جامعة عمان العربية

كلية الدراسة القانونية العليا

القسم العام

البينات الخطية لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها

حابس ركاد خليف الشبيب

إلى مجلس كلية القانون في جامعة عمان العربية للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون

بإشراف الأستاذ الدكتور

هاشم الحافظ

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون كلية الدراسات القانونية العليا

جامعة عمان العربية

نوقشت وأوصي بإجازتها بتاريخ: ٢٠٠٦/٩/٢٠م

١٤٢٧هـ

٢٠٠٦م

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

بسم الله الرحمن الرحيم

(وقل ربِ زدني علماً)

جامعة عمان العربية

كلية الدراسة القانونية العليا

القسم العام

البينات الخطية لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها

حابس ركاد خليف الشبيب

بإشراف الأستاذ الدكتور

هاشم الحافظ

أعضاء لجنة المناقشة		**التوقيع**
أ. د. علي خطار شطناوي	**رئيساً**	.....
أ. د. هـاشـم الحافظ	**مشرفاً وعضواً**	.....
د. محمـد وليد العبادي	**عضواً**	.....
د. هانـــي الطـهراوي	**عضواً**	.....

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون كلية الدراسات القانونية العليا

جامعة عمان العربية

نوقشت وأوصي بإجازتها بتاريخ: ٢٠٠٦/٩/٢٠م

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

الافتتاح

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وعلمك ما لم تكن تعلم وكان فضل الله عليك عظيماً﴾[1]

﴿إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل، إن الله نعما يعظكم به، إن الله كان سميعاً بصيراً﴾[2]

صدق الله العظيم

---

[1] سورة النساء: الآية ١١٣.

[2] النساء: ٥٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإهداء

إلى كل من وقر في قلبه أن العدل أساس الملك وصدقه عمله

إلى كل قاضٍ وضع الحق والعدل نصب عينيه

وبذل كل ما في وسعه لتحقيقه

إلى والديّ العزيزين على قلبي براً بحقوقهما عليّ

إلى إخواني وأخواتي

إلى زوجتي الغالية وأبنائي وابنتي

أهدي هذا الجهد الذي لا أنشد من ورائه سوى أن يسود العدل

الذي أرسل الله سبحانه في علاه رسله وأنزل معهم الكتاب

والميزان لإقامته

الباحث

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الشكر

لا يسعني بعد حمد الله وشكره بإتمام هذه الرسالة إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل وعظيم الامتنان إلى أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور هاشم الحافظ الذي أكرمني بالإشراف على هذه الرسالة وأفاض علي بعلمه ووقته وجهده، وزودني بتوجيهاته وإرشاداته القيمة التي ساهمت في إنجاز هذا العمل. له مني كل الاحترام والتقدير والاعتزاز.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة لما بذلوه من جهد من أجل تقويم وإثراء هذه الرسالة.

وإلى جامعة عمان العربية للدراسات العليا التي أفخر بالانتساب إليها على ما قدمته إلي من التسهيلات وأتقدم بوافر شكري وامتناني لكلية الدراسات القانونية العليا عمادة وأعضاء هيئة تدريس على ما لمست منهم من عون ومؤازرة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المحتويات

Contents

ملخص الرسالة..... ح
المقدمة..... ١
مشكلة الدراسة:..... ٤
عناصر مشكلة البحث:..... ٤
فرضيات الدراسة:..... ٥
منهج الدراسة المستخدم:..... ٥
خطة الدراسة:..... ٦
الفصل الأول : امتيازات الإدارة المؤثرة في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري..... ٨
المبحث الأول : حيازة الأوراق والمستندات الإدارية..... ١٥
المطلب الأول: امتناع الإدارة عن تقديم المستندات والأوراق الإدارية..... ٢٢
المطلب الثاني : موقف التشريعات الأردنية من امتناع الجهة الإدارية..... ٣٣
المطلب الثالث: موقف محكمة العدل العليا الأردنية من امتناع الإدارة..... ٤٦
المبحث الثاني : الامتيازات الأخرى للإدارة المؤثرة في إثبات..... ٤٩
المطلب الأول : امتياز قرينة سلامة القرارات الإدارية وأثره..... ٤٩
المطلب الثاني : امتياز التنفيذ المباشر وأثره..... ٥٩
المطلب الثالث : امتياز سلطة إصدار قرارات تنفيذية..... ٦٩
الفصل الثاني : ماهية البينات الخطية..... ٧٦
المبحث الأول : الأوراق الإدارية وحجيتها في الإثبات..... ٧٨
المطلب الأول: أنواع الأوراق الإدارية ومميزاتها..... ٧٩
المطلب الثاني : حجية الأوراق الإدارية في الإثبات..... ١٠١
المبحث الثاني : الأوراق الرسمية والأوراق غير الرسمية..... ١١٧
المطلب الأول : الأسناد الرسمية وشروطها..... ١١٨
المطلب الثاني : حجية الأسناد الرسمية في الإثبات..... ١٣٢
المطلب الثالث:الأسناد العادية وحجيتها في الإثبات..... ١٤٤
الفصل الثالث : الدفع بالتزوير في البينات الخطية..... ١٦١
المبحث الأول: ماهية الطعن بالتزوير..... ١٦٣
المطلب الأول: الوقت الذي يصح فيه الطعن بالتزوير..... ١٦٥
المطلب الثاني: إجراءات الطعن بالتزوير بالبيانات الخطية..... ١٦٧
المطلب الثالث : الطعن بالتزوير أمام القضاء الإداري..... ١٧٠
المبحث الثاني : تحقيق الخطوط..... ١٩٢
المطلب الأول: تعريف الإدعاء بالإنكار..... ١٩٢
المطلب الثاني: تحقيق الخطوط أمام القضاء المدني..... ١٩٤
المطلب الثالث: تحقيق الخطوط أمام القضاء الإداري..... ٢٠٤
الخاتمة..... ٢١١
المصادر..... ٢١٧
قائمة المصادر والمراجع..... ٢١٨
أولاً: المراجع العربية..... ٢١٨

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثانياً: المراجع الأجنبية ٢٢٨
ABSTRACT ٢٢٩

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ملخص الرسالة

البينات الخطية لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء

موضوع هذا البحث هو دراسة **((البينات الخطية لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء))** في كل من فرنسا ومصر والأردن، وإظهار ما لهذا الموضوع من أهمية بالغة لإعادة التوازنً بين الفرد المدعي والإدارة المدعى عليها في الدعوى الإدارية.

ومن خلال هذه الدراسة توصل الباحث إلى عدة نتائج تمثلت أهمها في خلو التنظيم القانوني الأردني لدعوى الإلغاء من قواعد قانونية تختص بإثباتها. حيث لم ينظم المشرع الأردني مسائل الإثبات أمام محكمة العدل العليا وعليه يجب الرجوع في ذلك إلى قوانين الإثبات العادية ولكن بالقدر الذي يتلاءم وطبيعة الدعوى الإدارية. وتبين هذه الدراسة طبيعة العلاقة بين الإثبات العادي والإثبات الإداري، فالمحاكم الإدارية تلجأ في جميع إجراءاتها – بما فيها إجراءات الإثبات – إلى القوانين المدنية ومع ذلك فإن تطبيق بعض نصوص القوانين المدنية على إجراءات الدعوى الإدارية قد يتعارض مع طبيعتها، وعندها فعلى القاضي الإداري أن لا يلجأ إلى تلك النصوص وعليه استبعادها من التطبيق.

إن الإثبات في دعوى الإلغاء يختلف عن الإثبات في الدعاوى المدنية وذلك نتيجة لاختلاف طبيعة دعوى الإلغاء التي تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وإلغاء القرارات الإدارية المعيبة. ولهذا فهي بحاجة لتنظيم خاص بها تراعى فيه جميع العوامل التي تحيط بها وتؤثر في إثباتها والتي من أهمها وجود الإدارة كطرف دائم في الدعوى ولما كانت الإدارة تتمتع بامتيازات تجعلها في موقف قوي في الدعوى يخل بالتوازن المفترض فيما بين أطرافها، كان من الواجب تدخل القضاء بدور إيجابي في الهيمنة على إجراءاتها للتخفيف من حدة تلك الامتيازات.

فالغرض من هذه الدراسة بيان تلك الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد وبخاصة المؤثرة في إثبات دعوى الإلغاء، وتلمس الوسائل التي توازن هذه الامتيازات لمصلحة الأفراد.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التفويض

أنا حابس ركاد الشبيب

أفوض جامعة عمان العربية للدراسات العليا بتزويد نسخ من أطروحتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها.

حابس ركاد الشبيب

التوقيع:.....

التاريخ:.....

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المقدمة

يتميز موضوع القرار الإداري بأهمية خاصة في دراسات القانون الإداري فهو امتياز من امتيازات الإدارة العامة وأسلوب من أساليب السلطة العامة في النشاط والتعامل يقتصر استخدامه عليها، بل هو من أهم الأساليب التي تلجأ إليها الإدارة للتعامل مع أفراد المجتمع في مختلف مجالات حياتهم اليومية. ومن هنا كانت معظم المنازعات التي ينظرها القضاء بين الإدارة والأفراد تدور حول القرارات الإدارية عندما يطعن فيها بعدم الشرعية أمامه.

يشكل احترام مبدأ المشروعية ضمانة أساسية وجوهرية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة العامة واستبدادها، نظراً لما يشكله من تقييد وتحديد لصلاحياتها وسلطاتها، ولا سيما أن النشاط الإداري في مظهري المرفق العام والضبط الإداري يتصلان اتصالاً دائماً بحقوق الأفراد وحرياتهم، ولهذا يعتبر مدى احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون ضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات.

ومن أجل التأكد من التزام الإدارة للقانون خضوعها في أعمالها كافة للرقابة القضائية.

وقد أخذت بعض الدول بمبدأ وجود قضاء متخصص في الرقابة على أعمال الإدارة، أطلق عليه اسم القضاء الإداري. وأعرق نموذج للقضاء الإداري بمعناه الفني الحديث هو النموذج الفرنسي، ولهذا أخذت به بعض الدول العربية، ومنها الأردن.

ولما كانت قواعد الإثبات تختلف باختلاف طبيعة القضاء الذي تستعمل أمامه. فأمام القضاء المدني وضع المشرع الأردني عدة قواعد عامة في الإثبات نصت عليها المواد (٧٣-٨٥) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦م.

وفي مقدمة هذا القواعد قاعدة أن "الأصل براءة الذمة" التي نصت عليها المادة (٧٣) منه وهي منقولة من المادة (٨) من مجلة الأحكام العدلية المستقاة من مبادئ الشرع الإسلامي.

والذمة لغة العهد والأمان، ونقضهما موجب للذم، وهي في اصطلاح أصول الفقه، وصف يصير به الإنسان أهلاً لما له وما عليه.[1]

---

[1] **علي حيدر، درر الأحكام – شرح مجلة الأحكام، ج١، ص ٢٢، بدون سنة طبع.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومفاد هذه القاعدة، أن ذمة كل شخص بريئة غير مشغولة بحق آخر، مهما كانت طبيعة هذا الحق، وكل شخص يدعي خلاف هذا الأصل يقع عليه عبء إثبات ذلك.

ونصت المادة (٧٧) من القانون المدني الأردني على: "البينة على من أدعى واليمين على من أنكر"،[٢] وهي منقولة من المادة (٧٦) من مجلة الأحكام العدلية والتي نجد أصولها في السنة النبوية الشريفة وفي فقه القضاء الإسلامي.

ويعرف الإثبات لغة: بأنه تأكيد الحق بالبينة، والبينة الدليل أو الحجة.[٣]

والإثبات قانوناً: هو تأكيد حق متنازع فيه له أثر قانوني بالدليل الذي أباحه القانون لإثبات ذلك الحق.[٤]

فالإثبات هنا يعني إقامة الدليل القانوني أمام القضاء بشأن حق متنازع فيه، وذلك بعكس الإثبات بشكل عام الذي لم يقيده القانون بطرق معينة ويمكن إثباته بجميع الوسائل وبحرية تامة كالإثبات العلمي. كما يجب أن يَنْصَبَّ الإثبات على صحة واقعةٍ قانونية، لأن الإثبات لا ينصب على الحق المتنازع عليه، وإنما ينصب على الواقعة القانونية مصدر هذا الحق.[١] كما ويجب أن يكون الإثبات بالطرق التي بَيَّنَها القانون،

---

[٢] مفلح عواد القضاه، البينات في المواد المدنية والتجارية، الطبعة الثانية، المطابع التعاونية، عمان، ١٩٩٤م، ص ٣٧.

[٣] ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثاني، دار صادر، بيروت، ص ١٩-٢٠.

[٤] احمد نشأة، رسالة الإثبات، الطبعة السابعة، الجزء الأول، ص ٢٩.

- **انظر في تعريف الإثبات – مصطفى مجدي هرجه، الإثبات الجنائي والمدني، الجزء الثالث، دار محمود للنشر، ١٩٩٦، ص ٣٨٩.**
- **عبد الودود يحيى، الموجز في النظرية العامة للالتزامات – الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٧٩٥.**
- **ويعرفه الدكتور عبد الرزاق السنهوري بأنه ((إقامة الدليل أمام القضاء وبالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثارها)) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد – نظرية الالتزام – الإثبات، الجزء الثاني، ١٩٥٦، ص ٢١.**

[١] مفلح عواد القضاه، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق ص ٢١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فالقانون هو الذي يحدد وسائل الإثبات وكيفية تقديمها، وما على الخصوم والقاضي سوى اتباعها.

ولا يعتبر الإثبات ركناً من أركان الحق، فقد يوجد الحق ولكن لا دليل على هذا الوجود، ومن الممكن أن يخسر صاحب الحق دعواه لعدم قدرته على تقديم دليل يثبت وجود هذا الحق.

وتعريف الإثبات السابق ينطبق على جميع فروع القانون، فمعناه لا يختلف من قانون إلى آخر، بل هو متحد وإن اختلفت الصياغة، حيث تصاغ نظرية الإثبات في كل فرع من فروع القانون بما يتفق وظروف ذلك الفرع وطبيعة الدعوى القضائية التي يحكمها. بحيث تختلف أحكام الإثبات في القانون العام عن القانون الخاص، فنلاحظ أن الإثبات أمام القاضي المدني يختلف من الناحية الإجرائية والموضوعية عن الإثبات أمام القاضي الإداري.

والإثبات أمام القضاء الإداري لا يختلف في قواعده العامة عن الإثبات أمام القضاء العادي، سوى أن هذه القواعد تتأثر في التطبيق العملي بطبيعة الدعوى الإدارية، لأن أحد أطرافها سلطة عامة تتمتع بامتيازات تجعلها في مركز أقوى من مركز خصمها وهو الفرد، ولأن الهدف من الدعوى هو بسط الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لمراقبة صحة تطبيقها للقانون، فقد أنعكس ذلك على تنظيم قواعد الإثبات عن طريق وسائل تعيد التوازن العادل بين أطراف الدعوى وتمكن القاضي الإداري من الحصول على الأدلة اللازمة لحسم الدعوى بما يحقق هدف الرقابة القضائية على مشروعية عمل الإدارة.[1]

وبناء على ما تقدم، تكون معالجة موضوع البينات الخطية لإثبات عدم مشروعية القرارات الإدارية في دعوى الإلغاء تقتضي بيان الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة ومدى تأثيرها على الإثبات في دعوى الإلغاء، ثم ببيان ماهية البينات الخطية في دعوى الإلغاء، وبعد ذلك بتحديد الدفع بالتزوير في البينات الخطية.

وعليه تقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول:

---

[1] د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ١٩٧٧، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، ص ٤٠ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الأول: امتيازات الإدارة المؤثرة في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري.

الفصل الثاني: ماهية البينات الخطية في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري.

الفصل الثالث: الدفع بالتزوير في البينات الخطية في دعوى الإلغاء.

مشكلة الدراسة:

الغرض من هذه الدراسة بحث دور البينات الخطية في إثبات عدم مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها أمام محكمة العدل العليا، ذلك أنه لا يكفي للطاعن أن يكون ذا مصلحة وصاحب حق في إلغاء القرار الإداري الضار بمصلحته، بل يجب عليه إثبات أن ذلك القرار يعتريه عيب أخرجه على حكم القانون ليحصل على حكم بإلغائه.

إضافة إلى أن النظام القانوني الأردني يفتقر إلى قانون إثبات في الأمور الإدارية على غرار قانون الإثبات المدني، وسيسعى الباحث جاهداً أن يضمن بحثه مشروعاً لمثل هذا القانون.

عناصر مشكلة البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة على التساؤلات التالية:

١. هل ثمة نقص في القانون الأردني فيما يتعلق بقواعد الإثبات الإداري؟
٢. ما هي أهم ملامح الإثبات في القانون الإداري؟
٣. إذا كانت البينة الخطية في قانون الإثبات المدني هي أهم وسائل الإثبات فيه، فهل البينة الخطية في الإثبات الإداري تملك الأهمية ذاتها؟
٤. هل ثمة ما يميز البينة الخطية في الإثبات الإداري عنها الإثبات المدني؟
٥. هل تؤثر امتيازات الإدارة في إثبات عدم مشروعية القرارات الإدارية مثل قرينة سلامة القرارات الإدارية وقصر مدة الطعن فيها وامتيازات أخرى لا تقل أهمية عن حقوق الأفراد الدستورية، وكيف السبيل إلى ضمان تلك الحقوق والامتيازات الدستورية أمام امتيازات الإدارة تدعيماً لمبدأ المشروعية وضماناً لأسس دولة القانون؟

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فرضيات الدراسة:

يتوقع الباحث من خلال هذه الدراسة الوصول إلى النتائج التالية:

١. إن النقص واضح في النظام القانوني الأردني فيما يتعلق بقواعد الإثبات الإداري لخلوه من هذه القواعد ولا تكفي الاستعانة بقواعد الإثبات المدني لاختلاف طبيعة الدعاوى الإدارية عن الدعاوى المدنية.

٢. إن أهم ملامح قواعد الإثبات في القانون الإداري هي:

I. الحرية في الإجراءات.

II. الدور الإيجابي للقاضي الإداري في تهيئة الدعوى للفصل فيها.

٣. إن البيئة الخطية في الإثبات الإداري لا تقل أهمية عنها في الإثبات المدني لأن النشاطات الإدارية ولا سيما القرارات الإدارية تتم عن طريق الكتابة، فالكتابة أهم وسيلة للإثبات الإداري. كما سنشرح في صلب هذه الرسالة.

٤. إن البيئة الخطية في الإثبات الإداري تتميز عنها في الإثبات المدني بأنها غالباً ما تكون في حوزة الإدارة.

٥. إن امتيازات الإدارة تؤدي إلى الإخلال في التوازن بين أطراف دعوى الإلغاء الإدارية، فالإدارة هي الطرف القوي في الدعوى، ولما كانت دعوى الإلغاء تجعل الإدارة في مركز المدعى عليه فإن امتيازاتها تيسر لها التغلب على حجج المطالب بإلغاء القرارات الإدارية التي تمس مصالحه، فوضع قواعد الإثبات الإداري تخفف من حدة تلك الامتيازات، وتشكل ضمانة أساسية لحماية حقوق الأفراد الدستورية.

منهج الدراسة المستخدم:

سيتبع الباحث في هذه الدراسة المنهجين التحليلي والمقارن للنصوص التشريعية والأحكام القضائية والآراء الفقهية في كلٍ من فرنسا ومصر والأردن، على أن الجهد الأكبر سيتناول الوضع في الأردن تشريعاً وقضاءً.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وستقتصر هذه الدراسة على البيانات الخطية في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء دون الخوض في وسائل الإثبات الأخرى. كما سأستعين بالدراسات الفقهية السابقة التي لا تقل أهمية عن هذه الدراسة.

خطة الدراسة:

انطلاقاً من موضوع الدراسة والمشكلة البحثية التي تعالجها، وبناء على المنهج الذي تأخذ به هذه الدراسة وحفاظاً على الوحدة المنهجية والموضوعية ولتحقيق هذه الغاية يرى الباحث أن تقسيم دراسته لموضوع "البينات الخطية لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء" ستتوزع على ثلاثة فصول:

الفصل الأول: بيان امتيازات الإدارة المؤثرة في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري، وسبل مواجهة هذه الامتيازات بقصد إعادة التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية، بما يحقق غاية هذه الدعوى في الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة.

الفصل الثاني: بيان ماهية البينات الخطية في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري، وجاء في مبحثين يتناول الباحث في المبحث الأول: الأوراق الإدارية وبيان مدى حجيتها في الإثبات، وفي المبحث الثاني: بيان الأوراق الرسمية وغير الرسمية وحجيتها في الإثبات.

أما الفصل الثالث: فهو مخصص لبيان الدفع بالتزوير في البينات الخطية في دعوى الإلغاء وسيكرس المبحث الأول منه لدراسة ماهية الدفع بالتزوير ويخصص المبحث الثاني لتحقيق الخطوط ومدى تطبيق القواعد المنظمة لطرق الإثبات في الدعوى المدنية على الدعوى الإدارية سواء أفي أحكام القضاء الإداري المقارن أم في أحكام القضاء الإداري في الأردن.

ثم تختتم الرسالة ببيان الاستنتاجات والمقترحات المستوحاة من الدراسة المقارنة.

راجياً النظر إلى هذا العمل على أنه اجتهاد قابل للخطأ والصواب والاختلاف في وجهات النظر مصداقاً لقوله تعالى في إثبات أن القرآن الكريم هو ليس من عمل

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

البشـر وإنمـا هـو مـن الله تعـالى ﴿*ولـو كـان مـن عنـد غيـر الله لوجـدوا فيـه اختلافـاً كثيراً*﴾[1] صدق الله العظيم.

[1] سورة النساء، الآية ٨٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الأول : امتيازات الإدارة المؤثرة في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

المبحث الأول: حيازة الأوراق والمستندات الإدارية وأثرها في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

المبحث الثاني: الامتيازات الأخرى للإدارة المؤثرة في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الأول : امتيازات الإدارة المؤثرة في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

إن القاعدة العامة في عبء الإثبات[1] تقضي بأن "البينة على من أدعى" وهي قاعدة عادلة يفرضها المنطق السليم، ولكن هل يمكن أن تطبق هذه القاعدة على الدعوى الإدارية، والتي يجرى النزاع فيها بين السلطة العامة بكل امتيازاتها والفرد العادي، وبخاصة أن الفرد العادي يقف في الدعوى في مركز المدعي، الذي يقع عليه عبء الإثبات، ولاشك في أن هناك عدم تكافؤ واضح بين أطراف النزاع؟

أكد القضاء الإداري على تطبيق القاعدة العامة التي تقضي بأن "البينة على من ادَّعى ..." في العديد من الأحكام، باعتبارها أصلاً عاماً يحكم عبء الإثبات في دعوى الإلغاء. ولكن هذه القاعدة لم يأخذ بها على إطلاقها فقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية على ذلك بقولها: "إن الأصل في عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات

الأثر الحاسم في مجال المنازعات الإدارية".[1]

---

[1] يقصد بعبء الإثبات: تحديد الخصم الـذي يكلف بإثبات الواقعة المتنازع عليها، ويسمى عبئاً، لأن من يكلف به يكون في مركز أضعف في الدعوى، إذ يكلفه ذلك أمراً إيجابياً، بقيامه بإثبات الواقعة المتنازع عليها في حين يكتفي خصمه أن يقف موقفاً سلبياً. راجع حسين المؤمن، نظرية الإثبات، المحررات والأدلة الكتابية، ج٣، بيروت، ١٩٨٥، ص ٤٠.

[1] دعوى رقم (١٠٥٩)، لسنة (٣٠) ق، جلسة (١٩٨٦/١٢/٢).

- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٢٣٦٥)، لسنة (٣١)، جلسة (١٩٨٧/١/٢٤).**
- **إدارية عليا مصرية طعن رقم (١٩٧٢)، لسنة (٣٣) ق، جلسة (١٩٩١/١١/٢٤).**
- **الأحكام أعلاه أشار إليها حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١١٦٩، ١١٧٤.**
- **صبري محمد السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص ٨١.**
- **عبد العزيز خليل بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، الطبعة الأولى، دار الفكر الغربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٧٤.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية لم يخرج عن الأصل العام في الإثبات الذي يلقي بالعبء على المدعي وذلك دون أي استثناء على هذا الأصل، فقد قضت بأنه "... وفقاً للقاعدة الفقهية الإدارية فإن كل قرار إداري وكل إجراء تنظيمي أو تعليمات يعتبر أنها صدرت صحيحة ووفقاً للقانون وفي حدود المصلحة العامة ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك".[٢]

ونحن نتفق مع أن القاعدة العامة في عبء الإثبات تطبق في الدعوى الإدارية كما تطبق في سواها من الدعاوى، سواء أكانت مدنية أم جزائية لأن هذه القاعدة تستند إلى أساس منطقي، وهو أن من يبادر بالالتجاء إلى القضاء بقصد تغيير الوضع القائم فمن المنطقي أن يشفع طلبه بأدلة تزعزع هذا الوضع، وإلا أصبحت الدعوى بلا ضابط. وإذا كانت العلة في تطلب البينة من المدعي في الدعاوى التي تقام ضد الأشخاص، يقصد بها منع الدعاوى الكيدية التي تضر بحريات الأفراد وحقوقهم، فأن الأمر لا يتغير بالنسبة للإدارة، فيجب عدم تعريض الإدارة للدعاوى الكيدية والمغرضة لما يؤدي إليه من عرقلة نشاطها والإساءة إليها. وعليه فإن القاعدة العامة في الإثبات تبقى في مختلف الدعاوى صمام الأمان والميزان العادل. إلا أن هذا الميزان لا يعمل ذاتياً وإنما هو أداة يجرى إعمالها طبقاً لظروف كل دعوى وطبيعتها وقد استطاع القضاء الإداري أن يكيف هذا الميزان بما يتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية ويجعل كفتيه متوازنتين بوساطة تدخل القاضي وتدخل المشرع أحياناً.

