية وجعلها من اختصاص محكمة العدل العليا ، وذلك ان هذه الطعون تقوم على اصول وتفصيلات دستورية وادارية تعتبر من صميم اختصاص المحاكم الادارية ، ومحكمة العدل العليا محكمة ادارية اقدر على ادراك ظروفها وملابساتها ، كما تمتاز اجراءاتها بالسرعة التي تتطلبها هذه الطعون [6] وفضلا عن ذلك فان توحيد الجهة التي تنظر هذه الطعون يؤدي الى توحيد المبادئ القانونية التي تستنتجها هذه الجهة وتقررها في احكامها بالنسبة لها جميعا .

ان الاختصاص الشامل لمحكمة العدل العليا في شؤون الطعون الانتخابية يستثنى منه طعون الانتخابات البرلمانية الخاصة بالفصل في صحة نيابة اعضاء البرلمان ، اذ انها من اختصاص مجلس النواب وفقا لنص المادة 71 من الدستور الاردني التي تقضي بأن :" لمجلس النواب حق الفصل في صحة نيابة

اعضائه ، ولكل ناخب ان يقدم الى سكرتيرية المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب في دائرته طعنا يبين فيه الاسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر باكثرية ثلثي اعضاء المجلس ".

ويبدو ان الاختصاص المقرر في النص الدستوري قد بني على اساس مبدأ الفصل بين السلطات ، على اعتبار ان الفصل في صحة انتخاب عضوية العضو البرلماني هو عمل برلماني ، ويجب ان يستقل به البرلمان وحده بمعزل عن غيره من السلطات .

لكن هذه النظرة الى مبدأ الفصل بين السلطات والتي على اساسها اسند الاختصاص للبرلمان بمهمة الفصل في صحة نيابة اعضائه محل نظر ، وذلك لان هذه المسألة هي جوهرها مهمة قضائية ، اذ انها لا تعدو ان تكون منازعة قضائية يستند حلها على اساس من القانون ، والقضاء اجدر من غيره بالاضطلاع بهذا الحل ، فهو لا تحدوه وهو يسير نحو هذا الحل الا الاعتبارات العدالة وحدها منزهة عن الهوى ، كما ان الحل القضائي يولد لدى الطاعن الثقة بعدالته ، هذا الشعور لا يوفره لدى الطاعن الحل البرلماني الذي قد توجهه الاعتبارات الحزبية [7] ، او المصالح الشخصية التي يراعى فيها شخص الطاعن او المرشح الذي اعلن فوزه في عضوية المجلس النيابي . ولا يحول مبدأ الفصل بين السلطات دون قيام القضاء بمهمة الفصل في صحة عضوية المجلس النيابي ، ذلك ان هذا المبدأ لم يأخذ به الدستور الاردني كعقيدة مطلقة ، وانما قرره بشكل مرن يقوم على اساس التوازن والتعاون بين السلطات ، وبخاصة ان الاردن من الدول ذات النظام البرلماني التي يحكم سلطاتها قاعدة التعاون لا الفصل المطلق بينها .

ويعزز ما سبق من قول حقيقة مجردة ، وهي ان البرلمان لا يستقل بتقرير مصير اعضائه الا بعد ان تتأكد لهم العضوية بصورة نهائية ، اي بعد الطعن فيها وثبوتها ، او بعد فوات المدة المحددة للطعن دون رفعه خلالها وفي هذه الحالة يكون له دون غيره سلطة البت ، في مستقبل عضوية اعضائه ، كاسقاطها عن العضو فيه اذا توافر بحقه سبب من اسباب اسقاطها [8] .وبذلك يكون البحث في صحة عضوية العضو فور الاعلان عن فوزه ، هو بحث سابق على ثبوتها ، حيث ان العضوية في هذه المرحلة قلقة ولم تتأكد بعد ، ومرتبطة بعملة الانتخاب في ذاتها وهي عملية تتولاها السلطة الادارية بقرارات ادارية تصدر عنها، وليست عملا برلمانيا .

وقد ادرك المشرع الدستوري الفرنسي طبيعة طعون الانتخابات البرلمانية ، بخلاف المشرع الدستوري الاردني والمشرع الدستور المصري الذي يشابه موقفه من مسألة الطعون هذه موقف المشرع الاردني منها [9] ، وجعل الاختصاص بنظرها والفصل فيها يعود للمجلس الدستوري [10] ، الذي له وحده الحق في تقدير شرعية الاجراءات السابقة للعملية الانتخابية واعلان نتيجتها وتقدير صحة العضوية [11] .

ان ما سبق بيانه نرى فيه ما يقنع مجلس البرلمان الاردني ومجلس الشعب المصري بالتخلي عن اختصاصه في مسألة الفصل في صحة نيابة اعضاء لم تتأكد عضويتهم في اي منهما، ويقنع المشرع الدستوري في الاردن ومصر بالعدول عن مواقفهما المتشابهة من هذه المسألة ويدفعها الى تعديل الدستور في كل منهما وتقرير اختصاص القضاء بالفصل فيها .

الفرع الثاني

نوع محكمة العدل العليا على الطعون الانتخابية

ينصب الطعن الانتخابي على العملية الانتخابية برمتها للتأكد من شرعية الاجراءات المتصلة بها ، ولمحكمة القضاء الاداري المختصة بنظر الطعن ولاية القضاء الكامل عليها ، فهي تفحص صحة القرارات المتعلقة بموعد الانتخابات وجداولها ، وتوافر شروط الترشيح في المرشح ، وتعيين مراكز الاقتراع ولجان الاقتراع والفرز ، واعلان نتيجة الانتخابات وتحديد الفائزين وهذه النتيجة ما هي الا افصاح عن ارادة الناخبين ومظهر من مظاهرها بدون تدخل او ايحاء من الادارة ، وبالتالي فهي لا تعتبر ضربا من المنازعات في القرارات الادارية [12] .

وقد درج القضاء الفرنسي على فحص سير العملية الانتخابية ، فاذا اكتشف خطأ فيها فانه يلغي الانتخاب اذا كان للخطأ تأثير على نتيجة الاقتراع ، او يعدل هذه النتيجة ، كما لو وقع خطأ في احصاء عدد اصوات الناخبين ، او كانت نتيجة الاقتراع غير واضحة ولم تحدد الفائزين بصورة قاطعة [13] ، وهذا ما يجري عليه القضاء المصري ايضا [14] .

وتأسيسا على ما سبق فان الطعن الانتخابي يختلف عن الطعن بالالغاء ، فالقاضي الذي بنظره له سلطة اوسع من سلطة قاضي الالغاء الذي تقتصر صلاحياته على الغاء القرار الاداري اذا ثبت له عدم مشروعيته ، او رفض الطعن اذا كان القرار مشروعا ، فمثلا اذا تبين لقاضي الطعن الانتخابي عدم توافر شروط الترشيح في احد المرشحين فانه يعمل على ابطال انتخابه وحده دون المساس بباقي العملية الانتخابية ، ويقرر احلال المرشح الذي حصل على اكثر الاصوات محله .

ومما يؤكد هذا الاختلاف ان المشرع الاردني اختص الطعن الانتخابي ببند مستقل هو البند (1) من الفقرة (أ) من المادة التاسعة الذي اشرنا اليه في التمهيد لهذا الفصل ، اذ لو كان الطعن الانتخابي من طبيعة الطعن بالالغاء لما افرد له المشرع بندا خاصا ، واكتفى بعموم نص البند (9) من الفقرة (أ) من المادة التاسعة المتعلقة بدعاوي الافراد والهيئات بالغاء القرارات الادارية النهائية.

ويبدو ان المشرع الاردني عندما افرد نصا خاصا للطعن في نتائج الانتخابات ، اقتفى اثر المشرع المصري بافراده نصا خاصا لمثل هذا الطعن في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 [15] ، ويقضي هذا البند اختصاص محاكم مجالس الدولة في الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية [16] .

وهكذا نستخلص مما سبق ان الطعن الانتخابي يندرج تحت ولاية القضاء الكامل للقضاء الاداري ولا يندرج في قضاء الالغاء نظرا لاختلاف طبيعة كل منهما عن الاخر .

ويتصل بمسألة الولاية الكاملة للقضاء الاداري على الطعون الانتخابية ، مسألة اخرى تتعلق بنوع ولاية هذا القضاء على الطعن في قرار اسقاط العضوية بعد ثبوتها .

الطعن في قرار اسقاط العضوية

ان الطعن الانتخابي كما اشرنا قبل قليل ، طعن يتعلق بفحص شرعية العملية الانتخابية منذ بداية اجراءاتها حتى اعلان نتيجة الانتخاب وتحديد الفائزين ، فاذا ما اعلنت النتيجة تحدد القوانين مدة معينة للطعن في

هذه العملية تكون فيها عضوية الفائزين غير مستقرة فمثلا يحدد قانون البلديات الاردني هذه المدة باسبوعين من تاريخ نشر نتيجة الانتخابات بالجريدة الرسمية [17] ، فاذا ما انتهت هذه المدة دون تقديم طعن بصحتها تثبت العضوية وتستقر ، فاذا ما طرأ بعد ذلك على العضو طاريء يجعله غير صالح لها ، يصدر قرار من الجهة الادارية باسقاطها عنه ، وهنا يثور تساؤل حول نوع ولاية القضاء الاداري على الطعن في هذا القرار ، وهل هي ولاية الغاء ام ولاية القضاء الكامل ؟ لقد تعارضت اراء الفقه مع احكام القضاء الاداري المصري حول هذا التساؤل كالتالي :

ذهبت محكمة القضاء الاداري المصرية في قضائها الى ان الطعن في قرار اسقاط العضوية هو من قبيل الطعون الانتخابية ، لان هذه الطعون تنشأ عن الانتخابات وتتولد عنها وترتبط بها ارتباطا مباشرا باعتبار الطعن منها خاصا باهلية العضو او صاحيته والفرع يتبع الاصل حكما [18] .

انتقد الفقه هذا القضاء وذهب – وبحق – الى ان الطعن في قرار اسقاط العضوية يندرج في مجال قضاء الالغاء باعتباره من طعون الافراد والهيئات في القرارات الادارية لالغائها ، ويتميز بدوره عن الطعن الانتخابي ، لكونه منبت الصلة عن العملية الانتخابية [19] ويبتعد عنها بعد شاسعا حيث يتم في مرحلة تالية لعملية الانتخاب بعد ثبوت العضوية بصورة نهائية للمنتخب .

تدخل المشرع في هذا الخلاف وحسمه لصالح محكمة القضاء الاداري في ظل قوانين الادارة المحلية السابقة على القانون الحالي للحكم المحلي ، حيث اعتبر قرار اسقاط العضوية من قبيل الطعون الانتخابية [20]. اما قانون الحكم المحلي الحالي رقم 43 لسنة 1979 فقد جعل اسقاط العضوية عن عضو المجلس المحلي يتم بقرار يصدر عن المجلس المحلي يتم بقرار يصدر عن المجلس نفسه الذي ينتسب اليه العضو ، ولم ينظم كيفية الطعن في هذا القرار[21]. ولعل اغفال الطعن في قرار اسقاط العضوية من جانب المشرع ، هو اعتراف ضمني منه بانتقادات الفقه الموجه لمسلك محكمة القضاء الاداري الذي ايده في القوانين السابقة على القانون المذكور ، وترك امر الطعن فيه امام محكمة القضاء الاداري بمقتضى ولايتها على القرارات الادارية بالالغاء ، واعتباره من قبيل طعون الافراد والهيئات في القرارات الادارية لالغائها والتي تنص عليها المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة ، هذا في مصر ، اما في الاردن ، فان محكمة العدل العليا عندما كانت تختص بانتخاب المجالس البلدية قبل صدور قانون البلديات الحالي رقم 29 لسنة 1955 الذي عدل في الاختصاص ، وجعل الطعون في هذه الانتخابات من اختصاص محاكم البداية قد تعرضت لقرار اسقاط العضوية وسلكت المنهج السليم عندما خالفت قضاء محكمة القضاء الاداري المصرية ، وايدت ما ارتأه الفقه ، حيث ان القرار القاضي بفضل عضوية العضو بعد انتخابه يعد قرارا اداريا يندرج في عموم احكام الفقرة (و) من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 [22] .