---

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٩٥/٤١٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١١)، ١٩٩٧، ص ٤٣٨٨.

- **محكمة العدل الأردنية رقم (٨٤/١١٤)، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، العددان (٥، ٦)، لسنة ٣٣، ص ٧٦٦.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٩٤/١١٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١١، ١٢)، ١٩٩٥، ص ٣١٦٠.**
- **احمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، مطابع الدستور التجارية، ١٩٨٩، ص ٢٨١.**
- **عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الأول، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٦م، ص ٣٧٣.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن المعلوم أن القاعدة العامة في عبء الإثبات في دعاوى الأفراد بعضهم على بعض، تستند إلى الأصل العام القائل بأن الأصل في الإنسان براءة الذمة حيث يولد وذمته بريئة ثم تشغل بما يجريه في حياته من تصرفات أو بمصادر الالتزام الأخرى. وأن من يدعي انشغال ذمة الغير بشيء فهو المكلف بإقامة الدليل، لأنه يدعي خلاف الأصل. والبينة على من يدعي خلاف الظاهر، وهذا ما أخذ به المشرع في الأردن حيث بين في القانون المدني القواعد العامة في هذا الشأن، وهي أن الأصل بقاء ما كان على ما كان، والأصل في الصفات العارضة العدم، وما ثبت بزمان يحكم ببقائه ما لم يوجد دليل على خلافه.[1]

وهذه قواعد كلية أخذها المشرع المدني من الفقه الإسلامي الذي استقاها من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، وهي بلا شك تطبق على كل ادعاء دون استثناء.

وعليه فأنها تطبق على الادعاءات في الدعوى الإدارية حيث تفيد الإدارة من قرينة سلامة قراراتها الإدارية إلى أن يتم إثبات عكس هذه القرينة. يقول الدكتور محمد كامل ليلة (إن عبء الإثبات يقع أساساً على عاتق المدعي، ومعنى ذلك أن هذا العبء يقع في الغالب على الفرد، ولكن الدور الإيجابي للقاضي يمكنه وبالذات في مجال دعوى الإلغاء من تخفيف عبء الإثبات على المدعي، إذ له أن يطلب من الإدارة الإيضاحات والبيانات اللازمة وهو الذي يتولى البحث عن أدلة الدعوى ويعمل على جمعها).[1]

وتستأثر الإدارة العامة بعدة امتيازات تلجأ إليها عند مباشرتها لاختصاصاتها وهذه الامتيازات تمثل وسائل استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص. وترجع حكمة تقرير هذه الامتيازات إلى أن الإدارة تبتغي دائماً في مباشرة نشاطها المصلحة العامة وتفضيلها على المصالح الخاصة للأفراد عند التعارض.

---

[1] القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦، المواد (٧٣-٨٥).

[1] د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، ١٩٦٧-١٩٦٨، ص١٣٥٤-١٣٥٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن أهم الامتيازات التي أقرها الفقه والقضاء – سواء أفي فرنسا أم في مصر أم في الأردن لجهة الإدارة مثل امتياز السلطة التقديرية. وعدم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه تلقائياً نتيجة لرفع الدعوى الإدارية، وامتياز أعمال السيادة، وامتياز التنفيذ المباشر، وامتياز القرارات الإدارية بصفة عامة، والذي يكشف عن امتياز المبادرة.[1]

وترتب هذه الامتيازات آثاراً معينة على إجراءات الدعوى الإدارية تضفي عليها صفات خاصة تحكم سير الدعوى. ويزداد أثر هذه الامتيازات بحالة الظروف

---

[1] د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٧٠.

- **د. علي خطار شطناوي مقال له بعنوان (الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية) منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد (٢٦)، العدد(١) ١٩٩٩، ص ٢.**
- **د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الطبعة الأولى، المركز العربي للخدمات الطلابية، ١٩٩٥، ص ٦٧، ١٠١.**
- **د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٦٢.**
- **د. حافظ هريدي، أعمال السيادة في القانون المصري المقارن، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٥٢.**
- **د. عبد الفتاح سايردار، نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٥٥.**
- **د. محمد وليد العبادي، قضاء الإلغاء في الأردن، جامعة الإسراء، ١٩٩٣، ص ١٠٥ وما بعدها.**
- **د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، منشورات الجامعة الأردنية، ٩٨/٣، ص ٥٩ وما بعدها.**
- **ماجد الحلو، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨، ص ٣١ وما بعدها.**
- **د. محمود حافظ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، مذكرات ١٩٧٢، ص ١٠٠.**
- **د. حنا ندى، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمان، المطابع التعاونية، عمان، ١٩٧٢، ص ٧٧ وما بعدها.**
- **د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، ط ١٩٦٢، ص ٥٧.**
- **د.محمود حافظ، قرارات الضبط الإداري، ج١، القرارات الإدارية بصفة عامة، ط١٩٦٤، ص**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الاستثنائية بحيث تتوسع صلاحيات الإدارة وتخرج على أحكام القانون ومبدأ المشروعية.[1]

تتميز الدعوى الإدارية عن غيرها من الدعاوى بأن أحد أطرافها هو الإدارة التي تتمتع بامتيازات عديدة تجعلها بمركز أقوى من الفرد وذلك سواء أكانت مدعية وهذا فرض نادر الحدوث أو مدعى عليها كما هي العادة. تستهدف الإدارة من جميع أعمالها تحقيق المصلحة العامة ولتحقيق ذلك الهدف لابد من وسائل وامتيازات تمكنها من إدارة تلك المرافق بالشكل الذي يعود بالنفع على المجتمع وبذلك مكنها القانون من هذه الامتيازات للقيام بالمسؤولية الملقاة على عاتقها.

فضلاً عما تقدم فأن حيازة الإدارة للأوراق الإدارية جعل الإثبات بالكتابة الطريق الأساس في الإثبات، حيث يعتمد القاضي الإداري أصلاً على الأوراق الإدارية التي تتضمن الوقائع الإدارية وسير العمل الإداري، وبالتالي عرف القاضي الإداري بأنه قاضي أوراق قبل كل شيء. وهذا على خلاف القاضي العادي الذي إن لم يكن ثمة أدلة كتابية فهو يعتمد على أدلة الإثبات غير الكتابية مثل الشهادة إن سمح القانون بها وعلى الإقرار واليمين. وقد أدى ذلك الوضع الذي يقف فيه الفرد أعزلاً من أدلة الإثبات إلى الاعتراف للقاضي الإداري بسلطات أوسع وأساسية في تكليف الإدارة بتقديم كل الوثائق والمستندات اللازمة للفصل في الدعوى، مع التزام الإدارة بالاستجابة إلى هذا التكليف، وأخذ مسلكها بهذا الشأن في الاعتبار وقد يكشف عن قرينة قضائية في غير صالحها تؤدي إلى نقل عبء الإثبات ليصبح على عاتقها. كما أدى الوضع المذكور إلى سيادة الصفة الكتابية لإجراءات القضاء الإداري بصفة عامة ولإجراءات الإثبات بصفة خاصة.[1]

---

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، ج١، ط ١٠، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٣٩٠.

- **إبراهيم شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٩٦م، ص ١٣٤ وما بعدها.**
- **علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١١٤.**

[1] حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، ط ١٩٩٨، ص ١٠٨٦.

- **د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ١٢٢ وما بعدها.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومع أن امتيازات الإدارة متعددة، إلا أن البحث في هذا المقام يقتصر على الامتيازات التي تكفل للإدارة وضعاً معيناً يكون من شأنه التأثير على قواعد الإثبات في القانون الإداري، وهي أربعة امتيازات:

١. حيازة الأوراق والمستندات الإدارية.

٢. قرينة سلامة القرارات الإدارية.

٣. امتياز التنفيذ المباشر.

٤. امتياز سلطة إصدار قرارات تنفيذية (امتياز المبادرة).

وسيبين الباحث فيما يأتي هذه الامتيازات وتأثير كل منها على إثبات عدم مشروعية القرارات الإدارية في دعوى الإلغاء.

- **د. مصطفى كامل، مجلس الدولة، ١٩٥٤، ص ٨١.**
- **د. احمد الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، مقال منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثالث، ١٩٩١، ص ٢١٣ وما بعدها.**
- **د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر، المرجع السابق، ص ٥٧.**
- **د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨١٤.**
- **د. محمود حلمي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثالثة، ١٩٨٤، ص ٢٨٦ وما بعدها.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول : حيازة الأوراق والمستندات الإدارية

وأثرها في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

إن الإدارة هي الأمينة على المصلحة العامة والقائمة على سير العمل الإداري، تملك وتحوز السجلات والملفات والأوراق وجميع المصنفات والمحررات التي أعدت في مختلف الجهاتٍ الإدارية والتي وضعت تحت يد العاملين بها أو صدرت عنهم، لكي تكون وسيلة لإثبات الوقائع المتعلقة بالعمل الإداري وهي ما يمكن تسميتها بالأوراق الإدارية.

وهذه الأوراق أو المستندات الإدارية تعتبر الوسيلة الرئيسة لإثبات الوقائع الإدارية وتصرفات العاملين في الإدارة. وبذلك كانت الوسيلة الأساسية في الإثبات أمام القضاء الإداري. وهذا أمر طبيعي يظهر أثره في السمات العامة للإجراءات الإدارية القضائية ذات الصبغة الكتابية إضافة إلى أنها استيفائية تتم تحت إشراف القاضي الإداري وتوجيهاته.[1]

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن الدليل على وجود عيب الانحراف يكمن في ملف الدعوى، وذلك لأنه من العيوب القصدية، فإذا لم يقم

---

[1] د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٥٤. د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الأول، التداعي، ١٩٦١، ص ٢٠؛ ود. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ط ١٩٦٧، ص ٩٨٠؛ د. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، ١٩٩٨، ص ١٠٨٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الـدليل مـن الأوراق الإداريـة علـى وجـود هـذا القصـد لـدى الإدارة، فـلا قيـام لعيـب الانحراف.[1]

ولـذلك عمـل مجلـس الدولـة الفرنسـي علـى التوسـع فـي معنـى ملـف الـدعوى بـأن أرجـع إثبـات عيـب الانحـراف إلـى جميـع الأوراق التـي يحتويهـا ملـف الـدعوى، بمـا فـي ذلـك القـرار الإداري المطعـون فيـه. ومـا ورد بـه مـن عبـارات قـد تـنم عـن الهـدف الـذي أراد تحقيقـه مصـدر القـرار. وكـذلك الاسـتعانة بجـداول مـا احتـواه الملـف مـن مراسـلات سـابقة أو لاحقـة علـى القـرار المطعـون فيـه.[2] وعلـى ذلـك فقـد اعتبـر امتنـاع الإدارة عـن تقـديم ملـف الموضوع أو عن إيداع بعض الأوراق المتعلقة بالدعوى ما ينم عن الانحراف بالسلطة.

ولقـد انـتهج القضـاء الإداري فـي مصـر ذات الـنهج الـذي اتبعـه مجلـس الدولـة الفرنسـي، بشـأن اعتبـار الأوراق الإداريـة هـي الـدليل علـى إثبـات إسـاءة اسـتعمال السـلطة، إلا أنهـا ليسـت الوعـاء الوحيـد الـذي تسـتمد منـه أسـانيد الإثبـات، حيـث جـاوز ملـف القضـية إلى غيره من الأدلة، مترسماً بذلك خطى مجلس الدولة الفرنسي الذي

---

(١) حمـدي عكاشـة، القـرار الإداري فـي مجلـس الدولـة، منشـأة المعـارف بالإسـكندرية، ١٩٨٧، مبـادئ وأحكام، ص ٥٧٧.

- **د. طعمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ١٩٦٣، ص ٤١٩.**
- **د. عبـد الفتـاح عبـد الحلـيم عبـد البـر، مقـال بعنـوان (الانحـراف فـي اسـتعمال الإجـراء)، منشـور فـي مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر، ١٩٨٠، ص ٢٣٣.**
- **د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ١٩٦٦، ص ٢٩١.**
- **د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ١٩٦.**
- **د. عبـد العزيـز عبـد المـنعم خليفـة، أوجـه الطعـن بإلغـاء القـرار الإداري فـي الفقـه وقضـاء مجلـس الدولة، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٢م، ص ٣٤٨.**

(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٦٦٣ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يأخذ باعتراف الإدارة كدليل على الانحراف أو يستمد الدليل من الظروف المحيطة بصدور القرار، إذا لم يستطع أن يستمده من المستندات الإدارية.[1]

وقد لجأ مجلس الدولة المصري إلى إثبات إساءة استعمال السلطة من خلال أوراق ملف الدعوى، وفي ذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها إلى أنه "... وإذا خلت الأوراق مما يدل على أن واضع التقرير أو لجنة شؤون العاملين قد استهدف أياً منهم بتقدير كفاية المدعي بدرجة ضعيف أهدافاً أخرى غير الصالح العام، وغير تقدير الحقيقة الواضحة من ملف خدمته. فإن الانحراف بالسلطة لا يكون قائماً".[2]

وقد أعلنت محكمة القضاء الإداري في حكم لها عن اعتمادها للوسائل التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي، بقولها "استقر الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن يكون إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارة أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور القرار الإداري".[3]

كما استقر القضاء الإداري بخصوص تقدير كفاية العاملين على الاعتداد بما هو ثابت في الأوراق والملفات استناداً إلى أن الرؤساء لا يعتمدون في ذلك على المعلومات الشخصية فقط وإنما هم بحاجة في هذا الشأن إلى الاعتماد على ما هو ثابت في الأوراق.[1] وأن المرجع الرئيس فيما يتعلق بمراحل حياة الموظف في الوظيفة

---

(١) محكمة القضاء الإداري، ١٩٥٠/١/١٧، س ٤، ص ١٨٥، والدعوى رقم ٨/١٥٠ق، مجموعة أحكام المحكمة، السنة العاشرة، ص ٢٣٢، وحكمها في ١٩٥٧/٥/١٦، س١١، ص ٤٧٣، وفي جلسة ١٩٤٩/٤/٢٨، س ٣، ص ٦٥٧، وحكم المحكمة الإدارية العليا ١٩٦١/٥/١١، س ١، ص٩٩٠.

- **الأحكام أعلاه أشار إليها حمدي عكاشة، القرار الإداري في مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٧، (مبادئ وأحكام)، ص ٥٥٧ وما بعدها.**

(٢) محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٩٦٨/١١/٢٧، قضية ٤ لسنة ٢٠ق، مجموعة أحكام المحكمة في ثلاث سنوات، مبدأ ٢٣٦، ص ٤٠٩.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري، سنة ١٩٥٦، في القضية رقم ١٥٠ لسنة ٨ق، مجموعة المحكمة، السنة العاشرة، ص ٢٣٢.

(١) المحكمة الإدارية العليا، ١٩٦٠/٧/٢، س ٥، ص ١١٨٩، وحكمها في ١٩٦٢/١٢/٢٢، س ٨، ص ٣٢٨، وحكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٦٠/٤/٦ س ١٤، ص ٢٧٢، وفي

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

هـو ملـف الخدمـة، باعتبـاره الوعـاء الطبيعـي لكـل مـا يتعلـق بماضـي خدمـة الموظـف وأحوالـه مـن ناحيـة الكفايـة والصـلاحية للوظيفـة،[٢] وأن إثبـات مـدة الخدمـة السـابقة للموظـف يكـون أساسـاً مـن واقـع السـجلات والملفـات[٣] وأن الأصـل فـي إثبـات حصـول الاختبار عند تعيين الموظف بما هو ثابت بأوراق وسجلات الإدارة.[٤]

وقضـت المحكمـة الإداريـة العليـا فـي مصـر بـأن "مـن الأصـول المسـلم بهـا أن كـل مـا يتعلـق بـالموظف مـن أوراق وبيانـات تثبـت أن لـه حقـاً ينبغـي أن تكـون مودعـة بملـف خدمتـه باعتبـاره وعـاء عملـه الطبيعـي أو فـي القليـل يتعـين أن يشـار فـي الأوراق إلـى تقديمها بمـا لا يدع مجالاً للمنازعة في هذا التقديم، ما دام صاحب الشأن يزعم أنها قدمت بالطريق الرسمي إلى الجهة الإدارية المختصة في الميعاد المحدد لذلك قانوناً".[١]

وفـي حكـم آخـر لهـا جـاء فيـه "النظـام الإداري يقـوم علـى مبـدأ التنظـيم اللائحـي المسـبق لإجـراءات وخطـوات أداء العمـل الإداري وتوزيـع الاختصـاص بـين العـاملين فـي إنجـاز مهامـه وتحـتفظ الإدارة طبقـاً لمقتضـيات النظـام العـام الإداري بجميـع الوثـائق

١٩٧٠/٣/١٢، س٢٤، ص ٢٥٥ الأحكـام أعـلاه أشـار إليهـا حمـدي عكاشـة، المرافعـات الإداريـة، مرجع سابق، ص ١٠٨٨ وما بعدها.

[٢] حكـم المحكمـة الإداريـة العليـا، فـي ١٩٩٣/٥/٢٢، الطعـن رقـم ١٩٥٤، لسـنة ٣٧ق، أشـار إليـه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٧٧.

- وحكـم محكمـة القضـاء الإداري فـي ١٩٦٠/٥/٩، س ١٤، ص ٢٩٩. أشـار إليـه حمـدي ياسـين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٠ وما بعدها.

[٣] حكـم المحكمـة الإداريـة العليـا، ١٩٦٥/٦/٢٧، مجموعـة الأحكـام فـي عشـر سـنوات، المكتـب الفنـي، ص ١٥٢٣، وحكـم محكمـة القضـاء الإداري، فـي ١٩٦٦/١١/٢١، س ٢١، ص ١٣، وحكمهـا فـي ١٩٦٧/٦/١٢، س ٢١، ص ١٧٤.

[٤] المحكمـة الإداريـة العليـا، ١٩٥٦/٤/١٤، س١، ص ٦٧٠، وفـي ١٩٥٨/٧/١٢، س ٣، ص١٧٢٩. ومحكمة القضاء الإداري، في ١٩٥٢/١٢/٢٨، س ٧، ص ٢٣٠.

- الأحكـام أعـلاه أشـار إليهـا د. حمـدي عكاشـة، المرافعـات الإداريـة فـي قضـاء مجلـس الدولـة، مرجـع سابق، ص ١٠٨٨.

[١] حكـم المحكمـة الإداريـة العليـا، جلسـة ١٩٦٤/٤/١٩، س٩، ص ٩٧٨، عـن حمـدي ياسـين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٨٨.

- انظـر: د. عبـد الفتـاح عبـد الحلـيم عبـد البـر، الانحـراف فـي اسـتعمال الإجـراء، مقـال منشـور فـي مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر، ١٩٨٠، ص ٢٣٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والملفات المتعلقة بالأعمال التي يقوم بها وتعد هذه الوثائق والملفات الأمر الحاسم في المنازعات الإدارية".[٢]

وقد انتهج القضاء الإداري في الأردن، ذات النهج الذي اتبعه القضاء الإداري الفرنسي والمصري وذلك بأنه يعتمد على المستندات والأوراق المقدمة من الجهات الإدارية المطعون بقراراتها وعلى ما يقدمه الأطراف من مستندات ووثائق تتعلق بالموضوع كمصادر أساسية للحصول على الدليل في الدعوى، وقد استقر القضاء الإداري بشأن اعتبار الأوراق والمستندات هي الدليل على إثبات إساءة استعمال السلطة، حيث استندت المحكمة إلى ملف خدمة الموظف كدليل لإثبات إساءة استعمال السلطة في قرار الإحالة على التقاعد في حكم لها ورد فيه "أن ملف خدمة المستدعي وتقاريره السنوية وحصوله على عدة كتب شكر وتقدير من أربعة مديرين عامين سابقين تعاقبوا على الدائرة، كلها تشير إلى أن المستدعي على مستوى جيد من الكفاية، وأنه متميز في عمله بالعطاء والجدية والتفاني في خدمة المصلحة العامة وبذلك تكون أسباب الطعن واردة على القرار الطعين ويتوجب إلغاؤه".[٣]

كما استقر القضاء الإداري الأردني بخصوص الدعاوى التأديبية على أن المرجع الرئيس فيما يتعلق بمراحل حياة الموظف في الوظيفة هو ملف الخدمة، باعتباره السجل الطبيعي لكل ما يتعلق بماضي خدمة الموظف وأحواله وسلوكه الوظيفي. وتحقيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بما يلي: "وبالرجوع إلى الملف الوظيفي للمستدعي باعتباره الوعاء الطبيعي لسلوكه الوظيفي، لم نجد فيه ما يبرر إنهاء خدمته بهذا الطريق الاستثنائي، الأمر الذي يغدو معه القرار الطعين غير مستند إلى سبب صحيح واقعي أو قانوني يبرره وينهض به ولما كان السبب الصحيح ركناً رئيساً من الأركان التي يقوم عليها القرار الإداري، فإن عدم صحته يؤدي إلى عدم مشروعية ذلك القرار ويوجب إلغاءه).[١]

---

[٢] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٩٧٢)، لسنة (٣٠) ق، جلسة (١٩٩١/١١/٢٤).

- أشار إليه د. حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١٧٤.

[٣] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٠)، في القضية رقم ٩٤/٣٤٠، تاريخ ١٩٩٥/٩/١٠م.

- محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨٤/١٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٤، ص٧٦.

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٧، في الدعوى رقم ٢٠٠٤/٢٤٨، غير منشور.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعلى ذلك فإن سير العمل الإداري وانتظامه يعتمد على الأوراق والمستندات الإدارية لإثبات الوقائع الإدارية، كما يعتمد على هذه الأوراق والمستندات في الإثبات أمام القضاء الإداري باعتبارها الذاكرة الإدارية الموضوعية التي يرجع إليها عند الحاجة، ومما لا شك فيه أن الإدارة إذ تهيمن على هذه الأوراق والمستندات وتتولى حفظها، فإن ما تتضمنه من بيانات يقيدها.[٢]

فمن المعلوم أن جميع الوقائع الإدارية، أي الوقائع المتصلة بالعمل الإداري ونشاط الإدارة والعاملين بها يتم إثباتها في حينها في الأوراق الإدارية. وعلى الموظف دوماً إثبات جميع الوقائع المتصلة بعمله فور حدوثها بدقة، وتسجيل ما يتصل بنشاطه أولاً بأول في الأوراق وبالطريقة المعدة لذلك مع عدم الاعتماد على ذاكرته الشخصية، أو ذاكرة الآخرين، وبهذا التسجيل تتكون على مر الأيام الذاكرة الإدارية الموضوعية التي يرجع إليها عند اللزوم.

وبالإضافة إلى أهمية الكتابة في الإثبات بوجه عام فإن الثقة في الأوراق الإدارية تأتي من انتظام توثيق هذه الأوراق عن طريق تسجيلها في دفتر الوارد وختمها وإعطائها رقماً متسلسلاً، وتأشيرها من جانب المختصين بوضع توقيعهم وتاريخه عليها. وكذلك فإن الأوراق الإدارية تأخذ رقم صادر وتسجل في سجل خاص بالصادر حيث يثبت تاريخ الصادر وبتسلسل محدد وتحفظ عادة صورة منها كلما أمكن ذلك.[١]

وكذلك فإن الثقة في الأوراق الإدارية تأتي من طريقة حفظها، حيث تحفظ في ملفات مهيأة خصيصاً لذلك، وقد تكون هذه الملفات شخصية تتعلق بالأفراد العاملين في الدولة بمختلف فئاتهم ودرجاتهم الوظيفية، حيث نجد أن لكل فرد ملفاً خاصاً به تحفظ فيه كل ورقة لها علاقة به. وقد تكون هذه الملفات موضوعية تتعلق بموضوع معين وتحتوي على جميع الأوراق والمستندات المتعلقة به. مثل ملفات العمليات الإدارية المختلفة أو ملفات العقود. حيث يتم تنظيم الأوراق وتنسيقها وترتيبها وحفظها في

- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ١٣، في الدعوى رقم ٢٠٠٥/١٢٢، غير منشور.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية قرار رقم ٨٤/١١٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٤، ص ٧٦.**

[٢] د. حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٨٨.

- **د. هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٨٨.**

[١] مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تسلسل منتظم يتفق مع تاريخ الوقائع وتتابعها، وذلك وفقاً للأصول الصحيحة ضماناً لمنع فقدها أو ضياعها أو تلفها. ولذلك نجد أن دوائر الأوراق والأرشيف في مختلف دوائر الدولة هي من الأجهزة الأساسية والمهمة، لأنها كما قلنا تمثل ذاكرة الإدارة، وكلما كانت هذه الدوائر منظمة كلما كان العمل في تلك الجهة الإدارية سهلاً ومنظماً، والعكس صحيح.

وتتميز الأوراق الإدارية بميزات عدة، من طريقة في الحفظ ودقة في التسجيل وتسلسل الأرقام وتتابع الأوراق وفقاً لتاريخها وعلى حسب الوقائع الثابتة، كل هذه العوامل مجتمعة ذات أهمية بالغة في اعتبار هذه الأوراق من أهم وسائل الإثبات الإداري، أو أنها تعد دعامة الإثبات أمام القضاء الإداري، ولذلك جعلت الطريق الأول للإثبات في الدعوى الإدارية.[٢]

يخلص من ذلك إلى أن الأوراق الإدارية ذات الأثر الحاسم في الدعوى الإدارية تكون في حوزة الإدارة. يضاف إلى ذلك أن الفرد قد لا يعلم مضمون هذه الأوراق، ومدى مراعاة تصرفات الإدارة المتعلقة به للمشروعية، ومدى استيفائها للأوضاع الشكلية المرسومة مثل استطلاع رأي الجهات الاستشارية أو موافقة الجهة المطلوب إتمام هذه الموافقة منها قبل اتخاذ التصرف، كل هذه العناصر المتعلقة بالأوراق الإدارية. قد لا يدركها الفرد بصورة واضحة أو على الإطلاق، كما يستطيع الفرد الاستعانة بكافة وسائل الإثبات المنتجة بالدعوى والمتعارف عليها أمام القضاء الإداري كالشهادة والاعتراف والقرائن ... الخ لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري ولكن قد تكون تلك الأدلة غير منتجة وحاسمة بدعوى، وبذلك يقف أعزل من الدليل المنتج في الدعوى الموجود في حيازة الطرف الآخر. وهذا على خلاف الحال في القانون الخاص حيث يعتمد الطرفان على أدلة الإثبات الأخرى غير الكتابية كالشهادة واليمين بصورة أساسية ومألوفة بجانب الكتابة، ويتساوى كل طرف في شأن حصوله أو حيازته على أدلة الإثبات، وليس بلازم وجودها دواماً تحت تصرف طرف دون الآخر.

---

[٢] مصطفى كمال وصفي، إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول: امتناع الإدارة عن تقديم المستندات والأوراق الإدارية

نستخلص مما تقدم أن أثر حيازة الأوراق الإدارية والهيمنة عليها من جانب الطرف المدعى عليه وهو الإدارة، يجعل موقف الطرف المدعي ضعيفاً، يرهقه تحمل عبء الإثبات، فيما لو طبقت بشأنه قاعدة البينة على المدعي، كما تطبق في الدعاوى العادية المتعلقة بإثبات الحقوق والتصرفات بين الأفراد.

ولتحقيق التوازن بين الطرفين، فإن استيفاء الدعوى يعتبر من واجبات القاضي الإداري وعلى الإدارة الاستجابة إلى طلباته في هذا الشأن ضماناً لحقوق الدفاع،[1] ويقدر القاضي موقف الإدارة ومدى استجابتها للتكليف الموجه إليها بشأن تقديم المستندات وقد يستخلص من ذلك قرينة تنتج أثرها لصالح الفرد في مجال عبء الإثبات على الوجه الذي سيتضح في موضعه فيما بعد. في حين يقف القاضي العادي كأصل عام في الدعوى موقفاً محايداً لمناقشة أدلة الطرفين وتحقيقها.

وقد تستدعي الحاجة عند بحث موضوع الدعوى، بعد إطلاع القاضي على الأوراق المودعة من قبل الإدارة إلى تكليف الإدارة المختصة بتقديم بعض الأوراق الإدارية الأخرى، مثل المستندات التي يشار إليها في ديباجة القرار المطعون فيه والتي تكشف عن أسبابه، والتي قد ينازع صاحب الشأن بصحتها، وهذا ما يجري عليه العمل أمام القضاء الإداري، كما هو الشأن في فرنسا. فقد أقر المشرع الفرنسي بسلطة مجلس الدولة في الطلب من الإدارة تقديم المستندات المنتجة في الدعوى واللازمة للفصل فيها. وقد سار مجلس الدولة على ذلك قبل صدور القرار في حكم شهير في قضية (Barel) وبهذا الحكم أكد مجلس الدولة حقه في أن يطلب من الإدارة تقديم ما بحوزتها من أوراق ومستندات وفي قضية Mottara[1] وقضّية Mony[2] إلى غير ذلك من الحالات

---

[1] Aubyet Dragc, **موسوعة المنازعات الإدارية، باريس، ١٩٦٢، بند ١٣٠٨ وما بعدها**

- Debasch, **إجراءات المنازعات الإدارية والمدنية، باريس، ١٩٦٢، ص ٣٧٦**
- Chaudet, **المبادئ العامة للإجراءات الإدارية، باريس، ١٩٦٧، ص ٤٣٢ وما بعدها عن د.مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٢.**

[1] **حكم المجلس في ١٩٥٨/١٠/١٧، مجلة R.D.P، ١٩٥٩، ص ٣٤٥.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

العديدة التي تكشف عن مسلك القضاء الإداري الفرنسي في تحضير الدعوى وتنظيم عبء الإثبات.

ويسير مجلس الدولة المصري في تطبيقاته القضائية على القضاء، بإلزام الإدارة بتقديم سائر الأوراق والمستندات المنتجة في الموضوع إثباتاً ونفياً، فإذا نكلت عن ذلك أو تسببت في فقدها، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الإدارة وتجعل المحكمة في حلٍ من الأخذ بما قدمه من أوراق وما ساقه من حجج وأسانيد.

وجاء في حكمٍ لمحكمة القضاء الإداري "إن الإدارة إذا تحتفظ في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في الدعوى الإدارية، فإنها تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجاباً أو نفياً متى طلب منها ذلك سواء أمن المحكمة أم من هيئة مفوضي الدولة المختلفة، وإن عدم استجابة الإدارة للطلب قد يقوم قرينة في صالح المدعي".[٣]

جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا "لمفوض الدولة وللمحكمة التي تنظر الدعوى مباشرة إجراءات تحضير الدعوى وإعدادها للمرافعة واستيفاء ما يلزمها من مستندات وأوراق تجعلها صالحة لحسم النزاع الذي يعرضه الخصوم على مجلس القضاء، حرصاً على سرعة حسم المنازعات وعدم تعطيلها بالتقاعس أو الإهمال من أي من طرفيها في استيفاء بياناتها ومتابعة إجراءاتها لتعلقها بالمشروعية وسيادة

---

[٢] حكم المجلس في ١٩٦٦/٤/٢٢، مجموعة D. H ١٩٦٦، القسم الثاني، ص ٥٠٤؛ الأحكام أعلاه عن د.المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية في العراق، مرجع سابق، ص ٢٧.

[٣] محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٧٠/٦/١٦، س٢٤، ص ٣٤٩. وجلسة ١٩٧١/٣/٢٤، س ٢٥، ص ٣٣١. والمحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٦٧/١٢/٩، س ١٣، ص ٢٨٨، وجلسة ١٩٦٨/٣/١٧، س ١٣، ص ٦٨٧.

- **الأحكام أعلاه عن حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٠٩٢.**
- **أنظر: أحكام محكمة القضاء الإداري في ١٩٤٩/٦/٧، س ٣، ص ٩٣٠، وفي ١٩٦٩/١٢/١٨، س ٢٤، ص ٢٨٤، وفي ١٩٧٠/٤/١٥، س ٢٤، ص ٣٠١.**
- **الأحكام أعلاه عن حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٠ وما بعدها.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

القانون من جهة ولاستقرار القرارات الإدارية والمراكز القانونية من جهة أخرى، بما يحقق حسن سير المرافق العامة وانتظامها، ومن ثم فإنه لا يسوغ لمفوض الدولة في مرحلة تحضيرها أو للقاضي الإداري وفي إطار ما تقتضيه الطبيعة المتميزة للدعوى الإدارية التي ينظرها، أن يقف موقفاً سلبياً بالنسبة لاستيفاء ما يلزم تقديمه من ملفات وأوراق ومستندات للفصل فيها".[1]

وقضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع أو المنتجة في إثباته إيجابياً ونفياً، فإذا نكلت الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق والمستندات أو البيانات اللازمة للفصل في الدعوى فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الجهة الإدارية".[2]

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي، تلقي عبء الإثبات على عاتق الحكومة كذلك فإن جهة الإدارة تلتزم بإيداع المستندات المؤيدة لدعواها أو طعنها إعمالاً لنص المادة (٢٦) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢".[1]

---

[1] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٣٤٦٠)، لسنة (٣٥) ق، جلسة ١٩٩٢/١٢/١٣.

- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٠٥٩)، لسنة (٣٠) ق، جلسة ١٩٨٦/١٢/٢.**
- **أشار إليها د. حمدي عكاشة،المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٧٠.**

[2] محكمة القضاء الإداري المصرية، دعوى رقم (٣٦٠٦)، لسنة (٤٥) ق، جلسة ١٩٩٣/٧/٢٩.

- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٣٣٥٩) لسنة (٣٢) ق، جلسة ١٩٩٠/٤/١٤.**
- **أشار إليه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٧٤.**
- **انظر: محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، أسباب إلغاء القرارات الإدارية، الكتاب الثاني، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، ١٩٩٨، ص ١٧٩.**
- **عبد العزيز سليم، الصيغ في الدعاوى الإدارية أمام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ١٩٩٧، ص ٤٨٤.**
- **كمال الدين موسى، "الجهة المختصة بتحضير الدعوى الإدارية"، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٧٨، ص ١١٩.**

[1] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٨١٥)، لسنة (٣٣) ق، جلسة ١٩٩٣/٥/١٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وإذا كان على القاضي الإداري التزام بالفصل في الدعوى بعلم ودراية كاملة ومراعاة حقوق الدفاع، مما يعطيه الحق في التنقيب عن كل دليل يرى أنه يوصل إلى الحقيقة، وبخاصة وسيلة تكليف الطرفين بتقديم ما يملكانه من مستندات وأوراق وبيانات منتجة في الدعوى، وعلى وجه الخصوص الإدارة، فإن التزام القاضي المذكور يقابله التزام يقع على الإدارة الحائزة، بحكم وظيفتها، للأوراق الإدارية، بالاستجابة إلى التكليف وتقديم الأوراق المطلوبة وإيضاح مبررات تصرفها وقراراتها سواء أكانت مسببه أم غير مسببه.[٢]

ونتيجة لهذا الالتزام فإن إخلال الإدارة به يقيم قرينة قضائية لصالح المدعي، تؤدي إلى نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة المدعى عليها، وسواء أكان سبب عدم الاستجابة يعود إلى التراخي والتقاعس، رغبة منها في عدم الكشف عن حقيقة الأمر، أم بسبب وجود استحالة مادية، كما هو الشأن في حالة فقدان الملف، وبالتالي يتمكن القاضي الإداري من مباشرة الرقابة القضائية المنوطة به بفاعلية.[٣]

وفي ضوء ما تقدم، فإن الأصل العام يطبق في ضوء ظروف الدعوى الإدارية ويتفاعل معها، وأن ظل باقياً كأساس لتنظيم عبء الإثبات.

وعلى هذا فإن كل من يتصل بالدعوى يقع عليه التزام مستقل، بحيث يؤثر التزام كل منهم في الآخر وإن استقل وتميز عنه، فالمدعي يقع عليه عبء الإثبات، وأن الإخلال أو عدم الوفاء به من جانبه يؤدي كأصل عام إلى خسارته للدعوى، والقاضي الإداري يقع عليه التزام باستيفاء الدعوى بصفة وجاهية، واحترام حقوق الدفاع، والقيام

- **أشار إليه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٧٧.**
- **نصت المادة (٢٦) من قانون مجلس الدولة المصري على أن "على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوع بالمستندات والأوراق الخاصة بها".**

(٢) د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢٤٦ وما بعدها.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٧٢ لسنة ٣٣ق، جلسة ١٩٩١/١/٢٤.

- **حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٢٩٩ لسنة ٣٢ق، جلسة ١٩٨٨/١١/٢٦.**
- **الأحكام أعلاه أشار إليها حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٧٣-١١٧٥.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بـدور إيجـابي، مراعيـاً إجـراءات وأصـول التقاضـي، وأن الإخـلال مـن جانبـه بـذلك يـؤدي إلى بطلان الإجراءات مما يعيب الحكم.

والإدارة المـدعى عليهـا عـادة، والحـائزة للمسـتندات والبينـات المنتجـة التـي يتوقـف عليهـا الفصـل فـي الـدعوى وتمحـيص الادعـاءات، يقـع عليهـا التـزام بتقـديم هـذه المسـتندات والبيانـات، والاسـتجابة إلـى التكليـف الموجـه إليهـا مـن القاضـي فـي هـذا الشـأن، والإخـلال مـن جانبهـا بهـذا الالتـزام يـؤدي إلـى خلـق قرينـة قضـائية فـي صـالح المـدعي، تنقـل عـبء الإثبـات مـن عاتقـه إلـى عـاتق الإدارة المـدعى عليهـا، وتبـرر الاعتـداد بمـا سـاقه المـدعي مـن وقائع، طالما لم تقدم الإدارة ما يثبت العكس.

كمـا قـد يعتبـر القاضـي أن الإدعـاء الواضـح المحـدد مـن جانـب المـدعي والمـدعم بقـرائن قويـة إذا كانـت الظـروف تسـعفه فـي تقـديم هـذه القـرائن، أو حتـى مجـرد الإدعـاء المحـدد الواضـح، إذا كـان مـن المتعـذر عليـه فـي ضـوء الظـروف تقـديم قـرائن أو شـواهد مؤيـدة، فإنـه فـي الحـالتين يعتبـر الإدعـاء صـحيحاً وثابتـاً علـى أسـاس عـدم منازعـة الإدارة فيـه جـدياً وعـدم تقـديمها مـا يدحضـه وأن موقفهـا السـلبي يفيـد عجزهـا عـن دحـض الإدعـاء وبالتـالي بمثابـة إقـرار علـى صـحته. ويكـون ذلـك عـادة فـي الحـالات التـي تتقـاعس فيهـا الإدارة عـن تقـديم المطلـوب أو التـي لا يوجـد فيهـا تحـت يـدها مسـتندات تنفـي بهـا الإدعـاء. وفـي الحـالتين يتطلـب القاضـي مـن المـدعى إدعـاءات محـددة واضـحة وتقـديم كافـة العناصـر والشـواهد التـي يكـون فـي وسـعه تقـديمها بحسـب ظـروف الحـال. أمـا إذا اقتصـر المـدعي علـى تقـديم إدعـاءات مبهمـة أو غيـر محـددة فإنـه لا محـل لمطالبـة الإدارة بأيـة إيضـاحات أو مستندات بشأنها، ويمكن للقاضي رفض مثل هذه الإدعاءات المجهلة.[١]

واسـتخلاص هـذه القرينـة يخضـع لتقـدير القاضـي الإداري فـي ضـوء ظـروف الـدعوى وجوهـا العـام وبـاقي العناصـر المقدمـة. وبـذلك يظـل الأصـل العـام فـي عـبء الإثبـات قائمـاً ويطبقـه القاضـي بمرونـة تتفـق وظـروف الـدعوى الإداريـة حيـث يعـاون المدعي في إقامة الدليل بدوره الإيجابي في التحضير واستخلاص القرائن القضائية.[٢]

---

[١] راجـع أحكـام مجلـس الدولـة الفرنسـي فـي هـذا المجـال: أشـار إليهـا د. احمـد كمـال الـدين موسـى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٣٠٧-٣٠٨.

- **مارسـولون وآخـرون، أحكـام المبـادئ فـي القضـاء الإداري والفرنسـي** Les grandsarrets de al juris prudence administrative **ترجمة احمد يسري، مرجع سابق، ص ٩٨.**

[٢] د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢٦٣ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويترتب على حيازة الإدارة للمستندات عدم تطلب الإثبات الكامل من المدعي لما يدعيه من وقائع، حيث يكتفي منه بتقديم قرائن مقنعة ومؤثرة وذلك بالقدر المتاح له، وهي ما تعرف بمبدأ الثبوت، ومن شأنها أن تؤدي إلى نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة المدعى عليها التي تلتزم عندئذ بدفع هذه الادعاءات وإثبات عكسها وإلا خسرت الدعوى، الأمر الذي يساعد على تحمل عبء الإثبات الواقع على عاتق المدعي ويعاونه في إقامة الدليل. والقاضي الإداري هو الذي يقدر هذه القرائن ومدى اقتناعه بها. وهو غير مقيد أصلاً بنصوص، فهو يتحرى عن حقيقة الوقائع ويطبق الأصل العام في عبء الإثبات بمرونة تلائم الظروف، إذ لا يتطلب تقديم مستند يتضمن الإثبات المادي أو الإقرار بالوقائع ولكنه يستخلص الحقيقة من دراسة الملف وما يستفاد من التحضير من عناصر وقرائن وما يقدمه المدعي من إمارات أو أدلة. وذلك أن الخبرة العملية للقاضي الإداري ودرايته بسير العمل الإداري تمكنه من تكوين اعتقاده من الظروف والأوراق المعروضة.

ويتضح ذلك من طريقة صياغة أحكام القضاء الإداري وإشارتها إلى التحضير أو مستندات الملف وأوراقه أو ظروف الدعوى.

وبناء على ما تقدم يمكن القول بأن الأصل العام السائد أمام القضاء الإداري هو ذات الأصل العام السائد أمام القضاء العادي، وهو وقوع عبء الإثبات على عاتق المدعي. إلا أنه يطبق بصورة تتمشى مع ظروف الدعوى الإدارية وظروف من لهم صلة بها وهم القاضي والفرد والإدارة، والتزام ودور كل منهم قبلها. وأنه عن طريق الدور الإيجابي للقاضي الإداري واستنباط القرائن القضائية التي تسود أمامه وتؤدي إلى نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة المدعى عليها يحقق القاضي الإداري العدالة الإدارية ويعيد التوازن بين الطرفين.

وإذا كان تطبيق الأصل العام في عبء الإثبات يسير جنباً إلى جنب مع الدور الإيجابي للقاضي، فأن أثر هذا الدور يختلف حسب طبيعة البيانات أو الوقائع المتعلقة بالدعوى، فإذا كانت هذه البيانات من طبيعتها عدم إثباتها في الأوراق الإدارية وليست لصيقة بإرادة أو اختصاص مصدر القرار أو التصرف الإداري، فإن الحاجة إلى تدخل القاضي تبدو ضئيلة، وبالتالي فإن على المدعي تقديم عناصر الإثبات الكافية، أما إذا

- **ادوار عيد، القضاء الإداري – أصول المحاكمات الإدارية، الجزء الأول، بيروت، ١٩٧٤، ص ٣٨٦.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كانت هذه البيانات تثبت في الأوراق الإدارية وفقاً للمجرى العادي للأمور، فإن تمحيصها يتطلب الاطلاع على هذه الأوراق وتقديمها ويقوم بالتالي التزام الإدارة بوضعها تحت تصرف القاضي. وتبعاً لذلك تبدو الحاجة ماسة إلى التدخل الإيجابي للقاضي الإداري لتكليف الإدارة بتقديم الأوراق والبينات اللازمة وتقدير مسلكها في حالة التراخي أو الممانعة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما بخصوص طلب إلزام الخصم بتقديم مستند تحت يده:[1] فالأصل في الإثبات أنه لا يجوز لطرف في الدعوى أن يصطنع دليلاً لنفسه، كما أنه لا يجوز إجبار طرف على تقديم دليل ضد نفسه يفيد خصمه، وذلك فيما عدا بعض الاستثناءات.

وعلى هذا النحو، فإنه استثناء من الأصل المذكور، نظم في مصر قانون الإثبات، أحكام إلزام الخصم بتقديم أي محرر منتج في الدعوى يكون تحت يده. وتتفق هذه الأحكام المدنية مع تنظيم القضاء الإداري ولا تتعارض مع طبيعة الدعوى

الإدارية، ومن ثم فإنه يمكن الالتجاء إليها أمام المحكمة،[1] وذلك بجانب سلطة التكليف بتقديم المستندات التي يباشرها القاضي الإداري ولو من تلقاء نفسه.

---

[1] حمدي ياسين عكاشه، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٤١ وما بعدها.

- **الدناصوري وعكاز، التعليق على قانون الإثبات، مرجع سابق، ص ١٤٨ وما بعدها.**
- **السيد إسماعيل، قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية، ١٩٨٦، ص ٣٤٧ وما بعدها.**
- **السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، مرجع سابق، ص ٣٨ وما بعدها.**
- **هرجه، الإثبات الجنائي والمدني، مرجع سابق، ص ٦٦٣ وما بعدها.**
- **عبد العزيز سليم، الإجراءات العملية في شرح قانون الإثبات، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨، ص١٤.**
- **فوده، موسوعة الإثبات في المواد المدنية والتجارية والشرعية، مرجع سابق، ص ٥٨٣ وما بعدها.**
- **طعن رقم (٣٩٧)، لسنة (٥٧)، جلسة ١٩٩٢/١/٢٦، سعيد احمد شعلة، قضاء النقض في الإثبات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١٦٤.**
- **طعن رقم (٢٤٦٠)، لسنة (٥١)، جلسة ١٩٨٩/٣/٢٦، أحكام ومبادئ النقض في مائة عام في الإثبات، الجزء الأول، مركز الأبحاث والدراسات القانونية، ص ١٧١.**
- **محكمة النقض المصرية طعن رقم (١١٣٥٤) لسنة (٥٤) ق، جلسة ١٩٩١/٢/١/ أحكام ومبادئ النقض في الإثبات، الجزء الأول، ص ١٧٣.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وإذا كانت سلطة التكليف بتقديم المستندات من وسائل الإثبات المميزة للقضاء الإداري واللصيقة بدوره الإجرائي، فإن طلب إلزام الخصم بتقديم مستند تحت يده يعتبر من الأحكام الإجرائية في الإثبات في المواد المدنية والتجارية والتي يستعان بها أحياناً أمام القضاء الإداري على الوجه الوارد بنصوص قانون الإثبات.

وقد نصت المادة ٢٠ من قانون الإثبات المصري على أنه يجوز للخصم في الحالات الآتية أن يطلب إلزام خصمه بتقديم أي محرر منتج في الدعوى يكون تحت يده:

i. إذا كان القانون يجيز مطالبته بتقديمه أو تسليمه.
ii. إذا كان مشتركاً بينه وبين خصمه، أو كان مثبتاً لالتزاماتهما وحقوقهما المتبادلة.
iii. إذا استند إليه خصمه في أية مرحلة من مراحل الدعوى.

وقد أوضحت المادة ٢١ من القانون نفسه ما يتعين على الطالب أن يبينه في طلبه حتى يتسنى إجابته إلى طلبه وترتيب الآثار القانونية عليه. إذ يجب أن يوضح الطالب في طلبه أوصاف المحرر الذي يعنيه وفحواه بقدر ما يمكن من التفصيل والواقعة التي يستدل به عليها والدلائل والظروف التي تؤيد أنه تحت يد الخصم ووجه إلزامه بتقديمه.فإذا لم يستوف الطلب المقدم هذه البيانات فإنه يكون غير مقبول، وإن أمكن للقاضي الإداري عندئذ مباشرة وسيلة التكليف بالمستندات المنتجة بصفة عامة. وجدير بالذكر أنه يتعين على الطالب أن يوضح مقصده بالالتجاء إلى هذه الطريقة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة (٢٠) وما بعدها من القانون حتى يلزم القاضي بأحكامها وترتيب الآثار القانونية المتعلقة بها فإذا لم يظهر للقاضي هذا القصد سار الأمر على أساس أحكام سلطة التكليف بالمسندات التي يترخص القاضي الإداري،

---

(١) د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

- **د. محمد حسين منصور، قانون الإثبات، ط ١٩٩٨م، ص ٢٢ وما بعدها.**
- **د. محمد حسن قاسم، قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥م، ص ١٠٤ وما بعدها.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فضلاً عن تقدير ملاءمتها، في تقدير آثارها والنتائج المترتبة على مسلك الطرف الآخر في حالة عدم الاستجابة إليها.[1]

ويترتب على هذا الطريق الخاص طبقاً للمادة ٢٣ من القانون، أنه إذا لم ينكر الخصم وجود المحرر تحت يده وسكت أو إذا أقر بأن المحرر في حيازته فإن المحكمة تأمر بتقديم المحرر في الحال أو في الموعد الذي تحدده. أما إذا أنكر الخصم، ولم يقدم الطالب إثباتاً كافياً لصحة الطلب، وجب أن يحلف المنكر إذا كان هو الفرد يميناً "بأن المحرر لا وجود له أو أنه لا يعلم وجوده ولا مكانه وإنه لم يخفه أو لم يهمل البحث عنه ليحرم خصمه من الاستدلال به". أما إذا كان المنكر هو الجهة الإدارية فإنه يمتنع بطبيعة الحال توجيه مثل هذه اليمين إلى من يمثلها لعدم اتفاق ذلك من طبيعة الشخص المعنوي العام، ويكتفى عندئذ بإثبات الإنكار في محضر الجلسة على لسان ممثل الإدارة. ويمكن الاكتفاء بدلاً من ذلك بإيداع كتاب من الجهة الإدارية المختصة متضمناً الإقرار بأن المحرر لا وجود له ولا علم لها بوجوده أو بمكانه وأنها لم تخفه ولم تهمل البحث عنه لتحرم الطرف الآخر من الاستدلال به. وفي مثل هذه الحالة لا يعتد القاضي الإداري بما قدمه الطالب من بيانات في طلبه، طالما تحقق الإنكار على هذا الوجه، تطبيقاً لنص المادة المشار إليها بما يتلاءَم وطبيعة الدعوى الإدارية.