وفي ظل قانون محكمة العدل العليا الجديد رقم 12 لسنة 1992 أعاد المشرع الاردني النظر في التعديل السابق لاختصاص محكمة العدل العليا ، واسند اليها النظر في كافة الطعون الانتخابية لتندرج تحت ولايتها، وهي لم تقل كلمتها في مسألة الطعن في قرار اسقاط العضوية بعد ، حيث لم يطعن امامها في مثل هذا القرار ، ولكننا نأمل منها بعد ان استعادت اختصاصها بنظر الطعون الانتخابية ان تثبت على قضائها السابق ، عندما تتاح لها فرصة النظر بطعون اسقاط العضوية .

الفصل الثاني

المنازعات المالية للموظفين العموميين

تمهيد وتقسيم :

تمارس محكمة العدل العليا ولاية القضاء الكامل على منازعات الموظفين ذات الصبغة المالية بناء على البند الخامس من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من قانونها الجديد رقم 12 لسنة 1992 ، الذي يقرر اختصاصها بالفصل في : " المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين او للمتقاعدين منهم او لورثتهم ".

ونلاحظ على صياغة هذا البند انه اورد عبارة خرجت في مفهومها ومعناها عما هو مألوف ومتعارف عليه وهي عبارة (الحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين) ، اذ انها توحي بأن الموظفين يستحقون الحقوق التقاعدية اثناء الخدمة ، في حين ان هذه الحقوق لا تتقرر لهم بحسب قوانين التقاعد الا بعد احالتهم عليه ، وهو ما اورده المشرع بعد هذه الفقرة مباشرة بعبارة بقوله (او للمتقاعدين منهم) . وحتى تستقيم صياغة هذا البند مع النص القانوني ، وازالة هذا اللبس نتمنى على المشرع الاردني تعديله ، ونقترح عليه الصياغة التالية : (المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين المتقاعدين او لورثتهم) .

والمنازعات المالية للموظفين يثار بعضها بين الموظف والادارة اثناء الخدمة الفعلية له ، كالمنازعات الخاصة بالرواتب ، وبعضها ينشأ عند انتهاء خدمته ، وهي المنازعات المتصلة بالحقوق التقاعدية المستحقة له او لورثته ، وتختص محكمة العدل العليا بالفصل فيها بناء على ولايتها الكاملة .

هذا وقد ادرج المشرع المنازعات الخاصة بالعلاوات وهي منازعات تثور اثناء الخدمة ، مع المنازعات المتعلقة بالرواتب والحقوق التقاعدية ، مما يفهم منه ان محكمة العدل العليا تختص بالفصل فيها استنادا لولايتها الكاملة ، في حين اننا سنرى عند مناقشتها في هذا الفصل مع منازعات الرواتب خلاف ذلك ، وان هذه المحكمة تختص بنظرها بمقتضى ولايتها على القرارات الادارية بالالغاء ، وبذلك يكون موقع النص عليها مع منازعات القضاء الكامل في غير محله .

وحتى يتحقق ما قيل في هذا التمهيد ، فاننا سنقسم هذا الفصل الى فرعين :

الفرع الاول : نناقش فيه منازعات الموظفين المالية اثناء الخدمة .

الفرع الثاني : ونعالج فيه منازعات الموظفين المالية بعد انتهاء الخدمة

الفرع الاول

منازعات الموظفين المالية اثناء الخدمة

سبقت الاشارة الى ان منازعات الموظفين المالية اثناء الخدمة هي المنازعات المتعلقة بالرواتب ، والمنازعات التي تنشب بينهم وبين الادارة بخصوص علاواتهم ، وان المنازعات الاولى تقع تحت مظلة الولاية الكاملة لمحكمة العدل العليا ، والمنازعات الثانية تتضمنها ولايتها على القرارات الادارية بالالغاء ، وهذه المنازعات بنوعيها مستحدثه بقانون هذه المحكمة ، اذا لم تكن تختص بنظرها من قبل ، ولم تصدر

بشأنها احكام بعد ، وسنتعرض لها على التوالي ، على ضوء ما بسط الفقه بشأنها من اراء وما قرره القضاء بخصوصها من مباديء ، لتكون محكمة العدل العليا ، وهي تفصل فيها على صلة مع هذه المبادئ وتلك الاراء ودليلا لها في احكامها .

اولا : المنازعات المتعلقة بالرواتب

يقصد بالراتب بمعناه الواسع المبالغ والمزايا المادية والادبية التي يتقاضاها الموظف بمقتضى القوانين والانظمة (اللوائح) ، مقابل قيامه باداء واجبات وظفيته [23] . واختصاص القضاء الاداري بالمنازعات المتعلقة بالراتب هو اختصاص مطلق وشامل لاصل تلك المنازعات ، وما يتفرغ عنها من قرارات واجراءات باعتبارها من العناصر التي تثير المنازعات حول استحقاقه ، وتنظرها محكمة العدل العليا بهذه المثابة في حدود اختصاصها الكامل .

وخير مثال يعبر عن معنى الراتب بالمفهوم السابق ، هو حكم محكمة القضاء الاداري الصادر بتاريخ 1953/5/6 ، حيث قالت [24] : " ولهذا فان المرتب في عموم معناه لا يقتصر على المبالغ المحددة اساسا وبصفة اصلية للموظف بحسب درجة وظيفته ، بل يشمل كذلك جميع المزايا المتعلقة بالوظيفة مادية كانت او ادبية ، عينية كانت او نقدية ، اذ تعتبر من ملحقات المرتب الاصلي وتأخذ حكمه ، كالمرتبات الاضافية ، وبدل السفر وعلاوة غلاء المعيشة ، وبدل السكن والملابس ، وبدل الاغتراب ، وبدل الاقامة في الجهات النائية ، وبدل العيادة ، وبدل العدوى للاطباء ، وبدل التمثيل ، وميزة التعليم المجاني ونصف المجاني لافراد الاسرة ، والسفر مجانا ، والاوسمة والنياشين واذا كانت مقررة للموظفين .

واضح من هذا الحكم ان المحكمة بعد ان تعرضت لعموم معنى المرتب ضربت امثلة لكثير من المزايا المادية والادبية التي تدخل في مفهومه ، وتأخذ المنازعة بشأنها حكم المنازعة فيه .والاصل ان الموظف يستحق مرتب الوظيفة ومزاياها بعد تسلم العمل ، بشرط صدور قرار سليم بتعيينه ، اما اذا لم يصدر قرار بتعيينه او صدر ولكنه معيب بأحد العيوب التي تبطله ، فالقاعدة انه لا يتسحقه كموظف قانوني ، وانما كمقابل لما قام به من عمل على اساس نظرية الاثراء على حساب الغير [25] .

والمنازعات في مقدار الراتب وما يعتبر في حكمه او في استحقاقه لا تتحرك الا بعد اداء الموظف العمل الموكل اليه ، اما اذا لم يقم بالعمل فعلا ، كأن تكون الادارة قد فصلته ، فانه لا يستحقه وليس له حق المطالبة فيه مدة فصله فيما لو اعيد للخدمة بعد الغاء قرار فصله وكاثر لحاكم الالغاء ، فالاجر مقابل العمل والموظف طيلة مدة فصلة لم يعمل ، وله ان شاء ان يرفع دعوى التعويض على الادارة متى توافرت عناصرها [26] ، هذا اذا لم تتحقق قوة قاهرة تمنع الموظف من مباشرة عمله ، كاعتقاله مثلا طالما لم تسند اليه تهمة محددة او يحكم باداتنه على حد قول المحكمة الادارية العليا المصرية ، وفي هذه الحالة فانه يستحق راتبه عن فترة الاعتقال [27].

فاذا ما نازع الموظف الادارة في مقدار المرتب او في استحقاقه ، فان المحكمة تبحث فيما اذا كان الموظف يستحق حسب قوانين التوظيف او انظمته راتب الدرجة التي يشغلها ، ومدى جواز ضم الخدمات السابقة له الى خدمته الحالية ، وجميع المسائل المتصلة بأصل هذه المنازعة .واننا اذ نضع القواعد السابقة امام محكمة العدل العليا فاننا بانتظار اجتهادها في هذا المجال [28] .

ثانيا : المنازعات الخاصة بالعلاوات :

يقصد بالعلاوات : تلك المبالغ المالية التي يستحقها الموظف العام زيادة على مرتبه الاصلي ، بحيث تندمج فيه وتصبح جزءا منه وتصرف دوريا معه ، والعلاوات على ثلاثة انواع هي [29] :

1. العلاوات الدورية
2. العلاوات التشجيعية
3. علاوات الترقية

ونعرض للقواعد العامة التي تحكمها كما يلي :

1. العلاوات الدورية :

العلاوة الدورية : هي المبلغ المالي الذي يحصل عليه الموظف بصورة دورية ومتجددة استنادا الى قوانين وانظمة التوظيف العامة ، اذا حل ميعادها وان لم يصدر قرار بشأنها من السلطة المختصة [30] ، هذا إذا لم يكن قد صدر قبل ذلك قرار بتأجيلها او الحرمان منها ، لسبب من الاسباب التي تنص عليها هذه القوانين والانظمة [31] .

وبحلول ميعاد واستحقاق العلاوة الدورية على ما تقدم تصبح جزءا من المرتب تصاف اليه وتندمج فيه ، وتعد المطالبة فيها من قبيل المنازعة فيه [32] . ويترتب على ذلك ان دعوى المطالبة بمقدارها تقوم على اساس المطالبة بحق شخصي يستمده المدعي مباشرة من القوانين والانظمة التي تقررها ، ولا تملك الادارة منحه او منعه [32] .

اما اذا صدر قرار اداري نهائي بتأجيل موعد استحقاقها او الحرمان منها قبل هذا الموعد ، فان الحق فيها لم يكن قد نشأ بعد مما يجعل المنازعة في هذا القرار من قبيل الطعن فيه بالالغاء .

يستخلص مما تقدم انه يمكن النظر الى المنازعات المتعلقة بالعلاوات الدورية من زاويتين : اما من زاوية المرتب باعتبارها جزءا منه ، او من زاوية طلب الغاء القرارات الصادرة بالحرمان منها او تأجيلها ، وذلك قبل حلول ميعادها واستحقاقها .

ونلاحظ بالنسبة للتشريع الاردني ، ان قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم 12 لسنة 1992 قد نص على العلاوات الدورية – وسماها بـــ (الزيادة السنوية) – مع الطعون بالالغاء التي يقدمها ذوو الشأن ضد القرارات الادارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة [34] ، وفي الوقت نفسه ورد النص على العلاوات في البند الخامس من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من هذا القانون ،مع المنازعات الخاصة بالرواتب والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين او للمتقاعدين منهم او لورثتهم وبشكل مطلق ، بحيث تشمل كافة انواع العلاوات التي اشرنا اليها في السابق ، ومنها العلاوة الدورية ، مما يفيد ان هذه العلاوة (الزيادة السنوية) قد ورد النص عليها مرتين : مرة مع طعون ذوي الشأن ضد قرارات التعيين ، ومرة اخرى باعتبارها تندرج ضمن النص على العلاوات بشكل عام .

2. العلاوات التشجيعية :

العلاوة التشجيعية : هي علاوة استثنائية ، وتعد بمثابة منحة من الادارة ، وتعطى للموظف الممتاز كحافز له [35] وتشجيعا لغيره على بذل المزيد من الجهد لرفع مستوى الاداء الوظيفي ، وتمنح هذه العلاوة استنادا الى التقارير السنوية التي تقدم عنه .

وتعطى العلاوة التشجيعية للموظفين في الاردن اذا كان التقرير السنوي الوارد عنه بدرجة ممتاز، وكان تقريره في السنة السابقة لها مباشرة بدرجة ممتاز ايضا ، ومقدارها زيادة سنوية واحد اضافية في الدرجة [36] . اما في مصر فان هذه العلاوة تمنح للعامل الذي يحصل على تقدير ممتاز عن العامين الاخيرين ، بشرط ان يكون العامل قد بذل جهدا خاصا او حقق اقتصادا في النفقات او رفعا لمستوى الاداء ، ولا تمنح هذه العلاوة اكثر من مرة كل سنتين، ولا يمنع منحها من استحقاق العلاوة الدورية في موعدها [37] .

ويصدر بمنح هذه العلاوة قرار اداري نهائي من الجهة الادارية المختصة بمقتضى سلطتها التقديرية ، ولذلك فان المنازعة في منحها او عدم منحها لا يكون الا عن طريق الطعن في القرار الصادر بشأنها بالالغاء ، بشروط واوضاع الطعون في القرارات الادارية .

واذا كان هذا وضع العلاوة التشجيعية ، فاننا نلاحظ على مشرعنا الاردني انه نص في القانون الجديد على العلاوات التي منها العلاوة التشجيعية مع منازات القضاء الكامل الخاصة بالرواتب والحقوق التقاعدية التي تختص بنظرها محكمة العدل العليا بمقتضى البند (5) من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من هذا القانون ، وكأن المنازعة في هذه العلاوة هي من صنف هذا النوع من المنازعات ، في حين انها من منازعات قضاء الالغاء كما اسلفنا .

3. علاوات الترقية :

علاوة الترقية هي الزيادة السنوية التي يحصل عليها الموظف العام وتضاف الى مرتبه بسبب ترقيته الى درجة اعلى[38] ، ويسميها نظام الخدمة المدنية الاردني (علاوة الترفيع) فهي تمثل فيما يضاف الى المرتب ليصل الى بداية الدرجة التي رقي اليها الموظف ، وبذلك تأخذ مدلول تعيين الموظف في درجة مالية اعلى من درجته [39] .

والترقية ليست حقا مكتسبا يستمد الموظف حقه فيها من القانون [40] ولكنها تخضع للتقدير الموضوعي للسلطة الادارية المختصة ، وتقدير الادارة في هذا الصدد لا معقب عليه اذا خلا من مجاوزة حدود الصالح العام [41]. وعلى ذلك يستمد الموظف حقه فيها وما ينجم عنها من اثار تترتب عليها من القرار الفردي الصادر بشأنها [42].ومن ثم تكون المنازعة بهذه العلاوة من قبيل الطعن في القرارات الادارية وتتقيد بمواعيده ، كما يتقيد بهذه المواعيد حق الادارة في تعديل او سحب القرار الصادر منها في هذا الشأن [43].

وعلى اساس ما تقدم فان المنازعة بشأن علاوة الترقية لا تدخل ضمن نطاق ولاية القضاء الكامل للقضاء الاداري ، وانما ينسحب عليها ما قيل بخصوص العلاوة التشجيعية من حيث دخولها في نطاق الالغاء .

رأينا في موقع النص على العلاوات والزيادة السنوية في قانون محكمة العدل الجديد :

1. يتضح مما تقدم ان العلاوات التشجيعية وعلاوات الترقية تباشرها الادارة بقرارات ادارية فردية بمحض سلطتها التقديرية ، باعتبارها منحة منها وليست حقا مكتسبا يستمده الموظف من القانون ، ويترتب على ذلك ان المنازعة بشأنها تعد من قبيل المنازعة في القرارات الادارية بهدف الغائها ، اما العلاوة الدورية فان الموظف يستمد حقه فيها من القانون مباشرة وبحلول ميعادها تدخل في المرتب وتصبح جزءا منه ، ومن ثم تكون المنازعة بخصوصها من منازعات القضاء الكامل شأن المنازعة في المرتب .

2. ان العودة الى النصوص القانونية تشير الى ان المشرع الاردني قد نص على العلاوات في البند الخامس من الفقرة (أ) من المادة التاسعة الذي يتضمن منازعات القضاء الكامل وهي : المنازعات الخاصة بالرواتب ، والحقوق التقاعدية ، وهذه العلاوات على ضوء التقسيم السابق لا تشمل الا العلاوات التشجيعية وعلاوات الترفيه ، اما العلاوات الدورية وهي التي سماها مشرعنا الاردني بالزيادات السنوية ، فقد نص على المنازعات التي تثار بشأنها في البند الثاني من الفقرة والمادة السابقة ، وهذا البند يتضمن المنازعة في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او بالترفيع او بالنقل او الانتداب او الاعارة بقصد الغائها ، وكأن المنازعة فيها هي من طبيعة المنازعة في هذه القرارات ، وليست من طبيعة المنازعة في المرتب التي هي جزء منه والتي تندرج تحت مظلة القضاء الكامل ، كما المحنا سابقا .

3. واذا قارنا المنازعات المتعلقة بالعلاوات الواردة في البنود السابقة مع مثيلاتها في النصوص التشريعية المصرية ، نجد ان النص عليها قد جاء في البند (ثانيا) من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 المحدد لاختصاص محاكمة ، والمتضمن منازعات ذوي الشأن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية بصيغة(او بمنح العلاوات) ، وهذا يعني ان المنازعة بخصوص العلاوات تكون بالطعن في القرارات الادارية الصادرة بشأنها كمنازعة بالقرارات الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية ، والعلاوات التي تصدر بشأنها قرارات ادارية هي : العلاوات الدورية و العلاوات التشجيعية ، ولهذا تكون المنازعة بشأن العلاوة قاصرة على هذين النوعين منها . والمنازعات المتصلة بالقرارات الصادرة بشأن المسائل التي اوردها النص كلها تدخل في نطاق قضاء الالغاء.

اما بالنسبة للعلاوة الدورية (الزيادة السنوية) فلم ينص عليها قانون مجلس الدولة المصري ، ولم يتضمنها نص البند (ثانيا) اعلاه ، على اعتبار انها جزء من الراتب والمنازعة بشأنها هي منازعة في الراتب نفسه وتخضع للولاية الكاملة لهذا المجلس .

4. وتأسيسا على كل ما تقدم نرى ان النص على منازعات (الزيادة السنوية) في البند الثاني من الفقرة (أ) من المادة التاسعة يجب استبعاده ، وان النص على المنازعات المتعلقة بالعلاوات في البند الخامس قد جاء في غير موقعه ، وان الموقع الصحيح له هو البند الثاني من الفقرة المذكورة ، اذ ان النص على المنازعات الاولى وذكر المنازعات الثانية في غير موقعها ، فيه خلط بين الولاية الكاملة وولاية الالغاء لمحكمة العدل العليا.

الفرع الثاني

منازعات الموظفين المالية بعد انتهاء الخدمة

عندما تنتهي خدمة الموظفين لسبب من الاسباب ، يقرر لهم القانون او لورثتهم الحق في التقاعد اذا توافرت شروط استحقاقه ، او الحق في المكافأة اذا لم تتحقق هذه الشروط ، والمنازعة حول استحقاق هذه الحقوق او مقدارها تخضع لولاية القضاء الكامل للقضاء الإداري .

وقد ورد النص على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر المنازعات التقليدية في البند الخامس من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من قانونها الجديد [44] . وهذا الاختصاص ليس مستحدثا بالقانون المذكور ، فمحكمة

العدل العليا تملكه بموجب قانونها الاسبق رقم 11 لسنة 1989 بموجب بند وفقرة ومادة ارقامها مشابهة لما ورد في القانون الجديد .

اما المشرع المصري فقد اورد النص على المنازعات التقاعدية ومنازعات المكافآت معا في البند(ثانيا) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

وهنا سنبحث الاحكام العامة التي تضبط المنازعات التقاعدية اولا ، ثم ندرس الاحكام التي تتصل بالمنازعات المتعلقة بالمكافآت ثانيا.

اولا : منازعات الحقوق التقاعدية :

الحقوق التقاعدية هي كل ما يتقاضاه الموظف او ورثته من مبالغ من الدولة بعد انتهاء خدمته اذا استوفيت الشروط المقررة لذلك قانونا [45] ، والهدف من اكتساب الموظف الذي انتهت خدمته الحق في التقاعد هو توفير الاستقرار له ولاسترته ، والعيش في المستوى اللائق بمركزه بعد انتهاء خدمته [46].

وقد اتفق الفقه [47] واستقر القضاء الاداري المصري على ان المنازعات الخاصة بالحقوق التقاعدية تدخل في نطاق ودعاوي القضاء الكامل ، وهي دعاوي تدور حول استحقاق الموظف كل المعاش او بعضه ، او عدم استحقاقه له [48] ، وكل ما يتصل بذلك من مسائل ، كالمنازعات في تقدير سن الموظف بواسطة اللجنة الطبية المختصة [49] ، والمنازعة في كون الموظف مثبتا او غير ذلك [50] .

اما بالنسبة لمحكمة العدل العليا فانها تذهب في احكامها الى ان ولايتها على المنازعات الخاصة بمرتبات التقاعد المستحقة للموظف العموميين وورثتهم ، ولاية كاملة ، وان في حقها استنادا لهذه الولاية ان ترتب على الوضع القانوني جميع نتائجه القانونية ، والحكم بما كان يتوجب على لجنة التقاعد ان تحكم به [51] ، ولا تقتصر على الغاء القرار المخالف للقانون [52] والمحكمة في احكامها هذه تعرض لطبيعة منازعات القضاء الكامل والتي منها منازعات المترتبات التقاعدية ، وعرضها هذا يتفق مع اتجاه الفقه وما استقر عليه القضاء الاداري بشأنها ، ولكنها عند التقرير في احكامها لا تمارس دورها الحقيقي على ضوء تكييفها لطبيعة هذه المنازعات ، وتحكم بما يجب على لجنة التقاعد ان تحكم به ، وانما تأخذ دورها كمحكمة الغاء وتقضي بالغاء قرارات هذه اللجنة اذا وجدت ان الموظف يستحق راتبا تقاعديا ، وتأمر باعادة ملف القضية لاجراء المقتضى [53] .

ان محكمة العدل العليا بقضائها السابق لا ترتب النتائج على المقدمات التي عرضت لها وذلك ان قضاء المرتبات التقاعدية قضاء شخصي ويستهدف حماية مراكز شخصية ذاتيه للموظفين المتقاعدين او لورثتهم ، والقرارات التي تصدر بشأنها من لجنة التقاعد ما هي الا تنفيذا لاحكام قانون التقاعد ولا تنشيء حقوقا تقاعدية ، وانما تقرر بها حقوقا يستمدها الموظف مباشرة من هذا القانون ، وان الغاء المحكمة لها يكون بناء على سلطاتها الواسعة في نطاق دعاوي القضاء الكامل التي تسمح لها بالحكم له باعتبارها متفرعة عن اصل المنازعة التقاعدية ، وهذا على خلاف القضاء الالغاء الذي هو قضاء عيني تقف فيه المحكمة عند حد الغاء القرار الاداري المشوب بعيب من العيوب التي تبطله ، ولا تذهب فيه الى ابعد من ذلك كما هو الامر بالنسبة للقضاء الكامل.

لذا فاننا ندعو محكمة العدل العليا ان تعدل عن قضائها السابق ، وان تتبع القواعد السليمة للقضاء الكامل ، ولا تكتفي بالغاء قرار لجنة التقاعد الذي يحرم الموظف من حقه في التقاعد اذا وجدت ان الموظف

يستحق التقاعد الكامل او بعضه ، ولا تقف عند هذا الحد ، بل تكمل قضاءها وتحكم له بما يستحقه هو او ورثته تحديدا ، واذا وجدت انه لا يستحقه لا ترد دعواه على اساس ان قرار اللجنة مشروع وكفى ، وانما على اساس انه لا يستحقه او لا يستحق اكثر مما قررته بعد تعليل واف لحكمها.

ثانيا : المنازعات المتصلة بالمكافآت :

سنحدد احكام المكافآت في التشريع الاردني وفي قضاء محكمة العدل العليا ، على ضوء احكامها في التشريع وما استقر عليه القضاء والفقه المصري لنرى مدى الاختلاف بينهما كالتالي :

ورد النص في التشريع المصري على اختصاص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات المتعلقة في المكافآت في البند (ثانيا) من المادة العاشرة من قانون هذا المجلس رقم 47 لسنة 1972 مع اختصاصها بنظر المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات (الحقوق التقاعدية).

ولقد اتفق الفقه واستقر القضاء الاداري المصري على ان المنازعات الخاصة بالمكافآت هي من دعاوي القضاء الكامل التي تختص بها محاكم المجلس المذكور ، وانها تنصرف الى معنيين متمايزين [54] .

الاول : ينصرف الى كافة انواع المكافآت التي يستحقها الموظف اثناء الخدمة ، لقاء قيامه باعمال اضافية زيادة عن اعماله العادية وفي غير اوقات العمل الرسمي بناء على تكليف من الجهة الحكومية التابع لها ، او احدى الجهات الحكومية الاخرى ، او المكافآت التشجيعية مقابل خدمة ممتازة اداها .

الثاني : وينصرف الى المبلغ الاجمالي الذي يستحقه الموظف الذي لم يكن خاضعا للتقاعد ، او كان خاضعا له ولم تتوافر فيه شروط استحقاقه ، وتسمى مكافأة نهاية الخدمة .

وسند الفقه والقضاء في اعتبار المكافأة تشمل المعنيين السابقين ، هو ان النص عليها في البند السابق قد جاء مطلقا ، والمطلق يجري على اطلاقه ما لم يقيده نص .