وطبقاً لنص المادة ٢٤ من قانون الإثبات، فإنه في حالة عدم تقديم الخصم المحرر في الموعد الذي حدده له القاضي الإداري أو امتناعه عن حلف اليمين المذكورة – إذا كان فرداً – أو عدم إثبات إنكار وجود المحرر في محضر الجلسة إذا كان الخصم هو الإدارة، فقد رتب القانون أثراً قانونياً حاسماً وهو اعتبار صورة المحرر التي قدمها الطالب صحيحة مطابقة لأصلها.[1]

---

[1] راجع في ذلك: د. مصطفى كمال وصفي، المرجع السابق، ص ٣٢٥.

- **راجع كذلك نقض مصري / طعن رقم (١٥٧٩) لسنة (٥٤)ق، جلسة (١٩٨٧/١١/٢٢)، سعيد احمد شعله، قضاء النقض في الإثبات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١٦٢.**

[1] حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٥٤/٦/١٤، س ٨، ص ١٥٢٨، وحكمها بجلسة ١٩٦٩/١٢/١٨، س ٢٤، ص ١٤٨. أشار إليه د. حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٤٣.

- **وقضت محكمة النقض المصرية في حكم لها بأن "عدم تقديم المدعي عليه المحرر المشترك بينه وبين المدعي رغم تكليف المحكمة له بتقديمه – أثره – اعتبار الصورة التي قدمها المدعي صحيحة مطابقة لأصلها وفقاً للمادة (٢٤) إثبات" طعن رقم (٢٤٦٠) لسنة (٥١)،**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد طبقت المحكمة الإدارية العليا القواعد السابقة وأشارت إلى جواز تطبيقها على المنازعة الإدارية، بعد أن رددت الحالات التي يجوز للخصم أن يطلب من الخصم الآخر تقديم مستند تحت يده بقولها: يجوز تطبيق هذه القواعد في مجال المنازعات الإدارية ... وأن هذه القواعد لا تتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية وتهدف إلى تحقيق التوازن بين طرفي الخصومة، فإذا أمرت المحكمة جهة الإدارة ولم تمتثل أمكن الاعتداد بما يقدمه الخصم من صور للمستندات التي تحت يد جهة الإدارة.[٢]

ومما يجدر التنويه به أن سلطة المحكمة في تكليف الخصوم بإيداع المستندات اللازمة للفصل في الدعوى تختلف عن طلب إلزام الخصم بتقديم مستند تحت يده، ذلك أن سلطة المحكمة في تكليف الخصوم بإيداع ما في حوزتهم من مستندات لازمة للفصل في الدعوى ترتبط بسمة تمتاز بها إجراءات التقاضي الإدارية وهي الدور الإيجابي للقاضي الإداري ويستطيع اللجوء إلى هذه الوسيلة دون أن يطلب الخصوم ذلك، بعكس الوسيلة الأخرى التي لا تتم إلا عن طريق طلب يقدمه الخصم وفقاً للشروط القانونية.

كما أن الأثر المترتب على وسيلة تكليف الخصوم بإيداع المستندات في الدعوى الإدارية يخضع إلى تقدير القاضي الإداري بينما الأثر المترتب على طلب إلزام الخصم بتقديم ورقة تحت يده بعد استجابة القاضي إليه والأمر بتقديم السند لا خيار للقاضي فيها وترتب على الوجه المبين في القانون.

جلسة ١٩٨٩/٣/٢٦، أحكام ومبادئ النقض في مائة عام في قانون الإثبات، الجزء الأول، مركز الأبحاث والدراسات القانونية، ص ١٧١.

[٢] إدارية عليا مصرية طعن رقم (٢٣٦٥) لسنة (٣١) ق، جلسة ١٩٨٧/١/٢٤.

- **أشار إليه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٧٠.**
- **إبراهيم المنجي، التعليق على قانون مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٥٥٨.**
- **عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٧٠-١١٧١.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني : موقف التشريعات الأردنية من امتناع الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق والمستندات

أن امتناع الإدارة عن تقديم الأوراق والمستندات المنتجة في الدعوى مسألة غير واضحة في التشريعات الأردنية وأن أحكام هذه المسألة تراوحت بين قانون محكمة العدل العليا وقانون أصول المحاكمات المدنية وقانون البينات.

هذه المعضلة تثير عدة مسائل قانونية تدور حول مدى السلطة المخولة للقضاء بتكليف الخصوم – وبخاصة الإدارة – بإيداع ما بحوزتهم من وثائق لازمة للفصل في الدعوى ومدى إمكانية لجوء محكمة العدل العليا إلى نصوص القوانين الأخرى لإلزام أحد الخصوم بتقديم مستند تحت يده، وما هو موقفها من هذه المسائل؟

الفرع الأول: قانون محكمة العدل العليا

لا تثور هذه المسألة فيما إذا توافرت المستندات والأوراق بيد المستدعي قبل أن يرفع دعواه، فعندها عليه أن يرفقها مع استدعاء الدعوى وذلك تطبيقاً لنص المادة (١٤/أ)، من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

إلا أن المسألة تثور فيما لو كانت هذه المستندات والوثائق بيد الإدارة، فما هو الطريق القانوني الذي يجب على المستدعي أن يسلكه للإطلاع على هذه الأوراق والوثائق من أجل ضمها لملف دعواه؟ وهنا ميزت النصوص القانونية في قانون محكمة العدل العليا بين مرحلتين هما:

مرحلة ما قبل تقديم الدعوى

فإذا كانت الأوراق والمستندات التي يعتمد عليها المستدعي بيد الجهة الإدارية فما عليه إلا أن يشير إليها بوضوح وبصورة محددة في استدعاء الدعوى، سواء أكانت هذه الأوراق والمستندات لاستعمال الجهات الإدارية الخاص أم كانت من الأوراق التي لا يجوز تبليغها لذوي الشأن أو تسليمها للغير.[١]

---

[١] المادة (١٤/ب)، من قانون محكمة العدل العليا. حيث نصت على (تستثنى من أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة الوثائق والمستندات والسجلات والملفات التي يتم الاحتفاظ بها من قبل الجهات الإدارية الرسمية العامة أو الجهات الأخرى لأعمالها واستعمالها الخاص أو التي لا يجوز تبليغها

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولـم يبـين المشـرع مصـير هـذه الأوراق والمسـتندات بعـد أن يشـير المسـتدعي بصـورة واضـحة ومحـددة إلـى وجودهـا تحـت يـد الإدارة ومـا إذا كـان للمحكمـة أن تقـوم بإلزام الجهات الإدارية على تقديمها.

مرحلة ما بعد تقديم الدعوى

الأصـل عـدم جـواز تقـديم المسـتدعي لأي بينـات خطيـة أثنـاء نظـر الـدعوى وتعتبـر المرفقـات الخطيـة التـي قـدمها إلـى المحكمـة مـع اسـتدعاء الـدعوى ممثلـة لبيناتـه الخطيـة.[٢] لكـن المـادة (٢١) أجـازت علـى سـبيل الاسـتثناء تقـديم بينـات خطيـة أخـرى بقولهـا: "... علـى أنـه يجـوز للمحكمـة الموافقـة علـى أن يقـدم – المسـتدعي – بينـات خطيـة أخـرى أثنـاء المحاكمـة إذا كانـت ذات علاقـة مباشـرة بالـدعوى ومجديـة فـي إثباتهـا وأثبـت أن البينـات الخطيـة التـي يطلـب إبرازهـا موجـودة لـدى إحـدى الجهـات الإداريـة الرسـمية أو الجهـات الأخـرى وأنهـا قـد رفضـت تزويـده بهـا أو امتنعـت عـن ذلـك أو زودتـه بهـا بعـد تقـديم دعـواه وكانـت المـدة القانونيـة لتقـديمها قـد انقضـت عنـد تزويـده بتلـك البينـات". ويلاحـظ مـن ذلـك أن علـى المسـتدعي أن يرفـق مـع اسـتدعاء دعـواه جميـع البينـات التـي يرغـب بإبرازهـا فـي الدعوى ولا يجوز له تقديم غيرها إلا بموافقة المحكمة.

الإثبـات فـي الإجـراءات الإداريـة يختلـف اختلافـاً ظـاهراً عنـه فـي الإجـراءات العاديـة بسـبب ظـروف الـدعوى الإداريـة، حيـث تقـف فيهـا الإدارة مـدعى عليهـا عـادة مـع اسـتعدادها سـلفاً بالأدلـة السـابقة المجهـزة فـي حـين أن الفـرد، وهـو المـدعي، لا تكـون فـي يـده مـن الأدلـة إلا مـا سـمحت بـه الإدارة ذاتهـا، وغالبـاً فـإن مـا بيـد الفـرد عنـد رفـع الـدعوى لا يرقـي إلـى مرتبـة الـدليل الإثبـاتي الحاسـم فـي النـزاع، بـل لا يعـدو أن يكـون مجـرد ورقـة إرشـادية يمكـن الاسـتعانة بهـا فـي البحـث، واسـتعمالها للوصـول إلـى مكـان الأوراق الحاسـمة فـي النـزاع عنـد الحاجـة، وبالتـالي يرفـع الفـرد دعـواه بصـورة اسـتفهامية. وقـد

لـذوي الشـأن أو تسـليمها للغيـر، ويكتفـى بالإشـارة إليهـا بوضـوح وبصـورة محـددة فـي اسـتدعاء الدعوى).

(٢) د. خالـد الزعبـي، إجـراءات قضـاء الإلغـاء أمـام محكمـة العـدل العليـا الأردنيـة، مقـال منشـور فـي مجلة مؤته للأبحاث والدراسات، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، ١٩٩٦، ص ٩٠.

- **خالـد القطارنـة، قواعـد الإثبـات فـي دعـوى الإلغـاء دراسـة مقارنـة، رسـالة ماجسـتير، ٢٠٠٠م، ص٩٧.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تشكلت نظرية في القانون الإداري بما من شأنه إعادة التوازن بين الطرفين. من أجل ذلك فمن المقرر أن جهاز القضاء الإداري هو الذي يقوم بتحقيق الدعوى وتمحيص إثباتها، وذلك إما بمجهودٍ يقوم به من جانبه بالتحقيق بوسائله الخاصة، أو بتوزيع عبء الإثبات على من يطيقه من الطرفين كل حسب إمكاناته وحسب ما يقدر عليه من الدليل. كما أن نص المادة (٢١) من قانون محكمة العدل العليا لم تعط القضاء الإداري الحق في إلزام الجهة الإدارية بتقديم تلك الأوراق والمستندات التي أشار إليها المستدعي في دعواه، ولم تبين ما هي الإجراءات الإدارية التي يمكن اللجوء إليها لإجبار الإدارة على تقديم تلك المستندات. أما إذا قامت الإدارة باستجابة طلب المستدعي وقامت بتزويد المستدعي بجميع الأوراق والمستندات بعد تقديم الدعوى وانقضاء المدة القانونية لتقديم مثل هذه الأوراق فأن النتيجة التي ترتبت على ذلك هي قبول هذه الأوراق والمستندات كبينات خطية وإرفاقها بملف الدعوى.

ونخلص مما تقدم إلى أن قانون محكمة العدل العليا جاء خالياً من أي نص قانوني يلزم الجهة الإدارية بتقديم المستندات والأوراق التي أشار إليها المدعي (الفرد) في استدعائه إلى وجودها وحوزتها تحت يد الإدارة والتي امتنعت تزويده بها. كما أنه لم يعط المحكمة سلطة أو صلاحية في إجبار الإدارة على تقديم تلك المستندات والأوراق الإدارية التي في حوزتها واللازمة للفصل في الدعوى الإدارية.

إلا أن المادة (١٨) من قانون العدل العليا أعطت الحق للمحكمة أن تكلف أياً من طرفي الدعوى بتقديم لائحة إضافية أو أكثر أو تفصيل أي من الوقائع والأسباب الواردة في استدعاء الدعوى أو في اللائحة الجوابية أو في الرد على هذه اللائحة سواء أقبل المباشرة في نظر الدعوى أم في أي مرحلة من مراحلها.

وكان من الأولى أن ينص على سلطة المحكمة في إجبار أي من طرفي الدعوى – وبخاصة الإدارة – على تقديم ما بحوزته من أدلة لازمة ومنتجة في الدعوى الإدارية.

ونتمنى على مشرعنا أن يتجنب هذا القصور التشريعي الذي يخل بمراكز أطراف الدعوى الإدارية ويجعل الإدارة في موقف قوي مقابل الفرد. فالإدارة مزودة بامتيازات السلطة العامة، وتحوز بحكم وظيفتها المستندات والأوراق الإدارية، وهي الوسيلة الأساسية للإثبات في الدعوى الإدارية، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى، إنها

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

في مركز المدعى عليه في الدعوى الإدارية الذي لا يلقي على عاتقه عبء الإثبات طبقاً للأصل العام، في حين أنها تحوز تحت يدها الدليل الرئيس الذي لا قبل للفرد عادة في الوصول إليه وتقديمه، الأمر الذي يبرز حالة عدم التوازن بين الطرفين، مما يتطلب عند تطبيق الأصل العام مراعاة ذلك الوضع الذي يؤثر في العمل تأثيراً جوهرياً.

ومن ناحية أخرى، فإن الالتزام المفروض على القاضي الإداري بحكم وظيفته هو وجوب الفصل في الدعوى وإلا اعتبر منكراً للعدالة، والقيام بهذا الواجب يتطلب منه بداهة، الإلمام بكافة الوقائع المتعلقة بالمسألة المطروحة، ليفصل في موضوعها عن بصيرة ودراية، وهذا الأمر يقتضي الإطلاع على المستندات الخاصة بها، أياً كان الطرف الذي يحوزها، ولذلك فأن من مقتضيات قيام القاضي الإداري بواجبه في استيفاء الدعوى الكشف عن وسائل إثباتها المناسبة، حتى يتسنى له الفصل فيها بعد الإلمام التام بوقائعها، وبذلك يباشر سلطاته الطبيعية في تحري الوقائع للوصول إلى الحقيقة، ولذا فيا حبذا لو أن مشرعنا يقوم بإكمال النصوص السابقة بالنص صراحة على حق المحكمة في إلزام الخصوم بإيداع ما بحوزتهم من مستندات تلزم للفصل في الدعوى الإدارية وبخاصة إذا كانت هذه المستندات والأوراق منتجة في الدعوى والتي أشار إليها الخصوم بصورة محددة وواضحة في دعواهم.

الفرع الثاني: قانون البينات

لقد نظم المشرع الأردني في هذا القانون مسألة طلب إلزام الخصوم بتقديم الاسناد والأوراق الموجودة تحت يدهم بشكل دقيق، حيث نصت المادة (٢٠) على ما يلي: يجوز للخصم أن يطلب إلزام خصمه بتقديم الأسناد أو الأوراق المنتجة في الدعوى التي تكون تحت يده:

١. إذا كان القانون يجيز مطالبة الخصم بتقديمها أو بتسليمها.

٢. إذا استند إليها خصمه في أية مرحلة من مراحل الدعوى.[1]

ثم بينت المادة (٢١) البينات الواجب توافرها في هذا الطلب.

وهي:

---

[1] المادة (٢٠)، من قانون البينات الأردني رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٢.

- القضاه، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ١٠٦ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١. أوصاف السند أو الورقة.

٢. فحوى السند أو الورقة بقدر ما يمكن من التفصيل.

٣. الواقعة التي يستشهد بالورقة أو السند عليها.

٤. الدلائل والظروف التي تؤيد أنها تحت يد الخصم.

٥. وجه إلزام الخصم بتقديمها.

وعليه فهل يمكن لمحكمة العدل العليا أن تطبق هذا النص أمامها، إذا ما تقدم المستدعي بطلب لإلزام خصمه – الإدارة – على تقديم المستندات والأوراق الموجودة تحت يده إجابةً لطلبه؟

إن مسألة إجابة المحكمة للطلب من عدمه، هي مسألة تقديرية تعود للقاضي. فإذا ما قام بإجابة هذا الطلب وجب على الجهة التي تحتفظ بالاسناد والأوراق تقديمها فوراً وفي الوقت الذي تحدده المحكمة.[١]

ويرى الباحث أنه من الممكن أن تطبق محكمة العدل العليا نص هذه المادة، لأنها لا تتعارض مع طبيعة دعوى الإلغاء، بل بالعكس تتفق معها إلى حد كبير، حيث أن قانون محكمة العدل العليا جاء خالياً من النصوص التي تعطي للمحكمة سلطة تكليف الإدارة بتقديم ما تحوزه من مستندات وأوراق لازمة للفصل في الدعوى.

كذلك لمحكمة العدل العليا الاستعانة بنص المادة (٢٥) من قانون البينات في الفقرة الثانية بقولها " ... ٢. يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الخصوم أن تقرر جلب إسناد وأوراق من الدوائر الرسمية إذا تعذر ذلك على الخصوم".

هذا النص إذا لجأت إليه محكمة العدل العليا فإنه يغنيها عن نصوص كثيرة سواء أفي قانون محكمة العدل العليا أم في قانون البينات. فهو لا يعطي للمحكمة سلطة تكليف الإدارة بتقديم ما تحوزه من مستندات فحسب، إنما يعطيها أيضاً سلطة جلب هذه المستندات والأوراق من الإدارة إذا تعذر على الخصوم الحصول عليها. وبذلك ليس للإدارة أن تمتنع أو ترفض تقديم تلك المستندات، لأن السلطة المخولة للمحكمة في هذه المادة هي سلطة جلب هذه الوثائق والمستندات ولا يتوقف ذلك على قبول الإدارة أو رفضها.

---

[١] م (٢٢) من قانون البينات الأردني.

- خالد القطارنه، قواعد الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٩٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

هذا النص من أفضل النصوص القانونية التي من الممكن أن تلجأ إليه محكمة العدل العليا، لحسم مسألة امتناع الإدارة عن تقديم ما في حوزتها من أوراق ومستندات لازمة ومنتجة في الدعوى الإدارية، ويتفق وطبيعته دعوى الإلغاء ويعطي السلطة للمحكمة للتدخل في الدعوى من أجل تحقيق التوازن العادل بين أطراف الدعوى والحد من سلطة الإدارة وامتيازاتها.

الفرع الثالث: قانون أصول المحاكمات المدنية

نصت المادة (١٠٠) من هذا القانون على أنه "يحق للمحكمة أن تأمر أي فريق أن يبرز ما في حوزته أو تحت تصرفه من مستندات ترى أنها ضرورية للفصل في الدعوى".[١]

وجاءت المواد التي تليها وبينت كيفية إبراز تلك المستندات والجزاء الذي يترتب على عدم الامتثال لطلب المحكمة إلى أن وصلت إلى المادة (١٠٨) والتي تنص على أنه "ليس في المواد السابقة (١٠٠-١٠٧) ما يوجب على النائب العام أو أي موظف آخر من موظفي الحكومة إبراز أية مستندات في أية دعوى تقام على الحكومة أو على دائرة من دوائرها أو على موظف من موظفيها، بشأن عمل قام به بصفته الرسمية غير أنه يجوز للمحكمة (مع مراعاة أحكام هذه المادة) أن تأمر أي موظف من موظفي الحكومة بأن ينظم ويسلم إلى الفريق الأخر قائمة بالمستندات المتعلقة بالمسائل المبحوث عنها والموجودة لدى أية دائرة من دوائر الحكومة أو التي كانت موجودة في حيازة أو عهدة أو تحت تصرف إحدى دوائرها، إلا إذا كانت من المستندات التي أصدر بشأنها رئيس الوزراء شهادة موقعة بإمضائه يشير إلى أن إفشاءها يضر بالمصلحة العامة".

وهكذا تملك الإدارة الامتناع عن إبراز الوثائق والمستندات التي اعتمدت عليها في إصدار القرار المطعون فيه، ويكفيها أن تقدم شهادة موقعة من رئيس الوزراء تفيد

---

[١] قضت محكمة التمييز الأردنية بأن "للمحكمة الخيار في أن تأمر أي فريق أن يبرز ما في حوزته أو تحت تصرفه من مستندات إذا رأت أنها ضرورية للفصل في الدعوى عملاً بالمادة (١٠٠) من قانون أصول المحاكمات المدنية". تمييز حقوق أردنية رقم (٩٧/١٨١٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (١٠، ١١)، ١٩٩٨، ص ٣٤٩٨. أنظر: تمييز حقوق أردنية رقم (٧٥/٤٠٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧٦، ص ١٢٩١، مجموعة المبادئ القانونية، الجزء الرابع، مطبعة التوفيق، ص ٤٠٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بـأن إفشـاء مضـمون هـذه الوثـائق والمسـتندات يتنـافى أو يضـر بالمصـلحة العامـة حتـى وإن كـان لإطـلاع القضـاء الإداري علـى مضـمون الوثـائق والمسـتندات الإداريـة أهميـة كبيـرة في تقدير مشروعية القرار الإداري.

ويستخلص من هذا النص الأحكام التالية:

- هـذا الـنص لا يلـزم أي موظـف حكـومي إبـراز أي مسـتند تحـت يـده سـواء أللمحكمـة أم للخصـم وفـي أيـة دعـوى تقـام علـى الحكومـة، أو علـى دائـرة مـن دوائرها أو على موظف من موظفيها.
- هـذا الـنص أجـاز للمحكمـة أن تـأمر أي موظـف مـن مـوظفي الحكومـة بـأن يـنظم ويسـلم إلـى الفريـق الآخـر قائمـة بالمسـتندات المتعلقـة بالمسـائل المبحـوث عنهـا والموجـودة لـدى أيـة دائـرة مـن دوائـر الحكومـة أو التـي كانـت موجـودة تحـت تصرف إحدى دوائرها أو في حوزتها أو في عهدتها.

ويلاحـظ فـي هـذا الـنص أن أمـر المحكمـة هنـا يجـب أن يتحـدد فقـط فـي تنظـيم قائمـة بالمسـتندات المتعلقـة بالمسـائل المبحـوث عنهـا ولـيس المسـتندات نفسها، ويجب على الموظف مراعاة أحكام هذه المادة.

- هـذا الـنص اسـتثنى المسـتندات التـي أصـدر بشـأنها رئـيس الـوزراء شـهادة موقعـة بإمضـائه يشـير إلـى أن إفشـاء تلـك المسـتندات يضـر بالمصـلحة العامـة، فـلا يجـوز للموظـف أن يـنظم قائمـة بتلـك المسـتندات ولا تسـليمها إلـى الفريـق الآخر أو إلى المحكمة.

يؤخذ على هذا النص الأمور التالية:

١. إن هـذا الـنص أفـرغ المـواد مـن (١٠٠-١٠٧) مـن مضـمونها وبخاصـة فـي الـدعوى الإداريـة حيـث أن الإدارة طـرف دائـمً فـي الـدعوى، فـإذا طلـب منهـا أن تبـرز مـا بحوزتهـا مـن مسـتندات تكـون ضـرورية للفصـل فـي الـدعوى. احتجـت الإدارة بما ورد في تلك المادة.

٢. إن هـذا الـنص متنـاقض مـع نفسـه، ذلـك أنـه ابتـداءً لـم يعـط للمحكمـة سـلطة إلـزام الإدارة بتقـديم مـا بحوزتهـا مـن مسـتندات، إذا كانـت هـي طرفـاً فـي الـدعوى دون قيـد أو اسـتثناء، ثـم أجـاز للمحكمـة أن تـأمر أي موظـف حكـومي بتنظـيم

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قائمة بالمستندات المطلوبة وتسليمها إلى الفريق الآخر، وليس المستندات نفسها. ثم عاد وربط أمر المحكمة بتنظيم الموظف لتلك القائمة بجملة معترضة تقول – مع مراعاة أحكام هذه المادة – فأراد من ذلك أن يوجه الموظف والمحكمة إلى ما ورد في بداية نص المادة الذي لا يلزم أي موظف بتقديم ما بحوزته من مستندات. وبالتالي ليس ملزماً بتنظيم قائمة بالمستندات نفسها.[1]

٣. إن نص المادة (١٠٨) جعل الأصل، أن جهة الإدارة غير ملزمة بإبراز أية مستندات في دعوى تقام ضدها، والاستثناء أن للمحكمة أن تأمر الموظف الحكومي بتنظيم قائمة بالمستندات المطلوبة وتسليمها للطرف الآخر وليس المستندات نفسها.

ثم جاء هذا النص باستثناء على الاستثناء يتمثل بعدم جواز حتى تسليم قائمة بتلك المستندات إذا كانت قد صدرت بشأنها شهادة موقعة من رئيس الوزراء تفيد أن إفشاءها يضر بالمصلحة العامة.

٤. هذا النص لم يقيد سلطة رئيس الوزراء في إصدار شهادة موقعة بإمضائه، تشير إلى أن إفشاء تلك المستندات يضر بالمصلحة العامة ولم يبين النص الجهة التي من الممكن أن تحدد أن هذا المستند يضر إفشاؤه بالمصلحة العامة أم لا.