اما في التشريع الاردني ، فان المنازعات المتصلة بالمكافآت لم يرد نص في قانون محكمة العدل العليا الجديد ولا في القوانين السابقة عليه ، على اختصاص هذه المحكمة بالفصل فيها ، ولكن هذا الاختصاص اسند اليها بمقتضى المادة 53 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 التي تنص : " اذا لم يقنع الطالب او وزير المالية (او من ينيبه) بقرار لجنة التقاعد المدني فيجوز لكل منهما ان يطعن في قرار اللجنة اما محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ " .ولجنة التقاعد المدني التي اشار اليها هذا النص هي المسؤولة عن تسوية جميع الحقوق المشمولة باحكام القانون المذكور سندا للمادة 49 منه بقرارات تصدر عنها ، ومن قراراتها تلك المتعلقة بالحقوق التقاعدية للموظفين التابعين للتقاعد حسب مقتضى المادة الرابعة من القانون السابق ، والقرارات المتصلة بالحق في المكافآة للموظفين غير التابعين للتقاعد وهم الذين اشارت اليهم الفقرة (ب) من المادة الثالثة والمادة 47 من القانون نفسه .

وحسب نص المادة 53 اعلاه تختص محكمة العدل العليا بالفصل في الطعن في قرارات لجنة التقاعد المدني المتعلقة بالمكافآت ، والطعن في قرارات هذه اللجنة لا يكون الا بهدف الغائها ، اي ان الطعن في هذه القرارات يخضع لولاية الالغاء لمحكمة العدل العليا ، وليس لولايتها الكاملة ، وهي الان تنظرها على هذا الاساس . ويؤخذ على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر المنازعات المتعلقة بالمكافآت وتقديمه بالصورة التي جاءت في قانون التقاعد المدني بموجب المادة 53 منه المآخذ التالية:

اولا : ان اختصاص محكمة العدل العليا في هذه الحالة يقتصر على منازعات مكافآت نهاية الخدمة دون غيرها من المنازعات المتصلة بالمكافآت ، ولو كان النص عليها في قانون محكمة العدل العليا مع المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية الواردة في البند الخامس من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من هذا القانون ، لا شتملت بالاضافة الى المنازعات المتعلقة بنهاية الخدمة ، المنازعات المتصلة بالمكافآت التي يستحقها الموظف اثناء الخدمة ، نظر لعمومية معناها في هذاالموقع واطلاقه .

ثانيا : ان قضاء محكمة العدل العليا في الطعون بالغاء القرارات الصادرة عن لجنة التقاعد المدني بشأن المكافآت ، يخالف ما اتفق عليه الفقه وما استقر عليه القضاء الاداري من ان ولاية هذا القضاء على منازعات المكافآت المستحقة للموظفين العموميين انما هي ولاية كاملة يسوي فيها حقوق الموظف فيحكم له بكافة حقوقه في المكافآت وما يتفرع من اصل منازعاتها كالغاء القرارات الصادرة بشأنها .

ذلك ان الموظف عندما ينازع الادارة في المكافأة ، انما يطالب بحق شخصي مقرر له مباشرة في القانون ، وان ما يصدر عن لجنة التقاعد من قرارات بخصوصها ، وما هي الا اعمال تنفيذية تهدف الى تطبيق احكام القانون لتوصل الحق اليه ، ولا تسمو الى مرتبة القرارات الادارية التي يطعن فيها بالالغاء [55]. ولتلافي المآخذ السابقة ووضعا للامور في نصابها الصحيح ، وحتى يستقيم قضاء محكمة العدل العليا مع ما هو مألوف ومستقر في الفقه والقضاء الاداري ، فاننا نتمنى على مشرعنا الاردني ان يعيد النظر في خطته التي اتبعها بانلسبة لولاية محكمة العدل العليا على المنازعات الخاصة بالمكافآت ويتبع الاتي :

ان يعدل قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959، وقانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992،وذلك بحذف المادة 53 من القانون الاول ، واضافة اصطلاح (المكافآت) الى البند الخامس من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من القانون الثاني ، مع المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية.وبهذا التعديل تنظر محكمة العدل العليا المنازعات الخاصة بالمكافآت بمعنييها السابقين ، وضمن نطاق ولايتها الكاملة .

الفصل الثالث

دعوى التعويض عن القرارات الادارية

تمهيد وتقسيم :

تنهض مسؤولية الادارة وتلتزم بالتعويض اذا ما نجم عن تصرفاتها القانونية او اعمالها المادية ضرر للاشخاص ، وتصرفات الادارة القانونية قد تكون قرارات ادارية او عقود ادارية ، وما يهمنا هنا هو مسؤوليتها عن القرارات الادارية التي تتقرر بواسطة دعوى التعويض .

والتعويض عن القرارات الادارية في الاردن مسألة غير مستحدثة بقانون محكمة العدل العليا الجديد رقم 12 لسنة 1992 ، ذلك ان ما جاء به هذا القانون لا يتعلق بحق التعويض في اصل نشأته ، حيث ان هذا الحق مقرر للافراد من قبل ، وكانت تختص بطلباته المحاكم العادية ، وانما جاء بقواعد جديدة تتصل بترتيب الاختصاص ، اذ نقل الطلبات بشأنه من هذه المحاكم الى محكمة العدل العليا ، فيما يتعلق بالقرارات الادارية التي اوردها قانونها الجديد حصراء سواء رفعت اليها بصفة اصلية او تبعية [56] . اما حصراً سواء رفعت اليها بصفة اصلية او تبعية [56] ، اما ما عداها من قرارات فلم يطرأ على الاختصاص بشأنها جديد ، وبذلك اصبح الاختصاص بالتعويض عن القرارات الادارية مشتركا بين محكمة العدل العليا والقضاء العادي .

وتنعقد مسؤولية الادارة بشكل عام اذا ما توافر ثلاثة اركان اساسية هي : الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما ، وهذه الاركان هي ذاتها التي تنهض بها مسؤولية الادارة بالتعويض عن قراراتها الادارية ، وهو ما قررته المحكمة الادارية العليا المصرية عندما قالت بحكمها الصادر بتاريخ 1970/4/10 [57] : "... ان مناط مسؤولية الادارة عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها ، بأن يكون القرار غير مشروع ، ويلحق بصاحب الشأن ضررا ، وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر ... ".

وتجدر الاشارة بأن الخطأ الذي يستوجب الرجوع على الادارة بالتعويض عنه هو الخطأ المرفقي وليس الخطأ الشخصي الذي يضمن الموظف نتائجه الضارة ، على انه بالنسبة للقرارات الادارية ليس كل خطأ مرفقي فيها يستدعي الرجوع على الادارة للتعويض عنه .

وتأسيسا على ما سبق ، سنتكلم عن الاحكام العامة التي تضبط اركان المسؤولية لنميز من خلالها بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي ، ثم نعرض بعد ذلك للاخطاء المرفقية التي ترتبها القرارات الادارية لنتعرف على الاخطاء التي تلتزم الادارة بالتعويض عنها ، وتلك التي لا تلتزم بذلك ، وذلك لتكون هذه الاحكام واضحة امام محكمة العدل العليا لتستنير بها في احكامها عند ممارستها لاختصاصها المتعلق بالتعويض عن القرارات الادارية ، وبناء عليه فاننا سنقسم هذا الفصل الى فرعين :

الفرع الاول : في الاحكام العامة التي تضبط اركان المسؤولية الادارية .

الفرع الثاني : في الخطأ المرفقي في القرارات الادارية .

الفرع الاول

اركان المسؤولية الادارية

تنهض مسؤولية الادارة كما ذكرنا آنفا بتوافر اركان ثلاثة هي : الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما ، وسنتحدث عن هذه الاركان بالايجاز المناسب على التوالي :

الركن الاول – الخطأ :

يعتبر الخطأ اساس قيام مسؤولية الادارة عن اعمالها التي تسبب ضررا للغير ، وهو اصل مسؤوليتها عن قراراتها الادارية ، وخطأ الادارة من الناحية العملية ينشأ عن موظفيها الذين تجندهم للقيام بتحقيق الاهداف المرجوة من نشاطها ، فالعمل الوظيفي هو شرط لاتمام او ارتكاب الخطأ واحداث نتائجه الضارة للشخص المضرور [58] .

والاخطاء التي يرتكبها الموظفون اثناء القيام باعمال وظائفهم تنقسم الى فئتين :

الفئة الاولى : وهي اخطاء يرتكبها الموظفون اثناء عملهم في المرافق العامة او بمناسبة العمل لصالحها ، وتنسب الى الادارة ذاتها وتتحمل نتائجها الضارة ، وتتولى دفع التعويض عنها دون الموظف وتسمى بالاخطاء المرفقية او المصلحية .

الفئة الثانية : وهي اخطاء تقع من الموظفين اثناء ممارستهم لاعمال وظائفهم ، ولكنها تنسب اليهم فيما يتعلق بالمسؤولية عنها وتقع عليهم تبعة التعويض في مالهم الخاص ، وتسمى بالاخطاء الشخصية .

وما دام ان هناك فئتين من الاخطاء التي يرتكبها الموظفون اثناء القيام بالخدمة او بسببها ، احدهما مرفقي تضمن الادارة نتائجه الضارة ، والاخر شخصي يتحمل نتائجه الموظف ، كان لا بد من التمييز بينهما لتحديد المسؤول عن كل خطأ ونسبته اليه وتقرير مسؤوليته عنه ، وفي النهاية تضمينه قيمة التعويض عن الضرر الذي سببه ، وهذا ما سعى اليه الفقه بوضع معايير متعددة لتمييز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي ، وسنتطرق لاهم هذه المعايير في الفقه اولا ، ثم نعرض لمسلك القضاء الاداري في هذا المجال ثانيا .

اولا : معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في الفقه :

تعددت المعايير التي نادى بها الفقه لتمييز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي ، وفيما يلي عرض لاهمها بالايجاز الذي يبرز مضمونها وجوهرها [59] .

1- معيار الغاية (معيار ديجي) :

يقوم هذا المعيار على اساس غاية الموظف من عمله الموسوم بالخطأ ، فاذا كانت غايته منه تحقيق مصلحة شخصية ، كان هذا العمل خطأ شخصي يسأل عنه في ماله الخاص ، اما اذا كان الموظف قد قصد باصداره احد الاهداف المنوط بالادارة تحقيقها فوقع الخطأ منه وهو حسن النية كان خطأه مرفقيا تلتزم الادارة بالتعويض عن نتائج الضارة [66] .

2- **معيار جسامة الخطأ (معيار جيز) :** يستند هذا المعيار على مدى جسامة الخطأ الذي ارتكبه الموظف ، فاذا كان الخطأ المنسوب اليه جسيما بحيث يصل الى حد اعتباره جريمة يعاقب عليها ، فانه يعتبر خطأ شخصيا تلقى تبعاته على الموظف ، اما اذا كان الخطأ من الاخطاء التي يتعرض لها الموظف يوميا وهو في سبيل اداء واجبات وظيفته ، فانه يعد خطأ مرفقيا تسأل عنه الادارة [61] .

3- معيار انفصال الخطأ عن الوظيفة (معيار هوريو) :

الخطأ الشخصي حسب هذا المعيار هو الذي يمكن فصله عن واجبات الوظيفة فصلا ماديا او فصلا معنويا [62] ويضرب هوريو للخطأ الذي يمكن فصله ماديا عن الوظيفة مثالا من احكام محكمة التنازع الفرنسية ، قيام عمدة احدى القرى بالتشهير بمواطن حكم بافلاسه بعد ان شطب اسمه من كشوفات الناخبين ، فشطب

اسم المواطن من هذه الكشوفات يعتبر داخلا في نطاق واجبات وظيفة العمدة ، ولكن التشهير به يعتبر خطأ يمكن فصله ماديا عن هذه الواجبات [63] .

واما الخطأ الذي يمكن فصله معنويا عن الوظيفة ، فيمثل له الفقه بالامر الصادر من العمدة بقرع اجراس الكنيسة اعلانا لمأتم لا تقرع له الاجراس [64] . ذلك ان الامر بقرع اجراس الكنيسة يدخل في واجبات وظيفة العمدة اذا ما تم في الاحتفالات الدينية ، اما قرعها في غير هذه المناسبة فيعتبر خطأ معنويا منفصلا عن واجباتها .

4- معيار النزوات الشخصية (معيار لافرييز) :

مضمون هذا المعيار يتحصل في ان الخطأ الشخصي الذي يسأل الموظف عن نتائجه الضارة هو الذي يكشف عن نزوات شخصية له ، ويعبر عن ضعفه ورغباته وعدم تبصره وبالتالي فهو مطبوع بطابع شخصي ، واما الخطأ المرفقي فهو الذي لا يكون له هذا الطابع ، وانما صدر عن الموظف كونه عرضه للخطأ والصواب [65] . فالخطأ الشخصي حسب هذا المعيار هو تعبير سوء نية الموظف وتعمده الاضرار بالافراد .

ثانيا : مسلك القضاء الاداري في مجال التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي .

واذا تركنا الفقه في رسمه للحدود الفاصلة بين نوعي الخطأ وانتقلنا لمسلك القضاء ، فاننا نجده لا يلتزم بفيصل بعينه ، وانما يضع الحل لكل حالة على حدة واضعا في اعتباره الظروف التي تحيط بالواقعة التي تم عرضها عليه،وسنوضح مسلكه من خلال الحلول التي وضعها في المنازعات التي فصل فيها، عارضين لمسلك مجلس الدولة الفرنسي ثم نتبعه بمسلك مجلس الدولة المصري .

أ.مسلك مجلس الدولة الفرنسي :

قبل الحديث عن مسلك مجلس الدولة الفرنسي ، لا بد من الاشارة الى مسألة اولية يتطلبها هذا المجلس وغيره من جهات القضاء الاداري الفرنسي ، قبل رفع دعاوي القضاء الكامل ومنها دعوى التعويض ، وتتحصل هذه المسألة في قاعدة (القرار السابق) [66] .

وجوهر هذه القاعدة ، انه في دعاوي القضاء الكامل يلتزم المدعي قبل رفع دعواه ، ان يلجأ الى الادارة اولا طالبا منها اقتضاء حقه قبلها ، فان هي رفضت بقرار صريح او ضمني جاز له الالتجاء للقضاء مطالبا بحقه ، طاعنا بقرار الرفض هذا [67] . ويتأكد القاضي عند نظر دعواه وجود هذا القرار الذي يسمى بالقرار السابق [68] . ولا يقبلها الا اذا كان موجودا[69] . ويستثنى من تطبيق هذه القاعدة منازعات الاشغال العامة [70] .

ويلاحظ ان هذه القاعدة لا تطبق بالنسبة لقضاء الالغاء ، لان القرار موضوع الطعن موجود فعلا، والقاعدة في هذه الحالة تطبق تلقائيا [71]. ويبدو من احكام هذا المجلس الحديثة انه لا يعتد بالخطأ المرفقي الا اذا كان جسيما ، ففي حكم له صدر بتاريخ 13 نوفمبر 1981 بمناسبة انتحار شاب وضع في زنزانة (حبس انفرادي) ، قرر [72] " ... ان العلاج الذي وضعه الطبيب النفساني الملحق بالمؤسسة لم ينفذ بانتظام ، وعلى الاخص ان الشاب وضع حبس انفرادي ... هذا الاهمال يشكل خطأ جسيما من شأنه ان

تكون الدولة مسؤولة عنه ... " وفي حكم اخر له صدر بتاريخ 10 مايو 1985 ، كان رده على بعض الافراد الذين طالبوا الادارة بتعويض عن اضرار ادعوا بأن سببها هرب بعض المساجين اثناء نقلهم من سجن لاخر [73] . "... ان مسؤولية الدولة على اساس الخطأ الجسيم لم تكن لتثار الا بافتراض وجود رابطة سببية بين الهرب وبين الجرائم المرتكبة ... " فهو في هذا الحكم يقرر ان مسؤوليته لا تكون الا على اساس الخطأ الجسيم .

ويأخذ مجلس الدولة احيانا بعواقب الخطأ للتدليل على جسامته او عدم جسامته ، فهو في حكمه الصادر بتاريخ 6 نوفمبر 1985 بمناسبة اضراب عمال مراقبة الملاحة الجوية يقول[74] : " ان الضرر الذي وقع عليها (شركة الطيران المدعية) لا يمثل اي جسامة وخطورة او نوعية خاصة كافيتين لكي تكون الدولة مسؤولة اتجاهها ... " وهو في هذا الحكم لا يحمل الدولة اية مسؤولية لان الضرر يبدو انه بسيطا لا يمثل جسامة او نوعية معينة مما يفيد انه لو كان جسيما فان الخطأ يكون ، وبالتالي يحمل مسؤولية التعويض عنه للادارة .

نستنتج من الاحكام السابقة ان مجلس الدولة لا يرتب مسؤولية الادارة اذا كان الخطأ يسيرا ، ويقوى من سلامة هذا الاستنتاج حكمه الصادر بتاريخ 1982/3/26 الذي ايد فيه حكم محكمة (Caen) ، القاضي برفض الزام الدولة بدفع تعويض لاحدى الشركات لمالحقها من ضرر من جراء الخطأ الذي ارتكبته احدى الاجهزة الضرائبية ، وفي هذه الخصوصية قال [75] : "... ان اختصام الشركة في دعوى التصفية لا يشكل خطأ جسيما (من قبل الاجهزة الضرائبية) يترتب عليه مسؤولية الدولة ... "

مما تقدم من احكام يتضح ان جسامة الخطأ هي وسيلة مجلس الدولة الفرنسي لتحديد الخطأ المرفقي ، ويعلق احد الفقهاء على قضاء مجلس الدولة هذا بالقول بأن القاضي الاداري يستخدم فكرة الخطأ الجسيم كأساس للمسؤولية ، في حين انه لا يوجد تعارض بينه وبين الخطأ البسيط ، اذا ان الخطأ الاخير المتمثل في الاهمال اليسير يمكن ان ينتج عنه كوارث خطيرة [76] .

ب. مسلك مجلس الدولة المصري :

تعرضت محاكم مجلس الدولة المصري في احكامها للتفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي ، ومن اوائل احكام محكمة القضاء الاداري التي تعرضت فيها لهذه التفرقة حكمها الصادر بتاريخ 1950/6/29 حيث قررت :[77] "ان من المباديء المقررة في فقه القانون الاداري ان الموظف ... يسأل فقط عن خطئه الشخصي،وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فاذا كان يهدف من القرار الذي اصدره الى تحقيق الصالح العام كان خطؤه مصلحيا ، اما اذا تبين انه لم يعمل للصالح العام او كان مدفوعا بعوامل شخصية او كان خطؤه جسيما ، فان خطؤه يعتبر خطأ شخصيا يسأل عنه في ماله الخاص ... "

واضح من عبارات هذا الحكم ان المحكمة تجمع فيه بين معيار (ديجي) الذي يقوم على غاية العمل الخاطيء ومعيار (جيز) الذي يستند الى جسامة الخطأ في التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي .

واما المحكمة الادارية العليا فقد اسهبت في احكامها في شرح التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي واستخدمت فيها كافة المعايير التي نادى بها الفقه ، ومنها حكمها الصادر بتاريخ 6 يونيه 1959 الذي قالت فيه : [78] " ويعتبر الخطأ شخصيا اذا كان العمل الضار مصطبغا بطابع شخصي يكشف عن الانسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره ، اما اذا العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي وينم عن موظف

معرض للخطأ والصواب فان الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحيا ... الخ " وعلى هذا النهج استرسلت في هذا الحكم حتى اتت على كافة المعايير الفقهية التي المعنا اليها سابقا . وهكذا يتضح من الاحكام السابقة ان محاكم مجلس الدولة المصري لم تلتزم بمعيار محدد من المعايير التي قال بها الفقه ، وانما تستخدم هذه المعايير كلها في مجال التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي .

الركن الثاني : الضرر

ان الضرر هو نتيجة اعمال الادارة الخاطئة ، ويشترط فيه حتى يمكن التعويض عنه : ان يكون مؤكدا ومحقق الوقوع ، ويستوي في ذلك ان يكون قد وقع فعلا ، ام سيقع مستقبلا ولكنه محتم الوقوع [79] .ولذلك لا يلتفت الى الضرر الاحتمالي [80] ، وان يكون قد اخل بمركز يحمية القانون كالضرر الذي يصيب الانسان في جسمه او سلامته في الحياة او مصالحه المالية [81] .ومتى توافرت في الضرر الشروط السابقة، يستوي بعد ذلك ان يكون ماديا او ادبيا ، ويعوض القضاء عن اي منهما على حد سواء [82] .

ويتم تقدير التعويض اللازم لجبر الضرر دائما بالنقود ، ولا يكون بغير ذلك كالتعويض العيني او اجبار الادارة بعمل شيء ما لان القضاء في هذه الحالة سيصدر امرا للادارة او الزامها بالقيام بعمل معين وهو ما لا يملكه [83] .

ويقدر القضاء التعويض يوم صدور الحكم في الدعوى [84] . بحيث يكون شاملا لكل ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب ، الا اذا تدخل المشرع وحدد قيمة التعويض جزافا ، وفي هذه الحالة يلتزم القضاء بالتعويض الذي فرضه المشرع[85] .

واذا ساهم مع الادارة اخرون في احداث الخطأ ، كان الخطأ مشتركا بينها وبين من ساهم معها ، ويسأل المساهم في احداثه بالتضامن معها عن كل ما اصاب المضرور من ضرر [86] .ويقدر القاضي نصيب الادارة في التعويض ونصيب شريكها في الخطأ كل حسب درجة اسهامه في ايقاع الضرر [87] ، فاذا كانت درجة اسهامها في ايقاعه مساويا لدرجة اسهام شريكها فيه حكم عليهما بالتعويض مناصفة [88] .

اما اذا نسب الخطأ الى الموظف شخصيا فان الشخص المضار يستطيع مطالبة الادارة بالتعويض واقتضائه منها ، وهي بدورها ترجع على الموظف الذي ارتكب الخطأ وإستعادة مبلغ التعويض الذي دفعته عنه عن طريق امر بالدفع تصدره السلطة الرئاسية ، وعلة ذلك هي حماية المضرور من احتمال اعسار الموظف ، والادارة شخص معنوي مليء وقادر على الدفع [89] .

الركن الثالث : علاقة السببية بين الخطأ والضرر :

يلزم لاكتمال حلقات انعقاد مسؤولية الادارة ، ثبوت ان الضرر كان نتيجة مباشرة للخطأ ، تولد عنه ولولاه لم يحصل ، وهذا ما يطلق عليه الرابطة السببية بين الخطأ والضرر ، فاذا انتفت هذه الرابطة بينهما ، فلا الزام بالتعويض [90] لانهيار ركن من اركان المسؤولية الإدارية .

وقد اوضحت المحكمة الادارية العليا بحكمها الصادر بتاريخ 8 / مايو / 1965 هذه الرابطة ، وكان ذلك بمناسبة طلب تعويض عن قرار اداري ثبت عدم مشروعيته ، حيث قالت [91] : "... وترتيبا على ذلك

يكون ركن الخطأ ثابتا في حق جهة الادارة ، وركن الضرر مؤكدا في جانب المطعون عليه ... ورابطة السببية بين الخطأ والضرر واضحة وتقدر هذه المحكمة التعويض بمبلغ (500) جنيه ... ".

وتنتفي رابطة السببية بوجود سبب اجنبي ، وهو الذي لا دخل لمحدث الخطأ فيه ، كالحادث الفجائي او القوة القاهرة او خطأ الغير [92] .

الفرع الثاني

الخطأ المرفقي في القرارات الادارية

ان الخطأ في القرارات الادارية هو اساس التعويض عن الضرر الذي يصيب الغير [93] . ويتمثل في عدم مشروعيتها ، ويعتبر الخطأ مرفقيا ، وفي هذا تقول المحكمة الادارية العليا بحكمها الصادر بتاريخ 14 يونية 1964[94] : " ... ان مناط مسؤولية الادارة عن القرارات الادارية التي تصدرها ... هو قيام الخطأ من جانبها بان يكون القرار الاداري غير مشروع لعيب من العيوب المنصوص عليها في قانون تنظيم مجلس الدولة ، وان يحيق بصاحب الشأن ضرر ... "

على ان عدم مشروعية القرارات الادارية لا تكون دائما مصدرا لمسؤولية الادارة ، فبعض حالات عدم المشروعية يتلائم مع هذه المسؤولية وبعضها الاخر ليس كذلك .

وقد سبق وان اوضحنا ان مجلس الدولة الفرنسي يشترط ان تتصف عدم مشروعية القرار الاداري بخطأ جسيم حتى يرتب مسؤولية الادارة [95] . ويجاريه في هذا المسلك مجلس الدولة المصري [96] .