ويتساءل الباحث أليس من الواجب أن تعطى المحكمة صلاحية تقرير ما إذا كان إفشاء هذه المستندات يضر بالمصلحة العامة أم لا؟

فمن المعلوم أن غاية القضاء هو تحقيق العدل وحماية مبدأ المشروعية وهو الأجدر على تحديد ما يعتبر ضاراً بالمصلحة العامة من غيره، لكنه أمام تلك الشهادة يقف مكتوف الأيدي دون أن يبدي رأيه فيما هو من المصلحة العامة أم لا. ومن ناحية أخرى تهدف معظم أعمال الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة وبذلك يمكنها التمسك بنص المادة السابقة في أي دعوى تقام ضدها وتمتنع عن تقديم أي مستند بحجة أن إفشاءه يضر بالمصلحة العامة، وبالتالي يجعل الإدارة

---

(١) خالد القطارنة، قواعد الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٠٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

طرفاً لا يمكن التغلب عليه في معظم الدعاوى التي يلجأ فيها الأفراد إلى المحكمة لنيل حقوقهم، ويخل بمبدأ التوازن العادل فيما بين أطراف الدعوى وتهدر حقوق الأفراد وتصبح الأحكام القضائية بعيدة عن الحقائق الواقعية.

٥. هذا النص يمنح الإدارة سلطة تقديرية في إبراز أي مستند يتعلق بدعوى مقامة عليها ويعطيها الحق في إبراز المستندات والوثائق التي تفيد موقفها في الدعوى، والامتناع عن إبراز الوثائق التي من الممكن أن تشكل دليلاً ضدها، فتفرض سيطرتها على الدعوى، كما أن من الممكن أن تسيء استعمال هذا الحق بشكل تعسفي.

٦. ويرى الباحث أن هذه المادة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بقرارات إدارية عرفية استندت إلى قوانين غير ديمقراطية وَلَّتْ منذ عودة الحياة الديمقراطية في الأردن عام ١٩٨٩.

ونتفق مع رأي الأستاذ الدكتور علي خطار شطناوي بأن صلاحية رئيس الوزراء بإصدار الشهادة التي تفيد بأن إفشاء الوثائق والمستندات يضر بالمصلحة العامة مقيدة بقانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١. فقد حددت المادة الثانية ماهية الأسرار والوثائق المحمية "أية معلومات شفوية أو وثيقة مكتوبة أو مطبوعة أو مختزلة أو مطبوعة على ورق مشمع أو ناسخ أو أشرطة تسجيل أو الصور الشمسية والأفلام أو المخططات أو الرسوم أو الخرائط أو ما يشابهها والمصنفة وفق أحكام هذا القانون" وعليه لا يجوز لرئيس الوزراء إصدار الشهادة التي تحول دون إبراز الوثائق والمستندات إلا في الحالات المحددة في قانون حماية أسرار ووثائق الدولة.[١]

وقد صنف المشرع الأردني الأسرار والوثائق المحمية في أربع فئات هي سري للغاية وسري ومحدود. فتصف بدرجة (سري للغاية) أية أسرار أو وثيقة محمية إذا تضمنت الأمور التالية:

---

[١] علي خطار شطناوي، مقال بعنوان "دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه"، منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثالث عشر، ١٤٢٠هـ-٢٠٠٠م، ص١٦٢-١٦٣

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١. أية معلومات يؤدي إفشاء مضمونها لأشخاص تقتضي طبيعة عملهم الإطلاع عليها أو الاحتفاظ بها أو حيازتها، إلى حدوث أضرار خطيرة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي أو إلى فائدة عظيمة لأية دولة أخرى من شأنها أن تشكل أو يحتمل أن تشكل خطراً على المملكة الأردنية الهاشمية.

٢. خطط وتفصيلات العمليات الحربية أو إجراءات الأمن أو المخابرات العامة أو أية خطة ذات علاقة عامة بالعمليات الحربية أو إجراءات الأمن الداخلي سواء أكانت اقتصادية إنتاجية أم تموينية أم عمرانية أم نقلية.

٣. الوثائق السياسية الهامة جداً وذات الخطورة المتعلقة بالعلاقات الدولية والاتفاقات أو المعاهدات وكل ما يتعلق بها من مباحثات ودراسات.

٤. المعلومات والوثائق المتعلقة بوسائل الاستخبارات العسكرية أو المخابرات العامة أو الاستخبارات المعاكسة أو مقاومة التجسس أو أية معلومات تؤثر على مصادر الاستخبارات العسكرية والمخابرات العامة أو المشتغلين فيها.

٥. المعلومات الهامة المتعلقة بالأسلحة والذخائر أو أية مصدر من مصادر القوة الدفاعية التي يشكل إفشاؤها خطراً على أمن الدولة الداخلي أو الخارجي.[١]

وتصنف بدرجة (سري) أية أسرار أو وثيقة محمية لم تكن من درجة (سري للغاية) إذا تضمنت المعلومات التالية:

١. أية معلومات هامة يشكل إفشاء مضمونها لأشخاص لا تقتضي طبيعة عملهم الإطلاع عليها إلى تهديد سلامة الدولة أو تسبب أضراراً لمصالحها أو تكون ذات فائدة كبيرة لأية دولة أجنبية أو أية جهة أخرى.

٢. أية معلومات عن مواقع تكديس المواد الدفاعية أو الاقتصادية أو المؤسسات الحيوية المتعلقة بمصادر القوة متى كان لها مساس بسلامة الدولة.

٣. أية معلومات عن تحركات القوات المسلحة أو الأمن العام.

٤. أية معلومات عن أسلحة وقوات الدولة العربية الشقيقة.[١]

---

[١] المادة (٣) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١. أشار إليها علي خطار شطناوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مرجع سابق، ص ١٦٤-١٦٥.

[١] المادة (٦) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١. أشار إليها علي خطار شطناوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مرجع سابق، ص ١٦٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتصنف بدرجة (محدود) أية معلومات أو وثائق محمية تتضمن معلومات تنطبق عليها الأوصاف التالية:

١. أية معلومات يؤدي إفشاؤها إلى أشخاص غير مصرح لهم بالإطلاع عليها إلى إضرار بمصالح الدولة أو يشكل حرجاً لها أو تنجم عنه صعوبات إدارية أو اقتصادية للبلاد أو ذات نفع لدولة أجنبية أو أية جهة أخرى قد يعكس ضرراً على الدولة.

٢. أية وثائق تتعلق بتحقيق إداري أو جزائي أو محاكمات أو عطاءات أو شؤون مالية أو اقتصادية عامة ما لم يكن إفشاء مضمونها مسموحاً به.

٣. تقارير الاستخبارات العسكرية ما لم تكن داخلة ضمن تصنيف آخر من درجة أعلى.

٤. التقارير التي من شأن إفشاء مضمونها إحداث تأثير سيء على الروح المعنوية للمواطنين ما لم يؤذن بنشرها.

٥. موجات اللاسلكي العسكرية التابعة للقوات المسلحة والأمن العام والمخابرات العامة أو أية سلطة حكومية أخرى.

٦. وأية معلومات أو وثيقة محمية تضر بسمعة أية شخصية رسمية أو تمس هيبة الدولة.[٢]

وأخيراً تعتبر جميع الوثائق الرسمية الأخرى التي لا تندرج ضمن الفئات الثلاث السابقة (وثائق عادية) وعلى المسؤول أن يحافظ على الوثائق العادية ويحفظها من العبث أو الضياع ولا يجوز إفشاء مضمونها لغير أصحاب العلاقة ما لم يصرح بنشرها.[١]

ويقول الدكتور علي شطناوي أن صلاحية رئيس الوزراء بإصدار الشهادة التي تفيد بأن إفشاء مضمون الوثائق والمستندات يضر بالمصلحة العامة مقيدة بعدة قيود جوهرية وبالتالي تخفف من حدة التزام الإدارة بإبراز الوثائق والمستندات التي يطلبها القضاء الإداري وهي:

---

[٢] المادة (٨) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١.

[١] المادة (١٠) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

القيد الأول: يجب أن تكون هذه الشهادة الصادرة من رئيس الوزراء متعلقة بالأسرار والوثائق المشمولة بإحدى الفئات الثلاث فقط، وهي سري للغاية وسري ومحدود. وعليه لا يعتد القضاء بهذه الشهادة إذا كانت خاصة بالفئة الرابعة، وهي الوثائق والأسرار المنصوص عنها في المادة العاشرة من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة.

القيد الثاني: يتعين للاعتداد بهذه الشهادة أن تكون صادرة قبل الأمر القضائي الخاص بإبراز الوثائق والمستندات لا بعده، وآية ذلك أن المادة (١٠٨) من قانون أصول المحاكمات تقضي صراحة "إلا إذا كانت من المستندات التي أصدر رئيس الوزراء شهادة موقعة بإمضائه يشير إلى أن إفشاءها يضر بالمصلحة العامة".

القيد الثالث: يجب تفسير الأحكام الواردة في قانون حماية أسرار ووثائق الدولة تفسيراً ضيقاً، باعتبارها استثناءً. فالاستثناء وفق القواعد الأصولية في التفسير لا يتوسع في تفسيره ولا يقاس عليه.

القيد الرابع: يملك القضاء الإداري إلزام الإدارة بإطلاعه على مضمون الوثائق والمستندات حتى لو صدرت بشهادة موقعة من رئيس الوزراء، إذا أرتأى أن مقتضيات الفصل في النزاع تستلزم أن يطلع على مضمون هذه الوثائق والحجة في ذلك أن المادة (١٣) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة تنص على ما يلي: "يحظر إخراج الوثائق المحمية من الدوائر الرسمية ما لم تكن الضرورة قد اقتضت ذلك ويمنع الاحتفاظ بها في المساكن والأماكن العامة ويحظر طباعة أو نسخ الوثائق المحمية خارج الدوائر الرسمية. وعليه يملك القضاء تقدير ضرورة الإطلاع على مضمون الوثائق والمستندات المحمية، وبذا يلزمها بإطلاعه عليها حتى ولو بصورة سريعة ومن قبل الإدارة ذاتها. وعلة ذلك أنه ليس في هذه المادة ما يمنع القضاء الإداري من الإطلاع على مضمون الوثائق والمستندات إذا كان هذا الإطلاع القضائي ضرورياً ولازماً للفصل في النزاع المعروض عليه".[١]

[١] علي خطار شطناوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مرجع سابق، ص١٦٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبناء على ما سبق يرى الباحث أنه من الضروري التوفيق بين ما ورد في المادة (١٠٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتي تعطي للإدارة الحق في الامتناع عن تقديم المستندات التي يصدر بشأنها شهادة من رئيس الوزراء موقعة بإمضائه، تفيد بأن إفشاء تلك المستندات يضر بالمصلحة العامة وبين ضرورة تمكين الأفراد من الدفاع عن حقوقهم بالاستناد إلى بعض هذه المستندات، وإعطاء المحكمة سلطة تقدير، ما إذا كان إفشاء مثل هذه المستندات يضر بالمصلحة العامة أم لا باعتبارها الأقدر على استخلاص هذه الأمور. أما إذا بقي تقدير ذلك للإدارة فعليها تقديم البينات والإيضاحات التي تبين مدى جدية هذا الأمر.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثالث: موقف محكمة العدل العليا الأردنية من امتناع الإدارة عن تقديم المستندات والأوراق الإدارية

إن محكمة العدل العليا الأردنية لم تتعرض – على حد علمنا – لهذه المسألة في أحكامها وكل ما أشارت إليه في هذه المسألة لا يتعدى نص المادة (١٠٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية كما سنرى. إلا أن ذلك لا يمنع المحكمة من إعمال سلطتها في تكليف الإدارة بتقديم ما بحوزتها من مستندات ووثائق منتجة في الدعوى وجلبها عند تعذر ذلك على الخصوم، وفقاً لما جاء في نص المادة (٢٥) من قانون البينات سالفة الذكر والذي من الجائز تطبيقه في قضائها لاتفاقه مع طبيعة دعوى الإلغاء ولعدم وجود نص في قانون محكمة العدل العليا يمنحها سلطة إلزام الخصوم بتقديم ما بحوزتهم من مستندات ووثائق.

كما يمكن أن تلجأ المحكمة إلى تطبيق وسيلة طلب إلزام الخصم بتقديم ما تحت يده من وثائق، وذلك حسب المادة (٢٠) وما يليها من قانون البينات.

موقف محكمة العدل العليا من المادة (١٠٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية.[١]

تعرضت محكمة العدل العليا لنص المادة (١٠٨) في عدد من أحكامها، حيث جاء في أحد الأحكام "أن المادة (١١٠) من قانون أصول المحاكمات الحقوقية تجيز للإدارة عند وجود شهادة صادرة عن رئيس الوزراء (تفيد أن الأسباب الواردة في التقارير التي استلزمت إصدار القرار المطعون فيه هي أسباب أمنية وأن التقارير والكتب والوثائق سرية للغاية وأن إفشاء مضمونها يتنافى والمصلحة العامة) أن تمتنع عن إبراز هذه الوثائق للمحكمة ولا تملك المحكمة في هذه الحالة إلزام الإدارة بإبرازها".[١]

---

[١] كان رقم هذه المادة (١١٠) في قانون أصول المحاكمات الحقوقية رقم (٤٢) لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته الملغي وفقاً لنص المادة (٢٢٩) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٨٨) وأصبح رقم المادة في القانون الجديد هو (١٠٨).

[١] محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٨٧/١٤٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (١، ٢)، ١٩٩١، ص٣٢. أشار إليه خالد القطارنة، قواعد الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص١٠٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبذلك فإن نص المادة قد سلب سلطة المحكمة في التحقق من الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه، إذا امتنعت الإدارة عن تقديم الوثائق التي تبين ذلك لصدور شهادة من رئيس الوزراء تفيد أنها سرية للغاية ويتنافى إفشاؤها والمصلحة العامة وأقرت المحكمة بعدم وجود أي سلطة لها في هذه الحالة لإلزام الإدارة بإبرازها.

وقضت المحكمة في حكم لها حول هذا الموضوع ورد فيه "تجيز المادة (١١٠) من قانون أصول المحاكمات الحقوقية للإدارة أن تمتنع عن إبراز أية وثائق للمحاكم أن أصدر بشأنها رئيس الوزراء شهادة موقعة منه تشير إلى أن إفشاءها يتنافى والمصلحة العامة وعليه فإذا كان الغرض من سوق البينة من جانب المستدعي لإثبات عدم قيامه بأية نشاطات تمس بأمن الدولة الداخلي والخارجي أو الدفاع عن المملكة وأن الأسباب التي بني عليها القرار لا علاقة لها بذلك، فإنه لا يتسنى له إثبات ذلك إلا بالإطلاع على هذه الأسباب الواردة في التقارير والكتب الأمنية التي منع رئيس الوزراء تسليمها للمحكمة وبالتالي فيكون استماع البينة غير منتج".[٢]

ويرى الباحث أن المحكمة في حكمها السابق قررت أن البينة غير منتجة في الدعوى، إذا استند المدعي لإثبات دعواه إلى الوثائق والمستندات التي صدر بشأنها شهادة من رئيس الوزراء موقعة بإمضائه تفيد بأن إفشاءها يضر بالمصلحة العامة. ويرى الباحث أن اتجاه المحكمة هذا محل نظر من الوجوه التالية:

١. أن وجود شهادة صادرة من رئيس الوزراء وموقعة بإمضائه تفيد أن إفشاء مضمون المستندات التي بحوزة الإدارة يضر بالمصلحة العامة والتي يستند إليها المدعي لإثبات دعواه لا يعني ذلك أن هذه المستندات فيما لو قدمت في الدعوى ستكون غير منتجة في الإثبات، بل على العكس من الممكن أن يكون لها أثر في حسم النزاع لصالح من يتمسك بإبرازها. فالبينة غير المنتجة في الإثبات هي التي تكون بطبيعتها لا يمكن أن تؤدي إلى إثبات الواقعة المراد إثباتها. أما البينة المنتجة فهي التي من الممكن أن تسهم في اقتناع القاضي ولا يشترط أن تكون حاسمة للنزاع.

٢. مع أن النص يعطي الصلاحية لرئيس الوزراء بإصدار شهادة موقعة بإمضائه يمنع فيها الجهات الإدارية من إفشاء مضمون تلك المستندات خوفاً من الإضرار

---

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٨٧/٧١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (١، ٢)، ١٩٩١، ص ١٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بالمصلحة العامة، يجعل تلك المستندات غير جائزة القبول ولا يجعلها غير منتجة في الإثبات وذلك لوجود المانع القانوني الذي يقضي بعدم جواز تقديم هذه المستندات كدليل للإثبات، وفيما لو زال المانع يكون من الممكن قبولها، ثم تحدد بعد ذلك المحكمة فيما إذا كانت تلك البينة منتجة في الإثبات أم غير منتجة.

والدليل على ذلك أن ما ينطبق على المادة (٣٥) من قانون البينات التي تمنع أن يشهد أحد عن معلومات أو مضمون أوراق تتعلق بشؤون الحكومة إلا إذا نشرت بالطريق القانوني أو أذنت السلطة المختصة بإذاعتها ينطبق تماماً على نص المادة (١٠٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية.

ونستخلص مما تقدم أن المبادئ القانونية التي كرستها أحكام محكمة العدل العليا[١] والتي أشارت فيها إلى امتناع الإدارة عن تقديم مستندات ووثائق، صدر بشأنها شهادة من رئيس الوزراء موقعة بإمضائه تفيد أن إفشاءها يضر بالمصلحة العامة، صدرت جميعها والمحكمة بصدد البحث في مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الحاكم العسكري العام التي كانت تستند إلى الصلاحية الممنوحة له بموجب قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥ وتعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧ وتعليمات الإدارة العرفية لموظفي الحكومة لسنة ١٩٧٠ التي انقضت منذ عام ١٩٨٩ وأن محكمة العدل العليا منذ ذلك الحين – على حد علمنا – لم تلجأ إلى تطبيق هذه المادة في أحكامها مما يشكل سبباً آخر لوجوب إعادة المشرع النظر في نص هذه المادة.

---

[١] محكمة العدل العليا الأردنية (٨٧/١٤٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١،٢)، ١٩٩١، ص٣٢.

- **محكمة العدل العليا الأردنية (٨٧/٧١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (١، ٢)، ١٩٩١، ص١٥.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية (٧٩/١٠٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١٠)، ١٩٨٢، ص٩٧٤.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية (٨٥/١٧١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٥، ٦)، ١٩٨٧، ص٨٧٧-٨٧٨.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني : الامتيازات الأخرى للإدارة المؤثرة في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

تراعي أحكام الإثبات أمام القضاء الإداري عدة اعتبارات وعوامل متعددة، ومستمدة من طبيعة الدعوى الإدارية التي ينظرها وطبيعة إجراءاتها، بحيث تصاغ هذه الأحكام على وجه يناسب هذه الطبيعة ويتلاءم معها في سبيل تحقيق العدالة الإدارية.

ويمكن القول بأن تلك العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى أمام القضاء الإداري يترتب بعضها على البعض الآخر، وأن وجود الإدارة كطرف في الدعوى في صورة شخص معنوي عام متمتع بامتيازات السلطة العامة التي تمكنها من فرض مشيئتها على الأفراد، يؤثر في إثبات الدعوى الإدارية أمام القاضي الإداري بصفة عامة.

وبجانب امتياز الإدارة في حيازة الأوراق والمستندات الإدارية هناك امتيازات أخرى لا تقل أهمية عنها وتؤثر مباشرة على الإثبات أمام القضاء الإداري.

المطلب الأول : امتياز قرينة سلامة القرارات الإدارية وأثره على إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

تعرف القرينة بأنها "افتراض تحقق أمراً معيناً إذا تحقق أمر آخر، على أساس أنه يغلب أن يتحقق الأمر الأول إذا تحقق الأمر الثاني" وعرفها القانون المدني الفرنسي بأنها "النتيجة التي يستخلصها القانون أو القاضي من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة".[1]

والقرينة نوعان: قرينة قانونية وقرينة قضائية.

أما القرينة القانونية: فهي القرينة التي ينص عليها القانون وتعفي من تقررت لمصلحته عن أية طريقة أخرى من طرق الإثبات، وهي نوعان:

- قرينة بسيطة: وهي التي ينص عليها القانون تعفي من تقررت لمصلحته عن أية طريقة أخرى من طرق الإثبات، على أنه يجوز نقض هذه القرينة بالدليل العكسي، ما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك. فالأصل في القرائن

---

[1] منصور مصطفى منصور، نظرية الحق، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٢٨٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

القانونيــة أن تكــون قــرائن بســيطة، أي يجــوز نقــض دلالتهــا بإثبــات عكســها بجميع طرق الإثبات.[٢]

- قرينة قاطعة: وهي القرينة التي لا يمكن نقض دلالاتها بإثبات عكسها.

أمــا القرينــة القضــائية: فهــي القرينــة التــي يســتنبطها القاضــي مــن أمــور أخــرى ثابتــة لديه في دعوى معينة.[٣]

وقرينــة الصــحة أو قرينــة الســلامة التــي يتمتــع بهــا القــرار الإداري هــي امتيــاز مــن الامتيــازات التــي زودت بهــا الإدارة لتــتمكن مــن أداء واجباتهــا ودون حاجــة إلــى اللجــوء إلــى القضــاء، بحيــث تعتبــر القــرارات حجــة علــى صــحة مــا تضــمنته مــن أحكــام، ولهــا قيمــة قانونية في الإثبات لحين إثبات العكس.

وقرينــة الســلامة مــن الســمات المميــزة لــلأوراق الإداريــة بصــفة عامــة، لمــا تحــاط بــه هــذه الأوراق مــن ضــمانات، وللقــرارات الإداريــة بصــفة خاصــة، ومؤداهــا: أن يظــل القــرار الإداري قائمــاً نافــذ المفعــول باعتبــاره صــحيحاً مــن تــاريخ ســريانه، حتــى تــاريخ انتهــاء العمل به، بتنفيذه أو بإلغائه أو بتعديله أو بسحبه، كما هو معلوم.[١]

فــالقرار الإداري ســواء أكــان – مســبباً وغيــر مســبب – يفتــرض قيامــه علــى ســبب صــحيح يبــرره وفــي حــدود المصــلحة العامــة، وهــذه القرينــة أصــلها مســتمد مــن فكــرة عامــة تفترض أن الإدارة تطبق القانون تطبيقاً سليماً، وهي قرينة بسيطة، قابلة لإثبات العكس.

وتســبغ هــذه القرينــة علــى القــرارات الإداريــة قــوة إلزاميــة، كمــا تضــفي عليهــا فــي ذات الوقــت قــوة تنفيذيــة، وبــذلك تقضــي الإدارة لنفســها. ولمــا كانــت هــذه القرينــة بســيطة

---

[٢] المادة (٤٠)، من قانون البينات الأردني.

[٣] المادة (١٠٠) من قانون الإثبات المصري

- **م (٢/١٤٣) قانون البينات الأردني.**

[١] حمدي ياسين عكاشه، المرافعات الإدارية أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٢.

- **احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٧٢.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قابلة للمناقشة وليست قاطعة، فإنه يمكن لمن ينازع بصحة القرار الإداري وبمشروعيته إثبات العكس أمام القضاء المختص.[٢]

ومؤدى ذلك أن قيام المدعي بتقديم الأدلة على عدم صحة القرار لا يؤدي إلى نقض القرينة نهائياً، وإنما يكفي ذلك لزحزحتها، وبالتالي ينتقل عبء الإثبات، مؤقتاً عن عاتق المدعي إلى عاتق الإدارة التي تلتزم عندئذ بإثبات مشروعية القرار، فإذا تقاعست عن ذلك، أو تعذر عليها تقديم الإثبات الكافي، تحملت عندئذ مخاطر عدم كفاية الإثبات في الدعوى طبقاً للقاعدة العامة في عبء الإثبات، وزالت قرينة السلامة نهائياً عن القرار. أما إذا نجحت الإدارة في إثبات المشروعية، فقد استقرت القرينة واستمرت عالقة بالقرار. وهذا أمر استقر عليه الفقه، وأيده القضاء الإداري في فرنسا وفي مصر بأحكام متواترة.[١] وهو أمر لا جدال حوله. وقد سار القضاء الإداري في الأردن على ذات النهج.

---

[٢] عصمت الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري (امتيازات الإدارة العامة)، دار النهضة العربية، ١٩٩٨/١٩٩٩، ص ٨٧.

[١] د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية، المرجع السابق، ص ٣٤٣-٣٤٨.

- **حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٢.**
- **د. عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري (امتيازات الإدارة العامة)، مرجع سابق، ص ٨٧.**
- **د. السيد محمد إبراهيم، "رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعاوى الإلغاء"، رسالة، الإسكندرية، ١٩٦٣، ص ١١٢، ٤٠٤ وما بعدها.**
- **د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٣.**
- **د. سليمان محمد الطماوي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ١٩٦٦، ٦١٢.**
- **د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٠٢.**
- **د. سعادة الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، ١٩٧١، ص ١٨٠.**
- **Delaubader، المرجع السابق، بند ٨٠٨، Waline، القانون الإداري، باريس، ١٩٦٣، ص ٤٧٨ وما بعدها.**
- **أشار إليه د. علي المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية في العراق، مرجع سابق، ص ٣٤.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقرينة السلامة تلحق بالقرارات الإدارية على اختلاف أنواعها سواء أكانت قرارات إيجابية أم كانت قرارات سلبية، صريحة أو ضمنية، إذ يفترض بأنها صحيحة وسليمة إلى أن يتم إثبات العكس بفعل المدعي صاحب الشأن.[٢]

ومن نتائج قرينة السلامة أيضاً، الأثر الفوري للقرار الإداري، أي أن القرار ينتج أثره منذ صدوره تحقيقاً للمصلحة العامة التي يبتغيها، دون الالتفات إلى رغبة الأفراد. ولذلك أشار جانب من الفقه إلى أنه من مميزات إجراءات التقاضي الإدارية عدم وقف تنفيذ القرارات الإدارية نتيجة للطعن فيها بالإلغاء.