وسنذكر في هذا الفرع صور عدم المشروعية لنوضح ما يكفي منها لمسؤولية الادارة والتزامها بالتعويض اذا ما اتصف القرار الاداري بها ، وما لا يكفي منها لالزامها به ولو اصيب القرار بها ، وذلك على ضوء التفرقة بين عيوب القرار الاداري التي جرى عليها مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري ، عند التعويض عن القرارات الادارية على النحو التالي :

1. عيب عدم الاختصاص :

ان عيب عدم الاختصاص لا يؤدي حتما الى الحكم على الادارة بالتعويض عن القرار الاداري المشوب به ، الا اذا كان هذا العيب قد اثر على مضمون القرار ، وفي هذه الحالة يكون الخطأ في القرار جسيما يستوجب التعويض .

وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي ان عيب عدم الاختصاص الذي لحق بالقرار الصادر من احد العمد بتكليف احد المهندسين باعداد خطة لتجميل المدينة دون ان يكون مفوضا من قبل المجلس البلدي ، يؤثر على مضمون القرار ويشكل بالتالي خطأ جسيما يؤدي الى الحكم بالتعويض على الادارة [97] . وفي هذه الخصوصية قررت المحكمة الادارية العليا بحكمها الصادر بتاريخ 5 نوفمبر 1966 ان عيب عدم الاختصاص او عيب الشكل لا يصلح اي منهما بالضرورة اساسا للتعويض ما لم يكن العيب مؤثرا في مضمون القرار [98] .

2. عيب الشكل :

يشترط في هذا العيب حتى يمكن الحكم على الادارة بالتعويض عن القرار الاداري المشوب به كالعيب السابق ، ان يبلغ حدا من الجسامة بحيث يؤثر على مضمون القرار وجوهره ، اما اذا لم يؤثر على مضمون القرار ويمكن تداركه من جهة الادارة ، فانه لا يكون اساسا للحكم على الادارة بالتعويض [99] وبهذا فان العيب الشكلي لا يرتب دائما حقا في التعويض [100] .

3. عيب مخالفة القانون [101] :

درج مجلس الدولة الفرنسي ومن بعده مجلس الدولة المصري على ان هناك تلازما حتميا بين عدم مشروعية القرار الاداري لمخالفة القانون بالمعنى الواسع وبين مسؤولية الادارة والتزامها بالتعويض ، اذا ان عيب مخالفة القانون يصم القرار الاداري دائما بالخطأ الجسيم [102] .

4. عيب الإنحراف بالسلطة :

إن عيب الإنحراف بالسلطة إذا ثبت إتصاف القرار الإداري به ، فأنه كعيب مخالفة القانون يصلح دائما لأن يكون أساسا للتحكم على الإدارة بالتعويض ، لأن رجل الادارة هنا يسعى الى غرض بعيد عن الصالح العام مما يجعل الخطأ جسيما ، هذا ما استقرت عليه احكام القضاء [103] .

يتضح من كل ما تقدم ان عيبي عدم الاختصاص وعيب الشكل لا يكونا دائما مصدرا للحكم على الادارة بالتعويض عن القرارات الادارية ، الا اذا اثر اي منهما على مضمون القرار وجوهره ، اما عيبي مخالفة القانون واساءة استعمال السلطة فانهما يشكلان دائما اساسا للحكم على الادارة بالتعويض عنهما ، وان على طالب التعويض ان يثبت العيب الذي شاب القرار الاداري ، ليقيم الدليل على خطأ الادارة لاقتضائه [104].

الخاتمة

وهكذا تنتهي هذه الدراسة التي كرسناها لبحث (الاحكام العامة لدعاوى القضاء الكامل في ظل قانون محكمة العدل العليا الجديد رقم 12 لسنة 1992) وقد اتضح منها ان هذه الدعاوي واردة على سبيل الحصر في القانون الجديد لمحكمة العدل العليا ، وقد كانت تتمثل في بعض الطعون الانتخابية ، وبعض المنازعات المالية للموظفين العموميين في ظل القوانين السابقة على هذا القانون ، واما هذا القانون فقد اطلق صلاحية هذه المحكمة بالفصل في سائر الطعون الاولى ، ووسع من صلاحياتها بنظر المنازعات الثانية ، باضافة المنازعات الخاصة بالرواتب كما اضاف الى صلاحياتها اختصاصا بدعاوي جديدة لم تكن تملكها من قبل ، وهي دعاوي التعويض عن القرارات الادارية التي اوردها قانونها الاخير على سبيل التعداد والحصر .

هذا وقد ابرزت الدراسة ان قانون محكمة العدل العليا يعتبر نقله نوعية في مجال دعاوي القضاء الكامل ، وخطوة جريئة من المشرع في مجال حماية حقوق الافراد ، وذلك القطاع الكبير والهام من الموظفين ، الا انها خطوة لم تأخذ مداها الكامل لتشمل جميع المنازعات الادارية كالمنازعات الخاصة بالعقود الادارية مثلا ، كما ابرزت ان محكمة العدل العليا قد تخبطت في قضائها وهي تفصل في منازعات المرتبات التقاعدية والمنازعات المتعلقة بالمكافآت التي اقتصرت على مكافآت نهاية الخدمة ، حيث كانت تعامل هذه المنازعات معاملة المنازعات في القرارات الادارية لالغائها ولعل ذلك ناتج عن الخلط بين طبيعة هذه المنازعات وتلك ، كما بينت الدارسة ايضا ان بعضا من نصوص قانون محكمة العدل العليا وهي تحدد بعض دعاوي القضاء الكامل لا تتفق مع الصياغة الفنية الدقيقة للنصوص القانونية مما القى عليها ظلال من الغموض ، وان بعضا منها قد اوردت منازعات تتعلق بقضاء الالغاء او القضاء الكامل في غير الموقع المناسب لطبيعتها .

وبذلك فان دراستنا لاحكام دعاوي القضاء الكامل كما اسلفنا ، قد املت علينا ان نضع بعض التوصيات امام مشرعنا الاردني وامام محكمة العدل العليا لتكون دليلا لتحديث تشريعاتنا ، والتزام محكمة العدل العليا بالمبادئ القضائية السليمة التي استقرت في القضاء الاداري في الدولة المتقدمة في مضمار هذا القضاء المخصوص ، وهذه الاقتراحات هي :

اولا : لقد التزم المشرع الاردني خطة التحديد الحصر لاختصاص محكمة العدل العليا بنظر المنازعات الادارية في ظل ثلاثة قوانين خلال اربعون عاما ، والان ، اما آن الاوان ان يأخذ بقاعدة الاختصاص الشامل لهذه المحكمة بعد هذه القوانين والسنين الطويلة ، هذا ما نراه ونقترحه عليه .

ثانيا : ولما كانت المنازعات في صحة عضوية العضو البرلماني هي في حقيقتها منازعة قضائية شان المنازعات في صحة انتخاب اعضاء المجالس المحلية التي يختص بنظرها القضاء ، ولما كان القضاء اقدر من البرلمان بالفصل فيها بحيدة وتجرد ، وبعد عن المؤثرات الحزبية والشخصية ، فاننا نقترح على مشرعنا الدستوري ان ينقل الاختصاص بالفصل فيها من البرلمان الى محكمة العدل العليا ، وبخاصة ان مبدأ الفصل بين السلطات لا يحول دون ذلك .

ثالثا : ولجلاء غموض البند (1) من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا الخاص باختصاص هذه المحكمة بنظر الطعون الانتخابية ، والبند (5) من نفس الفقرة والمادة الخاصة بالحقوق التقاعدية للموظفين المتقاعدين او لورثتهم ، ولا تساقهما مع الصياغة القانونية نقترح على المشرع تعديلهما واعادة صياغتهما ليصبحا كالاتي :

أ- البند (1) اعادة صياغة عجزه ليصبح كالاتي :

" ... وفي سائر الطعون بنتائج الانتخابات التي تجري وفق القوانين والانظمة النافذة المعفول".

ب- البند (5) اعادة صياغته ليصبح كالاتي :

" المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين المتقاعدين او لورثتهم".

رابعا : هذا ونقترح على محكمة العدل العليا ان تعيد النظر في قضائها فيما يتعلق بمنازعات المرتبات التقاعدية ومكافآت نهاية الخدمة وتقديمه على اسس واحكام القضاءالكامل ، لان هذه المنازعات تتدخل ضمن حدوده وخارجه عن نطاق قضاء الالغاء الذي جرى عليه قضاؤها .

خامسا : ويترتب على الاقتراح السابق اقتراح اخر نبسطه امام المشرع الاردني ، ويتمثل فيما يلي :

أ- الغاء المادة (53 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 التي تمنح محكمة العدل العليا النظر في الطعون التي ترفع ضد قرارات لجنة التقاعد المدني،المتصلة بالمكافات والحقوق التقاعدية للموظفين المتقاعدين،والنص على اختصاصها في المنازعات المتعلقة بالمكافآت في قانونها الجديد وفي البند الخامس من الفقرة (أ) من المادة التاسعة ، وذلك بعد عبارة (المنازعات الخاصة بالرواتب) .

ب- واما بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالحقوق التقاعدية ، فانه منصوص عليها في نفس الفقرة المذكورة ، وهذا النص يغني عن النص عليها في قانون التقاعد ، وانه لامر مسلم ان الاقتراح السابق يتطلب من المشرع تعديل القوانين المذكورة لتصحيح اوضاعها على ضوئه . وان من شأن التعيدل للقوانين المشار اليها يزيل شبهة ان منازعات الرواتب التقاعدية ومنازعات المكافآت ليست من منازعات القضاء الكامل ، ويضع الامور في نصابها الصحيح .

سادسا : واخيرا نقترح على مشرعنا الاردني تعديل نص البند الثاني من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا الجديد ، وذلك بحذف عبارة (الطعون المتعلقة بالزيادة السنوية) لكونها تدخل في عموم مفهوم المنازعات الخاصة بالرواتب كما راينا في متن هذا البحث ، هذا من ناحية ، ومن ناحية اخرى تعديل البند الخامس من نفس الفقرة والمادة بحذف النص على المنازعات الخاصة بالعلاوات ، واضافته الى البند الثاني بعد كلمة (الاعارة) ، اذ ان طبيعة هذه المنازعات هي من طبيعة المنازعات التي تضمنها البند الاخير .

الهوامش

1. نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 25 اذار 1992 العدد رقم 3813
2. كان اختصاص محكمة العدل العليا بنظر الطعون الانتخابية في ظل القانون السابق رقم 11 لسنة 1989 قاصرا على الطعون الخاصة بانتخاب المجالس الادارية وغرف الصناعة والتجارة والجمعيات ، ولا تشمل صلاحيتها الاجراءات السابقة لعملية الاقتراع او الممهدة لها ، انظر : البند (1) من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من القانون المذكور ، نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 9 اذار 1989 ، العدد رقم 3614 ، ص 460
3. حكمها في القضية رقم 65/148 ، المجلة ، العدد الاول ، السنة الرابعة عشر ، ص 41
4. حكمها في القضية رقم 65/74 الصادر بتاريخ 1979/9/6 ، المجلة ، السنة 27 ، ص 1775.
5. حكمها في القضية رقم 83/81 الصادر بتاريخ 1983/7/26 ، المجلة ، العدد الثامن السنة 32 ، ص 1168.
6. انظر في هذا المعنى : الدكتور بكر القباني والدكتور محمود عاطف البنا : الرقابة القضائية على اعمال الادارة ، المجلد الاول ، الناشر ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، الطبعة الاولى، 1970 ص 152.
7. انظر في هذا المعنى : الدكتور عثمان خليل : القانون الاداري – الكتاب الثاني – مجلس الدولة ، الطبعة الثانية ، القاهرة 1950 ، ص 122 – 123.
8. انظر اسباب اسقاط عضوية العضو البرلماني كما نصت عليها المادة 75 من الدستور الصادر سنة 1952 ، نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1952/1/8 ، والعدد رقم 1093.
9. يلتقي الدستور المصري مع الدستور الاردني حول مسألة الاختصاص بالفصل في الطعون الانتخابية البرلمانية ، حيث تنص المادة 93 من الدستور الاول : (لا يختص المجلس(مجلس الشعب) بالفصل في صحة عضوية اعضائه ... ولا تعتبر العضوية باطلة الا بقرار يصدر باغلبية ثلثي اعضاء المجلس) ، منشور في مجلة المحاماة ، السنة الستين ، ملحق العددين ، الخامس والسادس ، ص 10.
10. المجلس الدستوري : يشكل المجلس الدستوري مضمون الباب السابع من الدستور الفرنسي الصادر في 1958/10/4 ويتكون من تسعة اعضاء يضاف اليهم رؤساء الجمهورية السابقين واهم اختصاصاته : فحص الشكاوي واعلان نتائج الاقتراع ، ويفصل في صحة انتخاب النواب ،

وتعرض عليه القوانين النظامية قبل نشرها ولوائح مجلس النواب قبل تنفيذها للتأكد من مطابقتها لاحكام الدستور ، وقراراته ملزمة للسلطات ولا يجوز الطعن فيها (المواد من 56 – 63).

Constitution du4 October 1958 .Dalloz 17ed, J.G.D., Paris, 1983, P.I.O.

11. انظر بالتفصيل : Rene Chapus : Droit du contentieux administratif, E.M., Paris, 1982, 677. Art (59) : Constitution du 4 October 1958, 17 ed. P., J.G.D., Paris, 1983, P.10, C.E.3 Juin 1981., Delmas et autre, A. J. D.A., 1981, P. 357. Con : Goyard

12. انظر حكم محكمة القضاء الاداري المصرية في القضية رقم 9 بتاريخ 1946/11/12 لسنة 1 ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الاول ، ص 445 ، وينطبق هذا على محكمة العدل العليا كمحكمة قضاء اداري في الاردن .

13. انظر بالتفصيل : Auby et Drago: Traite de Contentieux administratif, I. 11.3 C.E.73 Janvier 1967, Elect, ed., L.G.D.J. Paris, 1984, pp. 453-456. Nunicipaledd' Aix- en- Provence. A.J.D.A. 1967. 11. 226., Concl: Dutheille C.E. 14 Juin 1949, Elect, de Paysac., Rec. P. 284

14. انظر الاحكام التالية على سبيل المثال : حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 221 بجلسة 1952/1/10 لسنة 5 ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الاول ، ص 452 وحكمها في القضية رقم 10 بجلسة 1947/1/22 لسنة 7 ق ، نفس المرجع ، ص 454.

15. نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1972/10/5 ، العدد رقم 40.

16. انظر في اختلاف طبيعة الطعن الانتخابي عن الطعون بالالغاء : الدكتور محمود حافظ : القضاء الاداري ، الطبعة السابعة ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة 1979 ، ص 314–316 . الدكتور سليمان الطماوي : القضاء الاداري – قضاء الالغاء – الطبعة الخامسة ، الناشر : دار الفكر العربي ، القاهرة 1976 ، ص 193 ، الدكتور عثمان خليل : تطور القضاء الاداري في الجمهورية العربية المتحدة ، مجلة العلوم الادارية ، السنة الاولى ، العدد الثاني ، ديسمبر 1959 ، ويخالف الدكتور سامي جمال الدين اراء الفقه المصري ، حيث يرى ان الطعون الانتخابية ايا كان موضوعها هي طعون تدخل في نطاق قضاء المشروعية ولا تندرج في القضاء الكامل ، انظر مؤلفه ، المنازعات الادارية ، الناشر : منشأة المعارف ، الاسكندرية 1984 ، ص 69.

17. انظر المادة 11/31 من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 ، نشر في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1955/5/1 العدد رقم 1225 ، ص 403.

18. حكمها في القضية رقم 80 بجلسة 1947/2/12 لسنة 2 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة الخامسة ، مبدأ رقم 311 ، ص 1046 ، وحكمها في القضية رقم 106 بجلسة 1947/2/24 لسنة 1 ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الاول ، ص 458.

19. انظر بالتفصيل من الفقه على سبيل المثال : الدكتور محمد كامل ليله : الرقابة على اعمال الادارة – الرقابة القضائية – الكتاب الثاني ، الناشر : دار النهضة العربية ، بيروت 1967 – 1968 ، ص 388 – 389 . الدكتور محمود حافظ : مرجع سابق ، ص 317 – 318.

20. انظر هذه القوانين : الدكتور سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1988 ، ص 169 .

21. تنص المادة 96 من قانون الحكم المحلي على ان " تسقط عضوية المجلس الشعبي المحلي عمن تزول عنه صفة العامل او الفلاح التي قام عليها انتخابه في المجلس ... كما يجوز اسقاط العضوية في حالة اخلاله بواجبات العضوية الاخرى او بمقتضاها ، ويجب في جميع الاحوال السابقة صدور قرار من المجلس باعلان سقوط العضوية او اسقاطها ..."

نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1979/6/21 رقم 25 تابع .

22. حكمها في القضية رقم 55/60 مجلة نقابة المحامين الاردنيين ، العدد 12 ، السنة الثالثة ، ص 657 ، واما الفقرة (و) المشار اليها اعلاه فانها تقرر اختصاص محكمة العدل العليا في الطلبات التي يقدمها الافراد والهيئات لالغاء القرارات الادارية .

23. انظر : الدكتور محمود عاطف البنا ، مباديء القانون الاداري في الاموال والوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون تاريخ ، ص 221.

24. حكمها في القضية رقم 553 لسنة 5 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة السابعة ، مبدأ رقم 557 ، ص 1063.

25. الدكتور محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص 228.

26. انظر احكام المحكمة الادارية العليا التالية : حكمها في الطعن رقم 273 بجلسة 1967/5/14 لسنة 7 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة 12 ، مبدأ رقم 114 ، ص 1051 وحكمها في الطعنين رقمي 743 و 747 المجلة 1966/11/5 لسنة 9 ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الثالث ، مبدأ رقم 273 ، ص 2568.

27. حكمها في الطعن رقم 1334 بجلسة 1973/4/1 لسنة 14 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة 18 ، مبدأ رقم 44 ، ص 78.

28. انظر الدكتور سامي جمال الدين : دعاوي التسوية ، منشأة المعرف ، الاسكندرية 1986 ، ص 141.

29. انظر الدكتور محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص 228 ، والدكتور سامي جمال الدين : دعاوي التسوية ، مرجع سابق ، ص 143

30. انظر حكم محكمة القضاء الاداري المصرية في القضية رقم 106 بجلسة 12 مايو 1958 ، مجموعة السنتين ، السنة الثانية عشر والثالثة عشر ، ص 115.

31. انظر في هذه القوانين والانظمة : قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978، حيث تنص المادة 34 منه على حرمان العامل المقدم عنه تقرير سنوي بدرجة ضعيف من نصف مقدار العلاوات الدورية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير . نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 20 يوليو 1978 ، العدد رقم 29 تابع ، ونظام الخدمة المدنية الاردني الحالي لسنة 1988 ، تنص المادة 16 منه على "ان يتقاضى الموظف ... ويستحق زيادة سنوية (علاوة دورية) عند حلول موعد منحها له اذا لم يصدر قرار بحجبها عنه او تأخيرها ... " نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية بتاريخ تشرين ثاني 1987 ملحق العدد رقم 3511 ، ويتم حجب العلاوة الدورية في النظام المذكور لمدة لا تزيد على سنة كعقوبة تأديبية (المادة 132 / أ / 4).

32. انظر حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 821 بجلسة 1968/12/11 ، لسنة 7 ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الثالث ، مبدأ رقم 186 ، ص 2456 .

33. انظر حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 966 بجلسة 1968/4/30 لسنة 8 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة 12 مبدأ رقم 106 ، ص 979.

34. انظر البند (1) من الفقرة (أ) من المادة (9) .

35. انظر الدكتور بكر القباني : القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1987 ، ص 625 ، والدكتور سامي جمال الدين : دعاوي التسوية ، مرجع سابق ، ص 144.

36. انظر البند (1) من الفقرة (أ) من المادة (52) من نظام الخدمة المدنية الاردني لسنة 1988 ، سبقت الاشارة اليه .

37. انظر البنود (1 و 2 و 3) من المادة (52) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978 ، سبقت الاشارة اليه .

38. انظر في هذا المعنى الدكتور بكر القباني ، مرجع سابق ، ص 626 ، والدكتور محمد عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص 231.

39. الدكتور سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 221.

40. انظر احكام الترقية وشروطها وانواعها في التشريعات ، في نظام الخدمة المدنية الاردني لسنة 1988 ، الفصل العاشر ، وفي قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978 ، الفصل الرابع .

41. انظر الدكتور سامي جمال الدين ، دعاوي التسوية ، مرجع سابق ، ص 152 ، حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 985 بجلسة 1967/2/26 لسنة 8 ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الثاني ، مبدأ رقم 18 ، ص 1519 ، وحكمها في الطعن رقم 764 بجلسة 1975/1/12 لسنة 16 ق ، مجموعة الخمسة عشر ، مبدأ رقم 373 ، ص 3693.

42. انظر الدكتور محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص 231.

43. انظر الدكتور سامي جمال الدين ، مرجع سابق 152.

44. ينظم الحقوق التقاعدية للموظفين المدنيين في الاردن القانون رقم 34 لسنة 1959 ، نشر في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1959/11/1 ، العدد رقم 1449 ، ص 960.

45. انظر الدكتور سامي جمال الدين : دعاوي التسوية ، مرجع سابق ، ص 165 – 166.

46. الدكتور سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الاداري مرجع سابق ، ص 429.

47. انظر على سبيل المثال الدكتور محمود حافظ ، مرجع سابق ، ص 363 ، والدكتور محمود حلمي : القضاء الاداري الطبعة الثانية ، بدون ناشر 1977 ، ص 195 ، والدكتور سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 78 ، وبالرغم من انتفاق الفقه الا ان مصطفى ابو زيد فهمي يرى ان القول بأن قضاء المرتبات والمعاشات هو قضاء شخصي لهو محل نظر كبير ، لان الموظف يستمد حقه من المرتبات والمعاشات من القانون ، ومركز الموظف بالنسبة لها انما هو مركز موضوعي قانوني ، انظر مؤلفه : القضاء الاداري ومجلس الدولة ، الطبعة الرابعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية 1979 ، ص 227.

48. انظر حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 3476 بجلسة 1965/11/26 لسنة 9. ق. مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الاول ، ص 185.

49. حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 93 بجلسة 1980/8/30 لسنة 22 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، لسنة 25 ص 91.

50. حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 206 بجلسة 1950/2/6 ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة الخامسة ، ص 232.

51. لجنة التقاعد : هي اللجنة المختصة بتسوية الحقوق التقاعدية لمستحقيها من الموظفين او ورثتهم بموجب قانون التقاعد .

52. انظر الاحكام التالية على سبيل المثال : حكمها في القضية رقم 58/36 ، المجلة ، العدد الثامن ، السنة السادسة ، ص 557 مجموعة الدكتور حنانده ، ص 125. وحكمها في القضية رقم 63/93 ، المجلة ، الاعداد 301 ، السنة 13 ، ص 76 وحكمها في القضية رقم 75/59 بتاريخ 1975/11/10 ، المجلة ، السنة 22 ، الاعداد 1–2 ، ص 122.

53. انظر احكامها التالية على سبيل المثال : حكمها في القضية رقم 41 / 77 بتاريخ 1977/10/18 ، المجلة ، السنة 26، الاعداد 201 ، ص 20. وحكمها في القضية رقم 77/33 بتاريخ 1978/2/26 ، المجلة ، السنة 26 ، الاعداد 3 – 4 ، ص 289 ، وحكمها في القضية رقم 92/7 بتاريخ 1992/4/11 ، قرتر رقم 4 ، لم ينشر .

54. انظر من الفقه على سبيل المثال : الدكتور محمود حافظ ، مرجع سابق ، ص 363 – 368 ، والدكتور سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 315 ، والدكتور مصطفى ابو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 109.

– من احكام القضاء الاداري : حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 31 بجلسة 1948/3/10 لسنة 2 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة 2 ، ص 457 ، وحكم المحكمة الادارية

العليا في الطعن رقم 291 بجلسة 1980/2/17 لسنة 23 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة 25 ، ص 67 ، وحكمها الطعن رقم 1126 بجلسة 1976/1/25 لسنة 18 ق مجموعة السنة الثانية ، السنة 21 ، ص 34.

55. انظر في هذا المعنى الدكتورة سعاد الشرقاوي : القضاء الاداري ، دار النهضه العربية ، القاهرة 1984 ، ص 257 والدكتور سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 91.

56. انظر هذه القرارات ، الفقرات (أ) من المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا الجديد ، سبقت الاشارة اليه .

57. حكمها في الطعن رقم 879 لسنة 12 ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الثالث ، مبدأ رقم 1، ص 2230 ، وفي ذات المعنى حكمها في الطعن رقم 860 بجلسة 1978/5/20 لسنة 3 ق، نفس المرجع ، ص 2231

58. انظر : Mercel Waline : De 1, irresponsabilite des Fonctionnaires pour Leurs fautes person nelles , et des moyens d,y remedier ., R.D.P. 1948, P.5.