تقضي القواعد العامة بأن القرار الإداري يكون قابلاً للتنفيذ بمجرد استكمال عناصر تكوينه وشروط نفاذه، ولا يوقف تنفيذه إلا بنص خاص، وعليه فإن التظلم الإداري والطعن القضائي ليس من شأن أي منهما في ذاته أن يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار.[١]

---

[٢] د. سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ١٩٦٦، ص ٢١٧.

- **حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٣.**

[١] د. عصمت الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٨.

- **د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري – وسائل وأساليب النشاط الإداري –، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٥، ص ١٤٥.**
- **المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري، رقم ٤٧، لسنة ١٩٧٢م.**
- **د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغة القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، القاهرة، ١٩٩٢-١٩٩٣م، ص ٣٢٨.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

واستثناءً من هذه القواعد العامة يجوز للإدارة مصدرة القرار الإداري أن تلجأ إلى وقف تنفيذه خلال مدة محددة، كما أجاز المشرع للقضاء بوقف تنفيذ القرارات الإدارية طبقاً للشروط والأوضاع المقررة، وهذا أمر تمليه طبيعة العمل القضائي، إذ أن للقاضي إذا ما وجد أن الاستمرار بالتنفيذ يؤدي إلى إلحاق ضرر بالطاعن، فإنه يقضي بوقف التنفيذ إلى حين الفصل بالدعوى، وهو أمر يجري العمل به سواء أفي فرنسا أم في مصر أم في الأردن.[1]

ويتجه الرأي الغالب في الفقه إلى أن هذه القرينة تعد في مقدمة الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، لأن دعوى الإلغاء توجه إلى قرار إداري صريح أو ضمني يتمتع

---

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٣٨.

- د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، ط٢، ج٢، القاهرة، دار المعارف، ١٩٦٥، ص٩٥٦.
- وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا بخصوص وقف تنفيذ القرار الإداري ورد فيه "لا يقضى بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا تحقق ركنان: الأول: ركن الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها، والثاني: ركن الجدية الذي يتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون إدعاء الطالب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر من الأوراق على أسباب جدية يرجح معها الحكم بإلغاء القرار المعطون عليه".
- طعن رقم ٨٥٠، لسنة ٣٠ق، جلسة ٧ ديسمبر ١٩٨٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية والثلاثون، الجزء الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩١، ص ٥١٣.
- طعن رقم ١٢٤، لسنة ٣١ق، جلسة ٢١ ديسمبر ١٩٨٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية، المرجع السابق، ص ٦٨٥.
- د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ص١٩٩ وما بعدها.
- د. احمد عودة الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، مقال منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثالث، ١٩٩١، ص ٢٢٨ وما بعدها.
- د. خالد الزعبي، إجراءات قضاء الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص٨٩.
- م (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ١٢، لسنة ١٩٩٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بقرينة السلامة، وبالتالي يقف الفرد موقف المدعي وتقف الإدارة موقف المدعى عليه وهو موقف أفضل وأيسر، إذ يتعين على الفرد المدعي إثبات عكس القرينة المذكورة وتقديم ما يدل على عدم صحة القرار المطعون فيه.[١]

وعلى خلاف ذلك، يميل البعض إلى القول بأن قرينة سلامة القرارات الإدارية لا تعتبر في حقيقتها من امتيازات الإدارة، إذ أن ما تؤدي إليه من وضع الإدارة أمام القضاء الإداري في مركز المدعى عليه لا يعتبر ميزة، حيث أن هذا الموقف ثقيل في ظل نظام الإجراءات الإدارية القضائية، التي تسودها فكرة الدور الإيجابي الاستيفائي للقاضي الإداري على عكس الحال بالنسبة للإجراءات المدنية الإدعائية.[٢] فالإدارة تلتزم في الدعوى الإدارية بتقديم المستندات الأساسية من الملفات التي في حوزتها كما يقع عليها عبء إثبات بعض الوقائع، وبالتالي لا يتحمل المدعي عبء الإثبات بالكامل، وكل ذلك نزولاً عند أحكام القانون الإداري التي جرى عليها مجلس الدولة الفرنسي.[٣]

واستقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر أن قرينة السلامة، قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، والقضاء الإداري الفرنسي، كان قد اعتبر الأوراق الإدارية من قبيل الأعمال الرسمية، وبالتالي تحوز حجية لحين الطعن فيها بالتزوير ولو لم يوجد نص صريح يقضي بذلك.[٤] غير أن القضاء الإداري استقر بعد ذلك، على أنه فيما عدا حالة وجود نص تشريعي صريح يقرر الحجية لحين الطعن بالتزوير، فإن الأصل في القرارات أنها حجة لحين إثبات العكس بأي طريقة مقبولة ولو بالقرائن القضائية.

وقد أخذ القضاء الإداري في مصر بهذا الاتجاه، الذي عبرت عنه محكمة القضاء الإداري بقولها: "أن القرار الإداري باعتباره ورقة إدارية يمكن مناقشة المشروعية فيه بكافة

---

(١) د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، بغداد، ١٤١٢هـ-١٩٩١م، ص ٢١٦.

- حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٤.

- د. سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ١٩٦٦، ص ٦١٢.

(٢) حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ص ١٠٩٤.

(٣) د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٧٨ وما بعدها.

(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٤٧/٢/٢٨، Janinies المجموعة، ص ٨٢ نقلا عن د. علي المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

طرق الإثبات".[1] وكذلك أخذت المحكمة الإدارية العليا بهذه الاتجاه فجاء في حكم لها "أنه وأن كانت الحكومة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك، فإن المفروض في هذه القرارات أنها صحيحة وتبغي المصلحة العامة، وعلى من يدعي العكس إقامة الدليل وتبقى قرينة الصحة قائمة إلى أن يثبت العكس".[2]

وأكدت محكمة العدل العليا الأردنية في العديد من أحكامها على هذه القرينة بقولها "أن القرار الإداري يحمل قرينة السلامة حين قيامه والأصل أن يصدر مراعاة لمقتضيات المصلحة العامة وأن يقوم على سبب يبرر صدوره ولا يؤثر على صحة القرار عدم ملاءمته مع المصالح الخاصة ما دام أنه قد صدر وفقاً لما يقتضيه صالح العمل بشكل عام".[3]

وقضت كذلك في حكم آخر "الأصل في القرار الإداري أنه يصدر صحيحاً متمتعاً بقرينة السلامة إلى أن يثبت العكس".[1]

وجاء في قرار آخر "أن القرار الإداري إذا خلا من السبب الذي قام عليه يفترض فيه أنه صدر صحيحاً وإذا أفصح عن السبب فلمحكمة العدل العليا أن تتحقق من صحته ومدى مطابقته للواقع والقانون باعتبارها محكمة قضاء إداري ...".[2]

---

(1) الحكم الصادر في ١٩٧٠/٦/١٦، السنة ٢٤، ص ٣٤٩. أشار إليه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١١٣.

(2) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٦٥/٥/٢٢، س ١٠، ص ١٤٢١.

- **أنظر: محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٦٩/٥/٤، س ٢٣، ص ٦٧٥.**
- **الأحكام أعلاه عن حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٢ و١١١٣.**

(3) محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٩٠/١٩١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (٣، ٤)، ١٩٩١، ص٣٩١.

(1) محكمة العدل العليا الأردنية قرار رقم (٩٨/٢٦٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (٣، ٤)، السنة٤٧، ص٦٧٤.

- **محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠٠١/٣٧، (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠١/٦/١٩، المنشور على الصفحة ٤١٥/٦ من المجلة القضائية لسنة ٢٠٠١.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية قرار رقم (٩٩/٦٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١، ٢)، السنة ٤٨، ص٨٤.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتقول محكمة العدل العليا الأردنية في حكمٍ لها "من المستقر عليه فقها وقضاءً أن كل قرار إداري يصدر محمولاً على قرينة الصحة والسلامة إلى أن يثبت العكس. وعليه فإذا لم يقدم المستدعي ما يجرح القرار المطعون فيه أو ينال من صحته فيعتبر القرار الطعين قائماً على سببه القانوني والواقعي".[٣]

ولا يستثنى من هذه القرينة إلا القرارات الإدارية المعدومة وهي التي يبلغ فيها العيب حداً من الجسامة بحيث يكون واضحاً بصورة كافية.[١]

وتتحدد سلامة كل قرار ومشروعيته بحسب الأحوال والأوضاع القانونية التي صدر بظلها وليس بما يستجد من أحداث بعد ذلك.[٢]

وتعتبر هذه القرينة من القرائن القضائية البسيطة التي تقبل إثبات العكس ولم يتطلب القضاء الدليل القاطع لنقض هذه القرينة.

---

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٩٧/١٢٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (٣، ٤)، ١٩٩٨، ص٨٣٨.

- **شطناوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، مرجع سابق، ص ٢١.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٩٨/٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (١، ٢)، ١٩٩٩، ص١٠٠.**

[٣] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٣/٣١٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٤، ٥)، ١٩٩٤، ص٦٩٦.

[١] الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٩٣٣.

- **محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، سنة ١٩٧٠، ص ٩٥ وما بعدها.**
- **د.رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية،دراسة مقارنة، ط٢، ١٩٨٨، ص٤٢ وما بعدها**

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية (٩٧/٣٨٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (٩)، ١٩٩٨، ص٣٢٩١.

- **إدارية عليا مصرية طعن رقم (٣٠٣٥)، لسنة (٢٩) ق، جلسة (١٩٨٥/١١/٢٣).**
- **محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٨/١٠٧، (هيئة خماسية)، تاريخ ١٩٩٨/٧/٢١، المنشور على الصفحة ٦١٨/٧ من المجلة القضائية لسنة ١٩٩٨.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد سارت محكمة العدل العليا في بعض أحكامها وفقاً لما استقر عليها الفقه والقضاء المقارن من أن قرينة سلامة القرارات الإدارية هي قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس ولا يلزم تقديم الدليل القاطع لنقض هذه القرينة، حيث قضت بذلك في حكم لها ورد فيه "لا يشترط لإثبات فساد القرار الإداري أن يتم بحجج حاسمة بل يكفي أن تقوم قرائن كافية لزعزعة ثقة المحكمة في قرينة سلامة القرار".[٣]

ومن المعلوم أن قرينة السلامة تنصب على الوقائع والإجراءات والبيانات التي دونها الموظف المختص بأن شاهدها أو قام بها بنفسه، مثل تاريخ القرار ومحل صدوره، واسم مصدره وصفته، والإجراءات والأوضاع الشكلية التي استند إليها والمبينة في القرار، وذلك فضلاً عن مضمون القرار وما يحتويه من نصوص خاصة بالموضوع الذي صدر بشأنه والتي قررها مصدر القرار بصفته الوظيفية.

وقرينة السلامة طبقاً لما بيناه لصيقة بالقرارات الإدارية ولو كانت معيبة إلى أن يتقرر إلغاؤها قضائياً أو تعديلها أو سحبها إدارياً، وعليه فهي تظل منتجة لأثارها القانونية طالما بقيت قائمة.[١]

ولا شك أن قرينة سلامة القرارات الإدارية تلعب دورها البالغ الأهمية في مجال الإثبات في الدعوى الإدارية، ذلك أنها تؤدي إلى أن يقف الفرد موقف المدعي،

---

[٣] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٤/٣٠٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٤، ٥)، ١٩٩٦، ص ٦٧٦.

[١] Delaubadere المرجع السابق، بند ٣٩٠.

- **د. عبد الفتاح حسن، انعدام القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية، العدد ١١، كانون الأول، ١٩٦٠، ص ١٧١.**
- **د. مصطفى كيره، نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري، رسالة، ١٩٦٣، ص ٢٧ وما بعدها.**
- **عصمت الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٦.**
- **د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط٢، ١٩٨٨، ص ٦٧.**
- **سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٤٤.**
- **د. مصطفى كمال وصفي، انعدام القرارات الإدارية، مجلس الدولة، السنة السابعة، ١٩٥٧، ص ٢٤٥.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهو موقف صعب، قد يؤدي في كثير من الأحيان إلى أن يفقد الفرد حقه لأسباب شكلية تتعلق بمدة الطعن في رفع الدعوى. وهذه بحد ذاتها قيود وشروط أدى عدم التقيد بها إلى أن يخسر الكثير من المدعين دعاواهم بسبب عدم التقيد بها لجهلهم بأحكامها. في حين تكون الإدارة هي المستفيدة من هذه الناحية فلا تتعرض للدخول في موضوع الدعوى طالما توافرت أسباب ردها شكلاً.

كما أن المدعي وهو الاعزل من أي دليل، يقف موقف الضعيف أمام الإدارة التي تتمكن من تنفيذ أغراضها تجاهه، لأن الأوراق والمستندات كلها تحت يدها، ولا يبقى للمدعي من سند سوى فطنة القاضي الإداري وصلابته، وهذه لا تتوافر لدى كل القضاة، لأنه ليس كل القضاة لديهم القدرة على التعمق في التحقيق ومواجهة الإدارة لحملها على تقديم ما لديها من المستندات المتعلقة بالموضوع، لكي يتمكن حينما تتردد أو تتلكأ في تقديم هذه المستندات أو تدعي فقدانها أو تتعلل بأية ذريعة من أن يجد له سبباً يستند إليه في اعتبار ذلك قرينة لصالح المدعي، ولابد عندئذ من أن يكون بارعاً في تسبيب قراره مظهراً فيه موقف الإدارة السلبي وغير المقنع لكي يتمكن من الدفاع عن قراره بالإلغاء.

ومما لا شك فيه أن قرينة سلامة القرارات الإدارية، والتي أملتها ضرورات المصلحة العامة، هي قرينة نسبية وليست قرينة مطلقة، وعليه يظل الباب مفتوحاً أمام من تقررت ضده لإثبات عكسها، فتبقى لذلك قرينة السلامة مقررة في نطاق من المشروعية، ولما كان امتياز التنفيذ المباشر يستند على قرينة السلامة، ولأن دواعي الطعن في القرار لا تقوم إلا بتنفيذه، وحيث أن المتفق عليه فقها وقضاء أن التنفيذ المباشر هو رخصة للإدارة تلجأ إليه عند الضرورة وبناء على مقتضيات المصلحة العامة، وأنها تستعمل هذه الرخصة على مسؤوليتها وأن الفقه والقضاء يفضلان أن تلجأ الإدارة لاستصدار حكم قضائي تحاشياً لتعرضها لمسؤولية التنفيذ المباشر غير المشروع، لذلك فإنه مما يتنافى مع مبدأ المشروعية أن يقيم المشرع قرينة قانونية مطلقة غير قابلة لإثبات العكس، يمنح بموجبها البراءة للقرارات الإدارية ويعطيها حجية القرار القضائي المكتسب درجة البتات، فيمنح الإدارة سلطة التنفيذ المباشر ويمنع الأفراد من اللجوء إلى القضاء، وهو أمر يتنافى مع النصوص الدستورية التي تكفل حق التقاضي.[1]

---

[1] **احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٧٨-٨١.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومما سبق فإن قرينة المشروعية التي تتمتع بها القرارات الإدارية والتي يفترض حسب هذا المبدأ أن تلك القرارات الإدارية مشروعة ومتفقة مع القانون حتى يثبت العكس. وتتميز القرارات الإدارية بخاصية معينة تتمثل في قرينة المشروعية؛ إذ تقتضي المصلحة العامة اعتبار القرار مشروعاً ما لم يقم الدليل على عدم مشروعيته.

المطلب الثاني : امتياز التنفيذ المباشر وأثره على إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

يتعين على الأفراد بالنظر لقرينة المشروعية التي تتمتع بها القرارات الإدارية الانصياع لما تتضمنه تلك القرارات الإدارية من أوامر ونواه. لهذا تعفى الإدارة من الالتجاء إلى القضاء مسبقاً بغية استيفاء حقوقها وضمان تنفيذ الأفراد لأوامرها. ويتعين على الأفراد تنفيذ تلك القرارات الإدارية، مهما كانت وجهة نظرهم إزاء مشروعيتها، فعدم مشروعية القرار الإداري لا تعفي أو تبرر إعفاء أو تباطؤ تنفيذه. أما بالنسبة للعقود والسندات التي تحكم العلاقات بين الأفراد، فالأصل قيام كل طرف بالوفاء بالتزاماته، وإذا لم يحصل ذلك، فليس أمام الفرد سوى اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم نهائي مذيل بالصيغة التنفيذية. وهناك بعض السندات التي يعطيها القانون قوة تنفيذية حيث يلجأ صاحب الحق فيها إلى دوائر التنفيذ لتنفيذها. ولكن هل تصلح هذه القاعدة للتطبيق على القرارات الإدارية، بحيث إذا امتنع الفرد عن الامتثال للقرار الإداري، تلجأ الإدارة إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي يلزمه بالتنفيذ؟ مما لا شك فيه أن أشد المغالين بالدفاع عن الحريات الفردية، لا يستطيع أن يقول بذلك، لأن ذلك سيؤدي إلى غل يد الإدارة ويشل حركتها في تنفيذ القوانين وتطبيقها نظراً لأنها يجب أن تراعى المصلحة العامة في كل أعمالها، بينما نجد أن الفرد حتى ولو أقر بالمصلحة العامة إلا أنه ينظر إليها من خلال مصلحته الخاصة في كثير من الأحيان. ولذلك فليس هناك من حلٍ سوى منح الإدارة امتياز التنفيذ المباشر لقراراتها، ذات العلاقة بضمان تنفيذ العمل الإداري وسير المرافق العامة بانتظام واضطراد، والحفاظ على النظام العام بعناصره المعروفة: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة.[1]

- **حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٤.**
- **علي خطار شطناوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، مرجع سابق، ص ٢١.**

[1] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ١٩٨٤، مرجع سابق، ص ٥٧٣.

- **عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص٩٢.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهذا يؤدي إلى تنفيذ القرارات الإدارية بطريقة سريعة وحاسمة بمعرفة الجهة الإدارية مصدرة القرار، وبذلك تتغلب الإدارة على مقاومة الأفراد أو امتناعهم عن تنفيذ القرارات الإدارية وتتمكن من إجبارهم على احترام القانون عن طريق التنفيذ الإداري المباشر.[١]

يعد امتياز التنفيذ المباشر من أهم امتيازات القانون العام التي تتمتع بها الإدارة العامة وأكثرها خطراً على حقوق الأفراد وحرياتهم، وأنجعها أثراً. ويتمثل هذا الامتياز في المكنة القانونية التي تتمتع بها الإدارة لتنفيذ قراراتها جبراً باستخدام السلطة العامة، إذا رفضوا تنفيذها طواعية واختياراً. فإذا كان يتعين على الأفراد اللجوء إلى القضاء أولاً ليقرر لهم الحقوق المتنازع عليها، ثم يلجأوا إلى السلطات العامة لتنفيذ تلك الأحكام القضائية ثانياً، فإن الإدارة العامة تعفى من ذلك، إذ تصدر قرارات تنفيذية تعبر فيها عن إرادتها المنفردة، ثم تتولى تنفيذها مباشرة وبنفسها دون حاجة للالتجاء إلى القضاء.

ويمكن تعريف امتياز التنفيذ المباشر بأنه حق الجهة الإدارية في تنفيذ أوامرها دون حاجة إلى استصدار حكم من القضاء.[٢]

كما عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية، إذا رفضوا تنفيذها اختياراً.[٣] لهذا تلجأ الإدارة إلى استخدام هذا الامتياز الخطير من امتيازات القانون إذا رفض الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية، فهو وسيلة وأداة قانونية وضعها

---

(١) Delaubadere المرجع السابق، بند ٤٩٥، حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٣/٤/٢١، السنة ١٨، ص٧٩.

(٢) راجع في ذلك: مارسولون وآخرين، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، Les grands arrets Lajrisprudence administrative، ترجمة احمد يسري، مرجع سابق، ص ٩٨.

- حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ص ١٠٩٧.
- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٣٥.
- د. ماجد الحلو، أعمال وامتيازات السلطة الإدارية، ط ١٩٧٠، ص ٩٣.
- د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٥٤.
- عصمت الشيخ، مبادئ ونظريات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٢.
- د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات، المرجع السابق، ص ٦٣٥-٦٣٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المشرع تحت تصرف الإدارة لضمان تنفيذ القرارات الإدارية. لهذا ينطوي هذا الامتياز على طابع سيادي ظاهر يتمثل في إخضاع الأفراد للقرارات الإدارية بالقوة بغية تنفيذها. ويجد مبرره وسنده في ضرورة تأمين خضوع الأفراد لأحكام القانون.[١] لهذا أقرت محكمة التنازع الفرنسية ومنذ عام ١٩٠٣ بحق الإدارة في تنفيذ قراراتها جبراً.

وهذا الامتياز يمكن الإدارة من أداء واجباتها وتنفيذ إرادتها المشروعة مباشرة دون وساطة للقضاء، ومن ثم فإنه امتياز تمليه طبيعة عمل الإدارة، وهو من مقتضيات التنظيم الإداري، ويعتبر بحق من أهم الامتيازات المقررة للإدارة، مما أدى إلى قول البعض بأنه أهمها وأخطرها، وأن بقية الامتيازات تنحدر منه وتتفرع عنه.[٢]

وإذا كان الاعتراف للإدارة بامتياز التنفيذ المباشر لقراراتها يتفق مع المفهوم الفرنسي والعربي بصورة عامة، للنظام الإداري الذي تقف فيه الإدارة في علاقاتها بالأفراد في موقف متميز وأقوى حيث تتمكن من القضاء لنفسها، فإنه يخالف المفهوم الانجلوسكسوني الذي تطغى على نظامه القانوني النزعة الفردية، ولذلك فإن الإدارة فيه تخضع للقاضي بذات الشروط والأوضاع التي يخضع لها أي فرد، وبالتالي تلتزم في سبيل الحصول على حقوقها بالالتجاء أولاً إلى القضاء.[٣] ومع ذلك فإنه من الناحية العملية لا يمكن القول بأن الإدارة في تلك الأنظمة تقف إزاءَ الأفراد مجردة من أية امتيازات بالنسبة لتنفيذ قراراتها، فلدى الإدارة أساليب مختلفة لإجبار الأفراد على الخضوع لقراراتها، ولكن يمكن القول إن الإدارة في النظام الانجلوسكسوني أكثر التزاماً باحترام الحقوق والحريات الفردية من الإدارة في الأنظمة المانحة للامتيازات،

---

[1] A.de laubadere: op, it. No 762.

[٢] عصمت الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٢.

- **د. محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر، المرجع السابق، ص ٦٣.**
- **د. سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، ١٩٦٦، ص ٦١٣.**
- **د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٥٥.**
- **د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٢.**

[٣] De laubadere المرجع السابق، بند ٢٩٥.

- **د. عثمان خليل عثمان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ١٩٥٠، ص ٢١.**
- **د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، ١٩٥٤-١٩٥٥، ص ٦٨٢.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولكنها في نفس الوقت أقل التزاماً من أنظمة الامتيازات فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة للأفراد، في حين أن الأنظمة الأخيرة تلتزم الإدارة فيها بتقديم خدمات واسعة للأفراد، وبالتالي فإن امتيازاتها هذه تقابلها التزامات يجب عليها الوفاء بها، ولذا فإن الإدارة تجد في هذه الامتيازات ما يعينها على القيام بنشاطها الإداري مع ما فيه من ترجيح المصلحة العامة الإدارة على مصالح الأفراد.

وتتحصل حالات التنفيذ المباشر وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا ومصر في حالتين: الأولى، تقوم على وجود نص صريح في القانون تستند إليه الإدارة في التنفيذ، والثانية تقوم على فكرة الضرورة، التي تتحقق في فرضين أحدهما وجود مقاومة وامتناع عن تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات وانعدام الوسيلة القانونية للإجبار على احترامها، وثانيهما حالة الاستعجال، ويتفق على ذلك الفقه[1] والقضاء.[2]

---

[1] د. ماهر صالح علاونه، القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٢١٧-٢٢٠.

- حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٨.
- د. محمد كامل ليله، التنفيذ المباشر، المرجع السابق، ص ٢٣٨.
- د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٥٥.
- د. طعميه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط ١٩٦٣، ص ٤٨.
- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ١٩٧٣، ج٣، ص ٢٥٨.
- د. سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٦١٥.
- د. فؤاد العطار، القانون الإداري، ١٩٧٢، ص ٦٤٢-٦٤٣.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. حسين عثمان، أصول القانون الإداري، ط١٩٨٦، ص ٢٠٨ وما بعدها.
- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، عمان، ١٩٩٦، ص ٢٩٦-٢٩٨.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٦/٣/٢٦، السنة ١١، ص ٥٦٥، المشار إليه عند حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٨. حيث أعلنت فيه المحكمة عن اتجاهها بشأن التنفيذ المباشر بقولها "أن التجاء الإدارة إلى تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون= =حاجة إلى إذن سابق من القضاء، وهو ما يسمى بالتنفيذ "Execution Doffice" هو طريق استثنائي محض، لا تستطيع الإدارة الالتجاء إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر إذ الأصل الذي يحكم هذا الموضوع هو الأصل العام الذي يخضع له الأفراد، والذي يقتضي أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حقوقها أن كان لها ثمة وجه حق، إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها ومن ثم فقد استقر الرأي فقهاً وقضاءً على أن لا يسوغ للإدارة في مصر أن تلجأ إلى هذا الطريق إلا في حالتين:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعلى الإدارة عند استخدامها للتنفيذ المباشر مراعاة الضوابط التالية:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام ويتطلب من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة وحدها. أي تعذر دفع الخطر بالطريق القانونية أو أن هذه الطرق غير مجدية في المحافظة على النظام العام.
- عدم وجود أي طريق قانوني آخر من الممكن للإدارة أن تسلكه لتحقيق ما يمكن أن تحققه فيما لو سلكت طريق التنفيذ المباشر.

الحالة الأولى: إذا وجد نص في القانون يتيح للإدارة اتخاذ هذا السبيل، والأمثلة على ذلك واضحة من استقراء نصوص القوانين المختلفة.

الحالة الثانية: وهي حالة الضرورة، ومقتضاها أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم، يقتضي أن تتدخل فوراً للمحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة بحيث لو تريثت إلى حين صدور حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة ومن أجرى القضاء الإداري في مصر على أنه لا تقوم حالة للضرورة إلا بتوافر أركان أربعة: أولاً: أن يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والأمن. ثانياً: أ ن يكون عمل الضرورة الصادر من الإدارة، هو الوسيلة الوحيدة لرفع الخطر. ثالثاً: أن يكون العمل لازماً حتماً فلا يزيد على ما تقضي به الضرورة. رابعاً: أن يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من أعمال وظيفته، وهذه الأركان جميعها ترجع إلى اصلين معروفين، أن الضرورات تبيح المحضورات، وأن الضرورة تقدر بقدرها".

- **قرار محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٦ يونيو ١٩٥١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، س ٥، ص ١٠٩٩.**
- **حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٦٦/٣/٢٦، في الطعن رقم ٤٤٤ لسنة ٧ق، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً ١٩٦٥-١٩٨٠، ج٣، ص ٢٠٣٢.**
- **وقد حددت محكمة العدل العليا الأردنية شروط حالة الضرورة في حكمها الصادر ١٩٨٣/١/٨ ورد فيه "فإننا نجد أنه يشترط للاحتجاج بأحكام الضرورة ما يلي:**
  1. **وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.**
  2. **إن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية.**
  3. **أن يكون رائد الإدارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها.**
  4. **يجب أن لا تضحي بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقضي به الضرورة أي أن لا تعسف الإدارة بإجراءاتها".**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها الصادر في ١٩٨٣/١/٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٣، ص ١٧٦. مشار إليه عند د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٦١.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- أن تتجه إجراءات التنفيذ المباشر إلى تحقيق القدر اللازم لضمان تنفيذ القرار وإلا كان عملها مشوباً بالانحراف وأن لا تمس بمصلحة الأفراد إلا بمقدار ما تقضي به الضرورة.[1] ذلك أن الضروات تقدر بقدرها.
- ويجب أن يكون ثمة محل للتنفيذ الجبري المباشر أي أن يصطدم تنفيذ القرار بمقاومة مؤكدة وعدم امتثال من صدر بحقهم القرار بتنفيذ طواعية بعد أن تطلب الإدارة منهم ذلك.

يخول المشرع للإدارة سلطة تنفيذ بعض قراراتها تنفيذ مباشراً باستخدام قوتها المادية دون الالتجاء مقدماً إلى جهة القضاء وذلك لخطورة بعض الموضوعات وضرورة إسراع الإدارة في مواجهتها.

ومن أمثلة النصوص القانونية التي خولت الإدارة سلطة التنفيذ المباشر لقراراتها في مصر ما نص عليه قانون المحال العامة رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ من أن للإدارة الحق في إغلاق المحل العام إدارياً في الحالات المشار إليها في ذلك القانون ومن أهمها حالة بيع أو تقديم مشروبات روحية أو مخمرة بدون ترخيص سابق.

وكذلك النص على حق الإدارة في التنفيذ المباشر بالنسبة لبعض مستحقاتها قبل العاملين فيها في حدود معينة، وذلك بموجب نص المادة الأولى من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ بشأن عدم جواز توقيع الحجز على مرتبات العاملين والمستخدمين أو معاشاتهم أو مكافئاتهم، إلا في أحوال خاصة، ثم عدلت هذه المادة بالقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٣، إذ جاز التعديل للإدارة الخصم من مرتب الموظف في حدود الربع استيفاء لما ينشأ في ذمته لها بسبب يتعلق بأداء وظيفته ولاسترداد ما صرف إليه بغير وجه حق من مرتب أو أجر أو راتب إضافي أو معاش أو مكافأة أو بدل سفر أو

---

[1] محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٨٠/٩٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨١، ص ٣٣٠. محمد خلاد، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، الجزء الأول، ص ٤٠٢-٤٠٣.

- **محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٨٨/١٢٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٠، ص٥٣٣.**
- **محمد خلاد، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، الجزء الثالث، ص ٣٦.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

اغتـراب أو بـدل أو ثمـن عهـدة شخصـية، وذلـك دون حاجـة إلـى سـبق استصـدار حكـم بالمديونية.[1]

وبهـذا قلـب المشـرع عـبء الإثبـات بـأن أعفـى جهـة الإدارة مـن موقـف الإدعـاء وألقـى بـه علـى عـاتق الموظـف صـاحب الشـأن إذا أراد مناقشـة تصـرف الإدارة والمنازعـة فيـه، بعـرض الموضـوع علـى القضـاء الإداري الـذي يخـتص بنظرهـا باعتبـاره تسـوية حالـة تتعلق بالمرتب أو المعاش أو المكافأة.[2]

فقـد خـول الـنص المـذكور الجهـة الإداريـة امتيـاز التنفيـذ المباشـر، اسـتناداً للقرينـة القانونيـة التـي قررهـا علـى قيـام حقهـا فـي المبـالغ التـي تتـولى خصـمها مـن المرتـب أو المعـاش أو المكافـأة، وهـي قرينـة بسـيطة قابلـة لإثبـات العكـس مـن جانـب الموظـف صـاحب الشأن الذي يقف في مركز المدعي في الدعوى الإدارية في هذه الحالة.[3]

وممـا لا شـك فيـه أن التنفيـذ المباشـر ينطـوي علـى خطـورة كبيـرة علـى حقـوق الأفـراد وحريـاتهم إذا مارسـته الإدارة فـي أي وقـت وكيفمـا تشـاء. لهـذا يتعـين اعتبـار هـذا الأسـلوب لتنفيـذ القـرارات الإداريـة طريقـاً اسـتثنائياً بحتـاً، لا يجـوز اللجـوء إليـه إلا فـي حـالات معينـة محـددة علـى سـبيل الحصـر فقـط، وبـذا يتعـين علـى الإدارة أولاً طـرق الأسـلوب العـام بـأن تلجـأ إلـى القضـاء لاستصـدار حكـم قضـائي يقـر لهـا بحقوقهـا إذا رفـض الأفراد الخضوع وتنفيذ قراراتها التنفيذية.[1]

---

[1] د. إبراهيم شيحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

[2] بينـت المـادة العاشـرة مـن قـانون مجلـس الدولـة رقـم ٤٧ لسـنة ١٩٧٢، اختصاصـات المجلـس التـي مـن بينهـا كمـا جـاء فـي الفقـرة (ثانيـا) المنازعـات الخاصـة بالمرتبـات والمعاشـات المسـتحقة للمـوظفين العموميين أو لورثتهم.

[3] حكـم المحكمـة الإداريـة العليـا فـي ١٩٦١/١/١٤، السـنة السادسـة، ص ٥٦٣، وحكمهـا فـي ١٩٦٤/١١/١٥، السـنة العاشـرة، ص ٤٠، وفـي ١٩٧٠/٥/٢٣، السـنة ١٥، ص ٣٤٣، وحكـم محكمـة القضـاء الإداري فـي ١٩٥٣/١٢/٢٠، السـنة الثامنـة، ص ٨٣، وحكمهـا فـي ١٩٦٦/١١/٢١، السنة ٢١، ص ١٢.

[1] د. علي شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومـا دامـت الإدارة لا تسـتطيع أن تلجـأ إلـى أسـلوب التنفيـذ المباشـر إلا فـي أحـوال معينـة، فـلا يمكـن القـول بأنـه "امتيـاز عـام" ولكنـه "امتيـاز اسـتثنائي" لا تلجـأ إليـه الإدارة إلا أحياناً.[٢]

وقـد قضـت المحكمـة الإداريـة العليـا فـي بعـض أحكامهـا علـى أن التنفيـذ المباشـر لـيس هـو الأصـل وإنمـا هـو اسـتثناء مـن الأصـل المعـروف وهـو حـق اللجـوء إلـى القضـاء، وفـي ذلـك تقـول بأنـه "مـن المقـرر أن التنفيـذ المباشـر رخصـة لـلإدارة. ومـن ثـم فـإن لـلإدارة التـرخيص فـي إجرائـه بحسـب مقتضـيات المصـلحة العامـة. ذلـك أن التنفيـذ المباشـر لـيس الأصـل فـي معاملـة الإدارة للأفـراد، وإنمـا الأصـل أن تلجـأ الإدارة – شـأنها شـأن الأفـراد – إلى القضاء لاستيفاء حقوقها ...".[٣]

وفـي الأردن أحيانـاً يمـنح المشـرع الإدارة حـق تنفيـذ قراراتهـا التنفيذيـة جبـراً إذا رفـض الأفـراد الخضـوع والانصـياع لأحكامهـا طواعيـة. لهـذا نجـد أن الـنص القـانوني الـذي خـول السـلطة الإداريـة صـلاحية إصـدار قـرارات تنفيذيـة يـرخص لهـا أيضـاً الالتجـاء إلـى التنفيـذ المباشـر لضـمان تنفيـذ قراراتهـا. وبـذا تسـتمد الإدارة صـلاحيتها فـي الالتجـاء إلـى التنفيـذ المباشـر مـن النصـوص القانونيـة الصـريحة كمـا سـنرى فيمـا بعـد. وعليـه يتعـين أن يكـون هنالـك نـص قـانوني صـريح فـي القـوانين والأنظمـة تجيـز لـلإدارة اسـتخدام امتيـاز التنفيذ المباشر.

وقـد خـول المشـرع بـنصٍ صـريحٍ الإدارة سـلطة تنفيـذ قراراتهـا مباشـرة بموجـب قوانين عديدة نذكر ما يأتي:

١. قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (٦) لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته:

نصـت المـادة (٦/ج) علـى مـا يلـي (المكلفـون الـذين تنشـر أسـماؤهم فـي الجريـدة الرسـمية ويتخلفـون عـن دفـع المبـالغ المطلوبـة بعـد مـرور (٦٠) يومـاً مـن تـاريخ النشـر

---

(٢) عصمت الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٥.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا – جلسة ١٩٦٢/١١/٢٤ – س ٨، ص ٩٥.

- **أشار إليه، حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٠٩٧.**
- **وقضت في حكم آخر لها جاء فيه (بأن التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة – شأنها في ذلك شأن الأفراد – إلى القضاء لاستيفاء حقوقها) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٦٢/١١/٢٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها هذه المحكمة (أبو شادي)، ص ٨٩٨.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تحجز أموالهم الجائز حجزها قانوناً بقرار من الحاكم الإداري[1] لاستيفاء الأموال الأميرية،[2] وتباع إذا لم يتم الدفع أو تجري التسوية اللازمة خلال المدة التي يعينها الحاكم الإداري إذا كانت من الأموال المنقولة أما إذا كانت من الأموال غير المنقولة فتباع بعد مرور سنة من تاريخ الحجز).

٢. قانون الأمن العام رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥:

حددت المادة (٩) من قانون الأمن العام حالات اللجوء إلى استخدام القوة المادية "لأفراد الأمن العام استخدام القوة بالقدر اللازم لأداء واجباتهم بشرط أن يكون استخدامها هو الوسيلة الوحيدة لذلك، ويقتصر استخدام السلاح في الأحوال وللأسباب التالية:

أولاً: القبض على:

١. كل محكوم عليه بعقوبة جنائية أو جنحة أو الحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر إذا قاوم أو حاول الهرب.

٢. كل متهم بجناية أو متلبس بجنحة لا تقل عقوبتها عن ستة أشهر إذا قاوم أو حاول الهرب.

ثانياً: عند حراسة السجناء في الأحوال والشروط المنصوص عليها في قانون السجون، ولقد حددت المادة ١١ من قانون السجون رقم ٢٣ لسنة ١٩٥٣ حالات استخدام السلاح، بنصها على أنه يحق لأي مأمور من مأموري السجن أن يستخدم السلاح إزاء أي سجين:

١. لدى فراره أو محاولته الفرار ويشترط في ذلك أن لا يلجأ مأمورو السجون إلى استخدام السلاح إلا إذا كان لديه سبب معقول يحمله على الاعتقاد بأنه لا يستطيع الحيلولة دون فرار السجين على أي وجه آخر وما لم يكن قد أنذر السجين بأنه على وشك استخدام السلاح ضده.

---

[1] الحاكم الإداري: يعني أكبر موظف إداري في العاصمة واللواء والقضاء.

[2] الأموال الأميرية: تعني جميع أنواع الضرائب والرسوم والغرامات والذمم والديون المتحققة للخزانة المالية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٢. لدى اشتراكه في أي هياج مشترك، أو في محاولة اقتحام أو تحطيم باب السجن الخارجي أو بوابة السجن أو السور القائم حوله ويجوز للمأمور أن يستمر في استخدام السلاح ما دام الهياج المشترك قائماً أو المحاولة مستمرة.

ثالثاً: لفض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من سبعة أشخاص على الأقل، إذا عَرَّضَ الأمن العام للخطر، ويصدر أمر استخدام السلاح في هذه الحالة من رئيس تجب طاعته.

ولقد تولى المشرع الأردني تنظيم استخدام هذه الوسيلة الخطيرة وكيفية استخدامها. فيراعى في جميع الأحوال السابقة أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السابقة، يبدأ رجل الأمن بالإنذار إلى أنه سيطلق النار، ثم يلجأ بعد ذلك إلى إطلاق النار ويجري الإنذار نفخاً بالبوق أو الصفارة أو بأية وسيلة أخرى من هذا النوع أو بإطلاق مسدس تنبعث منه إشارة ضوئية.

وتشارك القوات المسلحة في المحافظة على النظام العام في حالات الضرورة وبناء على طلب هيئات الإدارة المدنية، حيث تنص المادة (١٨) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠م (إذا تبين للمحافظ أن قوى الأمن الموجودة في المحافظة غير كافية للحفاظ على الأمن والسلامة العامة فله أن يطلب من الوزير الاستعانة بالقوات المسلحة).

٣. نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠:

نصت المادة (٢٣) على أنه (للمحافظ اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوفير المواد التموينية ومنع تخزينها بهدف احتكارها ورفع أسعارها).

٤. قانون الصحة العامة المؤقت رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

نصت المادة (٦١/ب) على أن (للوزير أن يقرر إغلاق المكان الذي وقعت فيه المخالفة وإغلاق مصادر وشبكات المياه وحجز الآليات والآلات المسببة للضرر للمدة التي يراها مناسبة ولحين إزالة المخالفة).[١]

ونستخلص مما تقدم أن امتياز التنفيذ المباشر يعتبر من أهم امتيازات الإدارة، بوصفها صاحبة سلطة عامة إلا أنه يعتبر من الامتيازات الخطيرة والتي لها تأثير كبير على مصالح الأفراد، وبخاصة في مجال الإثبات في دعوى الإلغاء، حيث يؤثر هذا الامتياز على مراكز الخصوم في الدعوى بشكل يخل بالتوازن العادل بين أطراف الدعوى.

المطلب الثالث : امتياز سلطة إصدار قرارات تنفيذية وأثره على إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

(امتياز المبادرة)

يأتي امتياز المبادرة كأحد الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة وتؤثر في الإثبات، ذلك أنه على خلاف الأصل في القانون الخاص، تملك الجهة الإدارية طبقاً لقواعد القانون العام وتحقيقاً للمصلحة العامة والسهر على تنفيذ القوانين فقد منحها القانون العام سلطة إصدار قرارات إدارية تنفيذية بإرادتها المنفردة ولو لم توجد مبادرة سابقة من جانب الأفراد الذين تؤثر هذه القرارات على مراكزهم سلباً أو إيجاباً، فالقرار الإداري يعرف بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك

ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة.[١]

---

[١] وقضت محكمة العدل العليا بأن "للسلطات التنظيمية إزالة أية إنشاءات مؤقتة أو بالية أو خطرة أو تشكل مكرهة صحية وذلك عملا بالمادة (٦٤) من قانون تنظيم المدن".

- **محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٨٥/١٤٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (٢)، ١٩٨٧، ص ٢٣٤.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٧١/١٢١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (٣، ٤)، ١٩٧٢، ص٣٢٥.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإدارة، باعتبارها سلطة عامة، تتمتع بامتيازات أهمها إصدار قرارات من جانب واحد تكون ملزمة بحيث تنشئ حقوقاً للأفراد أو ترتب بصفة خاصة التزامات في ذمتهم ودون حاجة إلى موافقتهم، وهذا ما يطلق عليه القوة التنفيذية للقرار الإداري أو امتياز المبادرة،[٢] فالقرار الإداري يكون حائزاً منذ لحظة صدوره على كامل الآثار القانونية، ويرجع ذلك إلى أن القوة التنفيذية للقرار الإداري هي قوة نابعة من نفس طبيعة القرار الإداري باعتباره مجرد تطبيق للقانون، فهو قانون الحالة الفردية، ومن ثم فإن القرار الإداري يكون له قوة القانون الذي يجسده في الحالات الفردية،[١] ويتفرع عن ذلك التزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية، وعلى من

---

[١] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ١٩٧٨م، ص ٦٨ وما بعدها.

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ٣٨.
- د. محمد اسماعيل علم الدين، مقال بعنوان (تطوير فكرة القرار الإداري)، منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، سنة ١٩٦٨م، ص ١٥٦ وما بعدها.
- د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، ط٢، ج٢، القاهرة، دار المعارف، سنة ١٩٦٥، ص ٩٥٦.
- محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٩/٥٠٣، مجلة نقابة المحامين، العددان التاسع والعاشر، السنة الثامنة والأربعون، سنة ٢٠٠٠م، ص ٢٩٢٩.
- محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٩/٥١٢، مجلة نقابة المحامين، سنة ٢٠٠٠م، العدد٩، ١٠، ص٣٠٤٩.
- محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ٩٧/٢٥٤، مجلة نقابة المحامين، ع٩، ١٩٩٨م، ص ٣٢١٧.
- إدارية عليا مصرية، طعن رقم ٤٣٥٨، لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٩٩٢/٥/٣.
- د. علي خطار شطناوي، مقال بعنوان (دراسات في القرارات الإدارية)، مرجع سابق، ص ١٣ وما بعدها.
- د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، فرنسا، مصر، الأردن، ط١، عمان، ١٩٩٣م، ص ٦٤ وما بعدها.

[٢] لمزيد من التفصيل يراجع: الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، ١٩٩١، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٦١١.

[١] دكتور عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، القاهرة، الدار القومية للطباعة والنشر، ص ١٠١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يريد التخلص أن يلتزم بها أولاً ثم يلجأ بعد ذلك إلى القضاء. فالإدارة تكون – في هذا الصدد – مدعى عليها.[٢] معنى ذلك أن القوة التنفيذية تتحصل في قوة إثبات مبنية على "قرينة المشروعية"، أي قرينة أن القرار مطابق للقانون، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية إذ المفروض أنها مطابقة للقانون وطاعة القانون واجبة.

وتحدد الإدارة بهذه القرارات مقدماً الحقوق والالتزامات والمراكز القانونية في حالات معينة، مثال ذلك: قرارات نزع الملكية جبراً من أصحابها، وقرارات الفصل من الخدمة، أو الإحالة المبكرة على التقاعد على خلاف رغبة الموظف، وقرارات الجزاءات التأديبية. وكذلك نجد أن الإدارة بمبادرة منها تصدر قرارات التعيين أو النقل أو الترقية أو منح العلاوات، وغير ذلك من القرارات التي تتعلق بالحياة الوظيفية، وفي نطاق الحياة العامة فلها أن تصدر أنواعاً من قرارات الضبط الإداري، وذلك في نطاق مباشرتها لتطبيق القوانين وتنفيذها طبقاً لوظيفتها الإدارية، مع ما تتضمنه من حقوق والتزامات.[٣]

إن القرارات التي تصدرها الإدارة في نطاق وظيفتها الإدارية تعد مصدراً للمشروعية إذ أنها تلزم الإدارة والأفراد على السواء، إذ تلتزم الإدارة في المستقبل باحترام أحكامها، كما تلتزم بالامتناع عن أي تصرف مخالف لها طالما ظلت قائمة، ويلتزم الفرد في نفس الوقت بمراعاة ما ورد بهذه القرارات من قواعد ونصوص.[٤]

---

[٢] راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٨٧/١٢/١٢، الموسوعة، ج٣٢، ص٩٦٨.

[٣] د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٦٥ وما بعدها.

[٤] Delaubadere الموسوعة الأساسية للقانون الإداري، باريس، بند ٦٤٩. أشار إليه د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٦٥ وما بعدها.

- **حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٥.**
- **د. محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٧، ٢٠٧.**
- **د. عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، مرجع سابق، ص١٠١.**
- **د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٦٦، ص ٥١٧.**
- **د. عصمت الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٧ وما بعدها.**
- **د. مصطفى كمال وصفي، "حول سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري بإرادتها المنفردة"، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١٣، العدد الأول، نيسان، ١٩٧١، ص ١٤٢.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتتمتع الإدارة بسلطة إصدار القرارات الإدارية التنفيذية التي تفرض بها إرادتها على الأفراد، وهو ما يعرف بامتياز المبادرة الذي يقصد به سلطة الإدارة في إصدار قرارات تنفيذية، أو حق الإدارة في اتخاذ موقف معين تحدد به مركزها القانوني وحقوقها دون توقفٍ على إرادة الأفراد، بمقتضى قرارات ملزمة لها قوة تنفيذية بغير حاجة للالتجاء إلى القضاء، أو سلطتها في أن تتخذ قراراً بشأن ما تدعيه بغير التوقف على صدور حكم من القضاء بمضمون هذا القرار، ويطلق عليه امتياز القرار السابق أو امتياز القرار التنفيذي.[1]

وأساس هذا الامتياز أن الوظيفة الإدارة المنوطة بالإدارة تستهدف أساساً إشباع الحاجات العامة للأفراد وكفالة أمن المجتمع وسلامته، ومن أهم وسائل مباشرة هذه الوظيفة والتي تؤدي إلى رجحان كفة الإدارة على كفة الأفراد، القرارات الإدارية التنفيذية، فالوظيفة الإدارية هي في الواقع أقدم مظهر لنشاط الدولة، تؤدي إلى قيام الروابط الإدارية الخاضعة أساساً لقواعد القانون العام، وذلك على خلاف روابط القانون الخاص التي تقوم بين طرفين متعادلين في الحقوق والواجبات ويستهدفان مصلحتهما الخاصة.[1]

---

[1] احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٦٥ وما بعدها.

- **د. سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ١٩٦٦، ص ٦١٣.**
- **د.حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٠٩٥، وما بعدها**
- **د. إبراهيم شيحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٦ وما بعدها.**
- **د. محمود حافظ، القضاء الإداري، ١٩٩٦، ص ٤٦٦.**
- **د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، ١٩٧٣، ص ١٨١.**
- **د. مصطفى كمال وصفي، خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة المحاماة، السنة ٥٠، العدد الثاني، شباط، ١٩٧٠، ص ٤٢.**
- **يسمى هذا الامتياز في فرنسا (امتياز الأولوية)، وهو مبدأ أساسي في القانون العام – مقتضاه أن يكون قرارات الإدارة على عكس الأفراد نافذة بذاتها. مارسولون وآخرون، أحكام المبادئ في القضاء الفرنسي، Les grands arrets Lajrisprudence administrative، ترجمة احمد يسري، مرجع سابق، ص٤٢٤.**

[1] د. هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، مرجع سابق، ص ٩٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والإدارة لا تملك التخلي عن هذا الامتياز أو التنازل عنه، فطالما أنها تتمتع بامتياز المبادرة فليس لها الالتجاء إلى القضاء لاستصدار حكم بدلاً من تصرفها المباشر الذي يفرض نفسه على الإدارة والأفراد على السواء، إذ أن هذا الامتياز تمليه اعتبارات المصلحة العامة وتلتزم الإدارة بمباشرته إذ بدونه لا تستطيع القيام بواجباتها المفروضة عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات، وبالتالي لا يتمكن الأفراد من نيل حقوقهم المقررة بموجب الدستور والقوانين.[٢]

وعليه فإن خصيصة الأثر المباشر للقرار الإداري تعتبر من أهم امتيازات الإدارة، وخصيصة من أظهر الخصائص التي يتميز بها القانون الإداري عن غيره من القوانين.[٣] ولذلك فأن أهم ما يقرن بآثار القرارات الإدارية، فوريتها وترتيبها لأثرها المباشر فور صدورها إلا إذا حكم بوقف تنفيذها أثناء عرض الأمر على القضاء الإداري، ولهذا نجد أن من شروط قبول الطعن بالقرار الإداري هو أن يكون مؤثراً في مركز الطاعن، ولا يكون كذلك إلا إذا كان نهائياً. ونهائية القرار، تعني صلاحيته لأن ينفذ فوراً ومباشرة.