الدكتور رمزي طه الشاعر : مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية (مطبعة عين شمس)، القاهرة 1980 ، ص 195.

59. انظر عرضا وتحليلا لهذه المعايير، Andre De Laubade:Traite de droitadministrative, T.I., 9 ed ., L.G.D. J. 1984, PP. 722-723والدكتور سليمان الطماوي: القضاء الاداري – قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام. دار الفكر العربي ، القاهرة 1977 ، ص 120 – 128 والدكتورأنور احمد رسلان : مسؤولية الدولة غير التعاقدية دار النهضة العربية ، القاهرة 1980 ، ص 189 – 195. والدكتور محمود حلمي : الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي . الاشتراك في الخطأ ، مجلة العلوم الادارية ، السنة الثامنة ، العدد الثالث ، ديسمبر 1966 ، ص 208 – 211 ، والاستاذ علي فاضي حسن : الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي ، مجلة المحاماه ، العدد الاول ، السنة 38 ، سبتمبر 1957 ، ص 466 – 475.

60. انظر في ذلك بالتفصيل: Duguit (Leon) : Traite de droit constitutionnel., T 3, A.L.F.E. Paris 1923, P. 269. والدكتور انور احمد سلان ، مرجع سابق ، ص 194 – 195.

61. بسط الفقيه جير وجهة نظره من معيار التفريق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في مجلة القانون العام الفرنسية ، وهو بصدد تعليقه على احكام القضاء: Gaston Jez : Note de Jurisprudence,Section1.,R.D.P.1909,PP.263 – 274.

62. انظر عرضا لمعيار هوريو : Hauriou (M): Precis dedroit administratife., 11ed. P. 320والدكتور رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 200 – 201.

63. T.C. 4. Dec. Prefet de Girande, D. 1899, 3.93.

64. C.E. 22 Avril 1910, Prefet de La Cote d'or, S. 1910. 3.119

65. انظر مطولة : Laferriere (E) : Traite de La Juridiction administrative ete des recours conten tieu X., T.I. 2ed. B.L.L.E., Paris 1896, P 410 ولمزيد من التفصيل انظر: الدكتور عبد الله طلبه: القضاء الاداري (بدون ناشر) ، دمشق 1975 ، ص 341 – 342.

66. هذه القاعدة خاصة بظروف نشأة القضاء الاداري الفرنسي ، ويعود الاصل التاريخي لها الى نظرية الوزير القاضي حيث كان مجلس الدولة لا يختص بنظر الطعن في القرارات الادارية مباشرة ، وانما على الافراد او المتضررين ان يطعنوا بها اولا امام الوزير المختص ، فاذا هو لم يستجب الى طلباتهم ، عليهم اللجوء الى هذا المجلس ليطعنوا في قرارات الرفض امامه بصفته قاضي استئناف لقرارات الوزير ، وبصدور حكم (Cadot) سنة 1889 الذي قبل فيه مجلس الدولة نظر الطعن في القرارات الادارية مباشرة انتهت هذه النظرية ولم يعد لها اساس قانوني ولا يبررها الان سوى الاعتبارات العملية ، وهي فتح الباب لانهاء النزاع بين الادارة والافراد وديا قبل الوصول الى ساحة القضاء لمنع تكدس القضايا امامه .

67. انظر بالتفصيل : Georges Vedel : Droit administratif, P.U.F.Paris 1980 , PP 646 – 649. C.E 13/12/1889, Cadot, S. 1892, 3.7. Note Haupiou

68. انظر بالتفصيل : Bernard Pacteau : Contentiux administratif, lere ed., P.U.F., Paris 1985, PP 131 – 132.

69. انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي التالية : C.E. 11 Fevrrier 1983, Syn. Aut. Desens de med stature, Rec. Tab. P.814.

70. انظر : Peiser (G): Contentieux administratif, Dalloz , Paris 1974, P. 79

71. انظر : Bernard Pacteau: Op. Cit., P 133.

72. C.E.13 Nov. 1981 Epoux Jaspard, Ga ette de plais. 102. Anee N.6, 1982, P 656 ومن ذلك ايضا حمكه التالي: C.E.9 April 1986, M. Ciesla, A.J.D.A.N. 7-8, 1986, P.465

73.C.E. 10Mai 1985, Mme Elisa et autres, A.J.D.A.N.10, 1985, P.568

74.C.E.6. Nov. 1985, Societe Condor , A.J.D.A., N.2, 1986, P.124

75. C.E. 26/3/1982, S.A. de etablisse ments Bienrenu, Rec., P. 134 ومن ذلك حكمه التالي: C.E.2 Juillet 1982. M.Encoignard, A.j.D.A. No.1, Janvier 1983, P.35.

76.Jean-Louis de Carail: Le faut de service Public dans la Jurisprudence du conseil d, Etat. Economica, Paris 1978, PP. 157 -153.

77. حكمها في القضية رقم 88 بجلسة 29 يونيه 1950 لسنة 3 ق، السنة الرابعة ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الاول ، مبدأ رقم 4 ، ص 665.

78. حكمها في الطعن رقم 928 لسنة 4 ق ، مجموعة المباديء التي قررتها ، السنة الرابعة ، العدد الثالث ، ص 1425 ، وفي ذات المعنى حكمها في الطعن رقم 1448 بجلسة 12 نوفمبر 1967 لسنة 4 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة الثالثة عشر ، ص 71 ، وحكمها في الطعن رقم 1437 بجلسة 1973/5/20 لسنة 3ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الثالث ، مبدأ رقم 7 ، 2236.

79. انظر بالتفصيل الدكتور ادوارد عيد : القضاء الاداري ، الجزء الثاني (بدون ناشر) ، بيروت 1975 ، ص 574.

80. الدكتور محمد كامل ليله ، مرجع سابق ، ص 1329.

81. لمزيد من التفصيل انظر الدكتورة سعاد الشرقاوي : المسؤولية الادارية ، الطبعة الثانية ، دار المعارف ، القاهرة 1973، ص 241 ، والدكتور انور احمد رسلان ، مرجع سابق ، ص 267.

82. انظر الاحكام التالية التي قرر فيها القضاء التعويض عن الضرر الادبي او رفض التعويض عنه لعدم تحققه من وقعه سبقت الاشارة اليه C.E. 13 Nov. 1981, Epoux Jaspard حكم محكمة القضاء الاداري في القضية 123 بجلسة 6 مارس 1952 لسنة 5 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، لسنة 18ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الاول ، مبدأ رقم 14 ص 755 ، وانظر بالتفصيل بالنسبة للتعويض عن انواع الضرر ، الدكتور عبد الله طلبه ، مرجع سابق ، ص 355 – 360 .

83. انظر الدكتور محمد كامل ليله ، مرجع سابق ، ص 1331 ، والدكتور فؤاد العطار : رقابة القضاء لاعمال الادارة الطبعة الاولى ، مكتبة عبد الله وهبه ، القاهرة (بدون تاريخ) ص 515.

84. انظر الدكتور ادوارد عيد ، مرجع سابق ، ص 629 ، والدكتور انور احمد رسلان ، مرجع سابق ، ص 248.

85. الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد : رقابة القضاء لاعمال الادارة ، دار الثقافة العربية ، القاهرة 1985 ، ص 464.

86. انظر الحكم التالي : حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 1372 بجلسة 6 ديسمبر 1964 لسنة 7 ق ، مجموعة المباديء التي قررتها في عشر سنوات ، مبدأ رقم 1093، ص 1227.

87. انظر الدكتور محمود حلمي ، مرجع سابق ، ص 214 – 215 ، وحكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 542 بجلسة 1973/3/10 لسنة 16 ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الثالث ، مبدأ رقم 11 ، ص 2240 .

88. انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي كالتالي : C.E. 20/11/1981, Casse Rey de car. Agr.nut des Alpes – Mar., R.D.P.5 -1982, PP 1414 – 1415.

89. انظر الامثلة العديدة للتطبيقات القضائية حول ما ورد في المتن من مسائل : الدكتورة سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 165 – 175 ، الدكتور رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 237 – 238.

90. الدكتور انور احمد رسلان ، مرجع سابق ، ص 262.

91. حكمها في الطعن رقم 1741 بجلسة مايو 1965 لسنة 7 ق ، مجموعة المباديء التي قررتها السنة العاشرة ، مبدأ رقم 118 ، ص 1258 ، وحكمها في الطعن رقم 1529 بجلسة 14 يوليه 1964 لسنة 6 ق ، مجموعة المباديء التي قررتها ، العدد الثالث ، مبدأ رقم 115 ، ص 1228.

92. انظر المادة (165) من القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948 ، نشر بالوقائع المصرية الصادرة بتاريخ 1948/7/29 ، العدد 108 مكرر ، والمادة (261) من القانون المدني الاردني المؤقت رقم 43 لسنة 1976 ، نشر بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1 آب 1976 ، العدد 2645.

93. انظر بالتفصيل الدكتور سليمان الطماوي : تعليق على احكام مجلس الدولة في مجال مسؤولية الادارة عن اعمالها غير التعاقدية ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، العدد الاول ، يناير 1959 ، السنة الاولى ، ص 277 – 289.

94. حكمها في الطعن رقم 1529 لسنة 6ق ، مجموعة المبادئ التي قررتها السنة التاسعة ، العدد الثالث ، مبدأ رقم 115 ، ص 1228 ، وفي ذات المعنى حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 3498 بجلسة 6 مايو 1956 لسنة 9ق مجموعة المباديء التي قررتها ، السنة العاشرة ، مبدأ رقم 338 ، ص 326.

95. انظر حكمه : C.E. Jan 1983, M. Encoignard, A.J.A., N. 1 Jan 1983 P. 35.

96. انظر الحكم التالي : حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 1529 بجلسة 14 يونيه 1964 لسنة 6 ق ، مجموعة المباديء التي قررتها ، العدد الثالث ، مبدأ رقم 113 ، ص 1220.

97. انظر الحكم التالي : C.E. 29 Mai 1942, Blancard, Rwc. P.179 منشور في مؤلف الدكتور عبد الحميد ابو زيد ، مرجع سابق ، ص 397.

98. حكمها في الطعن رقم 743 بجلسة 5 نوفمبر 1966 لسنة 9 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة الثانية عشر ، العدد الاول قاعدة رقم 5 ، ص 30.

99. انظر بالتفصيل الاستاذ عبد العزيز خير الدين : العيب الشكلي في القرار الاداري واثره بالنسبة الى دعويي التعويض والالغاء ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الخامسة والسادسة ، يناير 1956 ، ص 27 – 43 ، وحكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 498 بجلسة 29 يونيه 1963 لسنة 4 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة الثانية ، العدد الثالث ، قاعدة رقم 129، ص 1374 ، وحكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 37 بجلسة 30 حزيران 1960 ، مجموعة المباديء التي قررتها السنة الرابعة عشر ، مبدأ رقم 45 ص 66.

100. انظر حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 73 بجلسة 30 حزيران 1960 ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة 14، مبدأ رقم 45 ، ص 66.

101. انظر بالتفصيل الدكتور سليمان الطماوي: القضاء الاداري – قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام ، مرجع سابق ، ص 153 – 157.

102. انظر الاحكام التالية على سبيل المثال : من احكام مجلس الدولة الفرنسي على سبيل المثال – C.E. 24/2/1985, Con – sorts Leveyue, Rec. Tab., P.711. C.E 25 Jan. 1963 Ministre de Linterieure, J.C.P N. 39. II. 13326 & C.E 25 Jan 1963 Ministre de Linterieure, J.C.P. N.39. II. 13326. & C.E. 13/11/1981, Benhamou, R. D.P.5 – 1982, P. 1413ومن احكام مجلس الدولة المصري: حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 1076 بجلسة 197/2/24 لسنة 18 ق ، مجموعة الخمسة عشر عاما ، الجزء الاول ، مبدأ رقم 14 ، ص 755 ، وحكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 88 بجلسة 29 يونيه 1950 لسنة 3 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة الرابعة ، قاعدة رقم 303 ، ص 956.

103. انظر الاحكام التالية على سبيل المثال :.C.E. 12/1/1912, Latard, Rec. P 39 وحكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 937 بجلسة 2 مارس 1954 لسنة 6 ق ، مجموعة مجلس الدولة ، السنة الثامنة ، قاعدة رقم 415 ، ص 816.

104. انظر الحكم التالي : حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم 3498 بجلسة 6 مايو 1956 لسنة 9 ق، مجموعة مجلس الدولة ، السنة العاشرة ، مبدأ رقم 338 ، ص 326.