ومن المعلوم أن القرارات الإدارية إذ تعدل في المراكز القانونية بصفة تلقائية دون انتظار أو توقف على إرادة الفرد وصاحب الشأن، قد لا تحتاج إلى ترتيب آثارها ونفاذها من الناحية العملية إلى تدخل من جانب الغير، ومن ثم تتحقق آثارها مباشرة مثل القرارات السلبية وقرارات الفصل والتأديب، وقد تحتاج القرارات لنفاذها إلى تدخل إيجابي من جانب الفرد، وفي هذه الحالات قد ينفذها صاحب الشأن طواعية واختياراً، وفي حالة تراخيه في التنفيذ أو إعراضه عنه أو منازعته فيه، فأن القرارات التنفيذية، وهي بطبيعتها قابلة للتنفيذ، إما بالطريق الجبري في الحالات المحددة لذلك، أو بالالتجاء إلى القضاء الذي يعتبر القرارات أمامه دليلاً على صحة ما ورد بها لحين إثبات العكس.[١]

---

[٢] احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٦٧ وما بعدها.

[٣] د. مصطفى كمال وصفي، ود. احمد كمال الدين موسى، "عرض موضوعي لأحكام القضاء الإداري"، مجلة المحاماة، العدد الأول، السنة ٤٣، ١٩٦٣، ص ٤٣.

- **د. عصمت الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠.**

[١] De laubadere, **المرجع السابق، بند ٤٨٣ وما بعدها**

- **إبراهيم شيحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٧.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعليه فإن عبء الإثبات طبقاً للقواعد العامة سيكون على الفرد المدعي، نتيجة لتمتع الإدارة بامتياز المبادرة، فعليه إذا ما أراد أن ينازع في مشروعية القرار الإداري التنفيذي، أن يقبل الوقوف أمام موقف المدعي وما يرتبه عليه من تحمل مخاطر الإثبات وصعوباته، في الوقت الذي تتمتع فيه الإدارة بالمركز المريح للمدعى عليه إضافة إلى أن أدلة الإثبات التي تمكن القضاء من حسم الموضوع هي أساساً في حوزة الإدارة، في حين يقف المدعي في الدعوى أّعْزَلَ من الأدلة الحاسمة والمنتجة في الدعوى والتي هي في حوزة خصمه، وهذا يخلق ظاهرة عدم التوازن العادل بين الطرفين في الدعوى الإدارية مما لا محل له أمام القضاء العادي، ولذلك فإن هذا الوضع قد تطلب معالجةً تؤدي إلى تحقيق التوازن العادل وبما يخفف من مخاطر عبء الإثبات على المدعي في الدعوى الإدارية.[٢]

ويترتب على تمتع الإدارة بهذا الامتياز وقوفها مزودة سلفاً بأدلة الإثبات ووقوف المتعامل معها مجرداً من هذه الأدلة بما يخلق ظاهرة عدم التوازن بين الطرفين في الدعوى الإدارية وهو ما يوجب عندئذ على القاضي الإداري القيام بدور إجرائي ودور موضوعي فاعل في مجال الإثبات تحقيقاً لإعادة التوازن العادل.

تبين لنا فيما تقدم أن الإدارة المعاصرة مسلحة بامتيازات عديدة تمكنها فيما لو أسيء استعمالها أن تعصف بالحقوق والحريات الفردية، باسم المصلحة العامة، ولذلك فإن الرقابة القضائية تقضي تمكين الفرد من مواجهة الإدارة على ساحة القضاء للدفاع عن حقه بما يؤكد مبدأ سيادة القانون فعلاً لا قولاً.

ولقد تمخضت مسيرة القضاء الإداري في فرنسا وفي مصر وفي الأردن عن تجربة قضائية تمكن فيها القضاء الإداري من تطويع إجراءات الدعوى بما يوفر للفرد إمكانية إثبات ادعائه في الدعوى الإدارية، عن طريق التدخل الإيجابي للقاضي الإداري، بمطالبة الإدارة بتقديم ما في حوزتها من مستندات ذات علاقة بموضوع

- **د. محمد كامل ليله، التنفيذ المباشر، المرجع السابق، ١٩٦٢، ص ٢٠٧ وما بعدها.**
- **ماجد الحلو، أعمال امتيازات السلطة الإدارية، ١٩٧٠، ص ٩٣.**
- **سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٥٥.**

[٢] د. احمد كمال موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٦٧ وما بعدها.

- **د. حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩٦.**
- **د. علي المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٢.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الـدعوى، مسـتنداً فـي ذلـك إلـى حـق القضـاء الإداري فـي الوصـول إلـى كـل المعلومـات اللازمـة للفصـل فـي الـدعوى، وكـذلك اسـتناداً إلـى كفالـة حـق الـدفاع فـإن للفـرد أن يقـدم مـذكرات مكتوبـة يـرد فيهـا علـى مـا تدعيـه الإدارة وأن الإدارة ملزمـة بـالرد عليهـا، ومـن خـلال كـل ذلـك يسـتطيع القاضـي أن يحقـق فـي الـدعوى ويطلـب إجابـات مـن الإدارة علـى مـا يثـور مـن تسـاؤلات أثنـاء فتـرة التحقيـق وتحضـير الـدعوى، ولـذلك اتسـمت إجـراءات الـدعوى الإداريـة بالصـفة الإيجابيـة للإجـراءات والصـفة الكتابيـة للإجـراءات، والصـفة الحضورية أو مبدأ المواجهة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني : ماهية البينات الخطية

في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

المبحث الأول: الأوراق الإدارية وحجيتها في الإثبات

المبحث الثاني: الأوراق الرسمية وغير الرسمية

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني

ماهية البينات الخطية في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري

تعد البينات الخطية من أهم وسائل الإثبات الجوهرية أمام القضاء الإداري لما توفره للخصوم من ضمانات لا توفرها لهم غيرها من الأدلة. ولذلك كانت البينات الخطية وسيلة الإثبات الرئيسة، ولهذا يغلب الطابع الكتابي على معظم إجراءات إثبات دعوى الإلغاء، وأصبحت جميع نشاطات الإدارة تتم عن طريق الكتابة، ولا يتعامل الأفراد معها إلا من خلال هذه الوسيلة. وفي مجال القضاء الإداري نجد أن طريق الإثبات بالبينات الخطية (الكتابة) هو الطريق الأصلي الغالب استخدامه. ومرد ذلك إلى النظام الإداري في ذاته يفرض على موظفي الدولة في كل ما يخصه إثبات ورصد كل ما يتعلق بأعمال الإدارة العامة في أوراق وملفات خاصة يرجع إليها عند اللزوم. وإيجاد ملف خاص لكل موظف يحتوي على كافة ما يخصه من أوراق ومستندات منذ دخوله في خدمة الحكومة حتى آخر حياته الوظيفية. ويجوز أن يستعاض عن الإثبات بالكتابة بإحدى الطرق الأخرى الممكن قبولها في القضاء الإداري في غير الحالات التي ينص فيها الشارع صراحة على ضرورة التقيد بالكتابة كوسيلة للإثبات.

ولقد اقتضت ظروف العمل الإداري، ومقتضيات حفظ الأوراق والمستندات الإدارية تحت يد الإدارة أن يكون الطريق الأول للإثبات أمام القضاء الإداري هو طريق (الإثبات بالكتابة) عن طريق الأوراق الإدارية نزولاً عند السمة المميزة للإجراءات الإدارية وهي سمة (الصيغة الكتابية للمرافعات الإدارية).[1]

---

[1] د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ط١، ١٩٩٩، المكتبة الوطنية، ص ٣٥٧.

- **د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٩٦٥.**
- **د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الأول، التداعي، ط١، القاهرة، ١٩٦١، ص ٢٢.**
- **د. احمد عودة الغويري، إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص٢١٣.**
- **د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٧.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول : الأوراق الإدارية وحجيتها في الإثبات

تعرف الأوراق الإدارية بأنها "كتابة في حوزة الإدارة ذات تاريخ قابل للإثبات بالطرق المعتبرة في القانون الإداري وتدل على واقعة إدارية معينة".[1]

إن سير العمل الإداري وانتظامه يعتمد بشكل رئيس على الأوراق والمستندات الإدارية باعتبارها الذاكرة الإدارية الموضوعية التي يرجع إليها عند الحاجة والتي هي أهم وسائل الإثبات أمام القضاء.

فطريق الإثبات الغالب يتم من خلال ما يقدمه الأطراف من أوراق تُضم ملفات الدعوى لدعم موقفهم فيها. حيث تتم معظم الأعمال الإدارية عن طريق تبادل الأوراق المكتوبة سواء أكانت أوراقاً رسمية أم غير ذلك. والأوراق التي تستخدمها الإدارة متنوعة ومنها القرارات الإدارية والمحاضر والكتب الرسمية والمذكرات الداخلية وأوراق التحقيق الإداري والشهادات والملفات والسجلات، فإن وجود الإدارة كشخص معنوي يحوز الأوراق الإدارية كطرف في الدعوى، جعل الإثبات بالكتابة الطريق الرئيس في الإثبات، حيث يعتمد القاضي الإداري أصلاً على الأوراق الإدارية التي تتضمن الوقائع الإدارية وسير العمل الإداري، وبالتالي عرف القاضي الإداري بأنه قاضي أوراق قبل كل شيء، الأمر الذي أضفى آثاراً جوهرية على عبء الإثبات ووسائل الإثبات في الدعوى الإدارية. كما سنرى فيما بعد.

---

[1] مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول: أنواع الأوراق الإدارية ومميزاتها

تعتبر الأوراق الإدارية من أهم أنواع الأدلة المعتبرة في الإثبات الإداري وعليها الاعتماد عادة في الإثبات. وتتميز الأوراق الإدارية بميزات تجعلها لا إلى الأوراق الرسمية ولا إلى الأوراق العرفية المعروفتين في القانون الخاص، بل هي أوراق من نوع خاص لها مميزاتها الخاصة ولو كانت توصف بأنها رسمية أو عرفية في القانون الخاص.

وقد تتخذ الأوراق الإدارية أو المستندات الإدارية أشكالاً عديدة ومتنوعة كما سنرى فيما بعد.

الفرع الأول: أنواع الأوراق الإدارية:

الأوراق الإدارية أو المستندات الإدارية قد تتخذ أحد الأشكال الآتية:

١. قد تتخذ الأوراق الإدارية صورة الأوراق الرسمية التي تستوجب مراعاة بعض الشكليات المقرر للأوراق الرسمية وفقاً للمادة السادسة من قانون البينات الأردني رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٢م والمادة العاشرة من قانون الإثبات المصري رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨م. وقد تكون بصورة الأوراق العرفية. وفي الحالتين تعتبر أوراقاً إدارية بوجودها في حوزة الإدارة مثبتة لوقائع إدارية.

٢. ويمكن أن تكون مثبتة لتصرف قانوني أو لواقعة مادية تتعلق بنشاط الإدارة وسير العمل فيها أو بالعاملين بالإدارة أو غيرهم ممن تربطهم بها علاقة أو صلة.

٣. وقد تكون في شكل قرارات إدارية تنظيمية أو فردية أو منشورات أو تعليمات إدارية داخلية أو محاضر إدارية أو تقارير فنية أو تقارير تقييم الأداء أو غيرها.

٤. وقد تصدر الأوراق الإدارية ابتداء من موظف مختص بمقتضى وظيفته، وقد تصدر في صورة طلب من الفرد إلى عامل بالدولة أو غير ذلك.

٥. وقد تكون الأوراق الإدارية مقيدة بشكل معين أو محررة على نماذج خاصة أو نماذج شهادات أو وثائق سفر أو بيانات حالة مدنية أو بطاقات شخصية أو عائلة أو غيرها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٦. والورقة الإدارية قد تكون مختومة ومعتمدة من الجهة الإدارية أو تكون خطاباً أو طلباً مقدماً من الفرد ذاته إليها.[١]

وقد لا تكون الأوراق الإدارية صادرة في الأصل عن موظف إداري، بل تكون طلباً أو كتاباً مقدماً من أحد الأفراد بخطه وإمضائه إلا أن تقديمها للإدارة وإرفاقها بالملفات إرفاقاً مسلسلاً أو إعطاءها رقماً وتاريخاً أو تأشير الموظف المختص عليها، يجعلها ورقة إدارية ذات حجية في الإثبات الإداري.

وقد تكون الورقة محررة بمعرفة الموظف كالمذكرات والتقارير والمحاضر، ولكنها على الرغم من صدورها من موظف مختص في حدود اختصاصه إلا أنها ليس لها حجية الورقة الرسمية لأن محرر الورقة صالح في إثبات ما بها، فهي تفيده وتكون حجة عليه وقد تعود عليه بالمسؤولية، بعكس الورقة الرسمية فأن الموظف يثبت فيها وقائع لا شأن له بها. ولذلك كانت حجة على إثبات ما بها إلا إذا طعن فيها بالتزوير، بعكس الورقة الإدارية فهي قرينة مكتوبة فحسب، ويأخذها القاضي بالاحتياط والحذر.

وقد حكمت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن: "الأوراق الإدارية هي من قبيل القرائن المكتوبة القابلة لإثبات العكس، الأصل فيها هو الصحة والطعن في موضوعها مقبول عند قيام الدليل".[٢]

وكذلك فإن القرارات الإدارية والعقود الإدارية والأوراق الرسمية التي في حوزة الإدارة والأوراق العرفية والتقارير والقرارات التأديبية ومحاضر الجلسات وأوراق التحقيق كلها تعتبر من قبيل الأوراق الإدارية متى استكملت مميزاتها.

تعتبر الأوراق الإدارية من أهم وسائل الإثبات الجوهرية أمام القضاء الإداري. ومن أمثلة المستندات التي ترفق باستدعاء الدعوى الإدارية عادة: البينات الخطية التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه، وتشمل: الوثائق، والمستندات، والسجلات، والملفات، وقائمة الشهود الذين يعتمد على شهاداتهم في ذلك الإثبات والقرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه للمستدعي.

---

[١] د. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٠٨٩.

[٢] حكمها الصادر في يونيو ١٩٧٠، سنة ٢٤، ص ٣٤٩. أشار إليه د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويضاف إلى المستندات السابقة مستندات أخرى تستعين بها المحاكم الإدارية لإثبات الدعوى الإدارية تشمل: الملف الشخصي للموظف، وتقارير تقييم الأداء، وأوراق التحقيقات التي أجريت مع الموظف، والقرارات التأديبية الصادرة بحقه، ومذكرات الرد (أو الدفوع) على الدعوى، ومحاضر المجالس أو اللجان، والتقارير الطبية، وتقارير الخبراء، وتوصيات الأجهزة الاستشارية، وغيرها من المستندات التي تم استخلاصها من التطبيقات القضائية أمام القضاء الإداري والتي يختلف لزومها بحسب طبيعة كل دعوى على حدة.[1]

ويمكن للقاضي الإداري مطالبة الإدارة ببعض المستندات والوثائق التي يمكن أن يستشف منها حالة من حالات عيوب القرار الإداري، وذلك لأن القاضي الإداري هو في حقيقة الأمر قاضي مشروعية يزن القرار الإداري بميزان المشروعية وله في سبيل تحقيق هذه الغاية الإطلاع على كافة المستندات والوثائق التي تقنعه في ضميره وفي وجدانه بشرعية القرار المتظلم منه أو عدم مشروعيته. إلا أن سلطة القاضي الإداري في طلب المستندات المتعلقة بالدعوى تقتصر على المستندات المنتجة أو المجدية في الإثبات والمستندات التي تتعلق بموضوع النزاع ولا تكون خارجة عن مجاله، كأن يطلب القاضي الإداري الملف الشخصي للموظف (المستدعي) إذا كان ملف الدعوى يتضمن كل العناصر اللازمة للفصل في الموضوع.

ومن أهم التطبيقات القضائية أمام المحاكم الإدارية التي استخدمت فيها المستندات والوثائق المكتوبة كوسيلة إثبات إداري:

١. دليل الإثبات المستمد من الملف الشخصي للموظف:

استند القضاء الإداري في العديد من أحكامه للملف الشخصي للموظف كدليل للإثبات أو دليل للنفي، وذلك عندما يكون ملف الدعوى متضمناً العناصر اللازمة للفصل في موضوع الدعوى بما في ذلك تقارير تقييم أدائه التي تثبت كفايته في العمل،

---

[1] راجع المادة (١٤/أ)، من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ١٢، لسنة ١٩٩٢.

- **د. خالد الزعبي، إجراءات قضاء الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص٩٠.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أو ما يتضمنه ملف الموظف من أمور تشير إلى تميزه في عمله وتفانيه في خدمة المصلحة العامة.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بأن "ملف خدمة العامل هو الوعاء الذي يحوي بياناً كاملاً لوقائع حياة العامل الوظيفية – فقد ملف الخدمة لا يعني ضياع الحقيقة – يتعين الوقوف على ما لدى الإدارة من سجلات ومستندات للحكم على صحة الواقعة من عدمه وثبوت الإدعاء أو نفيه – وجوب التحقق من صدق الإدعاء بدلاً من اعتبار خلو ملف الخدمة من أصل الطلب قرينة على عدم تقديمه".[1]

إن إثبات عدم مشروعية القرارات الإدارية من خلال وسيلة الورقة الإدارية "ملف الخدمة" قد تساعد القاضي الإداري على كشف الحقائق وإثبات ما إذا كان القرار الإداري مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية. فمن خلال الأوراق والمستندات الموجودة في ملف الخدمة قد تكشف عن الأغراض التي هدفت الإدارة إلى تحقيقها بإصدار القرار. فمن مناقشات مكتوبة إلى محاضر مسجلة إلى مراسلات متبادلة إلى غير ذلك من أوراق ومستندات، كل هذه وثائق ينطوي عليها الملف وتكشف في كثير من الأحوال عن نوايا الإدارة من وراء إصدارها لقراراتها.

وقد توسع مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك في تلمس الدليل فجاوز ملف الخدمة "ملف القضية" إلى غيره من الأدلة التي سوف يرد ذكرها فيما بعد. وكذلك سار كلٌّ من القضاء المصري والقضاء والأردني في نفس الاتجاه. حيث قضت محكمة القضاء الإدارية المصرية في حكم لها بالقول "ويشترط لإلغاء هذه القرارات أن يثبت الموظف

---

[1] إدارية عليا مصرية طعن رقم (١٩٥٤)، لسنة (٣٧)ق، جلسة ١٩٩٣/٥/٢٢.

- **إدارية عليا مصرية طعن رقم (٥٩٩)، لسنة (٢٩)ق، جلسة ١٩٨٥/١/١٧.**
- **إدارية عليا مصرية طعن رقم (١١٠٦)، لسنة (٢٦)ق، جلسة ١٩٨٦/٢/١٦.**
- **إدارية عليا مصرية طعن رقم (٥٠٦)، لسنة (٢٨)ق، جلسة رقم ١٩٨٥/١١/٣.**
- **الأحكام أعلاه عن حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٧٧.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المفصول من واقع عناصر الدوسية أن قرار الفصل كان مشوباً بإساءة استعمال السلطة، فإن لم يثبت ذلك سقط حقه في الإلغاء".[1]

ويلاحظ على هذا الحكم أنه وإن جعل ملف الخدمة أو الدوسية قرينة على إساءة استعمال السلطة إلا أنه أوكل عبء الإثبات في ذلك للمدعي ولم ينط بالمحكمة لتكشف عنه ومن تلقاء نفسها.

كذلك يلجأ مجلس الدولة المصري إلى إثبات عدم مشروعية القرارات الإدارية من خلال أوراق ملف الدعوى، وفي ذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها إلى أنه "... وإذا خلت الأوراق الإدارية مما يدل على أن واضع التقرير أو لجنة شؤون العاملين قد استهدف أياً منهم بتقدير كفاية المدعي بدرجة ضعيف أو أهدافاً أخرى غير الصالح العام، وغير تقرير الحقيقة الواضحة من ملف خدمته. فإن الانحراف بالسلطة لا يكون قائماً".[2]

وقد أعلنت محكمة القضاء الإداري في حكم لها عن اعتمادها للوسائل التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي بقولها "أستقر الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن يكون إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارية أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور القرار الإداري".[1]

فأحياناً يستشف مجلس الدولة المصري غرض الإدارة من المناقشات الشفوية التي تدور داخل المجلس التي لها صلاحية إصدار القرارات. ويدخل في مدلول ملف القضية "الخدمة" المراسلات التي سبقت أو لحقت بالقرار المطعون فيه، فهي كثيراً ما تكشف عن نوايا الإدارة وأغراضها، وكما يسترشد المجلس بالتوجيهات العامة أو

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٤٩/٤/٢٨، س ٣، ص ٦٥٧. المشار إليه عند د.حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٥٧٧.

[2] محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٩٦٨/١١/٢٧، قضية ٤ لسنة ٢٠ق، مجموعة أحكام المحكمة في ثلاث سنوات، مبدأ ٢٣٦، ص ٤٠٩.

[1] حكم محكمة القضاء الإداري، سنة ١٩٥٦م، في القضية رقم ١٥٠ لسنة ٨ قضائية مجموعة أحكام المحكمة، السنة العاشرة، ص ٢٢٣. والمشار إليه عند د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٥٧٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخاصة التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم، الذين أصدروا القرار المطعون فيه.[٢]

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها في هذا المجال بقولها: "أنه من الثابت من أوراق هذه الدعوى – بما فيه الملف الوظيفي للمستدعي – أنه قد أجري تقييم دقيق وشامل لكافة النواحي للمستدعي، وتبين نتيجة التقييم أن هنالك تدنياً في مستواه الفني والإداري، وأنه لا يعمل إلا بالتوجيه المستمر حيث أوصى مدير الخدمات الطبية الملكية في القوات المسلحة الاستغناء عن خدماته، وعليه فإن القرار المشكو منه يكون متفقاً مع الإجراءات التي رسمها القانون ويستند إلى سبب صحيح تبرره المصلحة العامة وحائزاً على قرينة السلامة".[٣]

وقضت في حكم آخر لها في هذا المجال بقولها: "أما الاحتجاج بأن التقارير السنوية للمستدعي تشير إلى كفايته وأن عمره بحدود (٥١) سنة فقط ولا يزال في قمة نشاطه وعطائه، فلا يحول ذلك دون استعمال مجلس الوزراء لسلطته التقديرية في الإحالة على التقاعد تحقيقاً للمصلحة العامة. وأن خلو الملف الوظيفي مما يصح أن يكون سبباً للقرار الطعين لا يعتبر قرينة لدحض مشروعية قرار إحالة الموظف على التقاعد أو دفع قرينة السلامة، ذلك أن الملف ليس المصدر الوحيد للإحاطة بالوضع الوظيفي للموظف".[١]

وفي حكم آخر لها تقول "لا يمكن لمجلس الوزراء أن يقدر صلاحية الموظف بالاستمرار بالوظيفة من تصرفاته إلا بالإطلاع على ملف الموظف وهو الوعاء

---

[٢] د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، مقال بعنوان (الانحراف في استعمال الإجراء)، مرجع سابق، ص ٢٣٣. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣١. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٤٣٨.

[٣] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٥٧)، في القضية رقم ٩٦/٧٥، تاريخ ١٩٩٦/٧/٦، أشار إليه د. نواف كنعان، الإثبات، مرجع سابق، ص ٤٤.

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨) في القضية رقم ٩٦/٦٩، تاريخ ١٩٩٦/٦/١٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الطبيعي لحياته أو على أقل تقدير أن يطلع قبل البت في حياة الموظف في الوظيفة على تقرير موضوعي يبين تصرفات الموظف وكفايته ومقتضيات الصالح العام".[٢]

في حكم آخر لها قضت بأن "... سلطة اللجنة تقديرية فيما تقرره من تقدير على أن يقوم تقديرها على أسباب ومبررات مستمدة من أصول ثابتة تقوم معها حالة واقعية وقانونية وعليه احتواء الملف الوظيفي للمستدعي على ما يبرر اتخاذ القرار من قبل اللجنة بتخفيض تقدير المستدعي السنوي يجعل القرار متفقاً مع أحكام القانون...".[٣]

وتقول في حكم لها "إذا لم يثبت من الأوراق أن مجلس الوزراء عند إصدار القرار الطعين لم يلتزم حدود المشروعية أو أنه استعمل النصوص بقصد الخروج عن أهداف القانون وغاياته فإن القرار يكون بمنأى عن أسباب الطعن وما دام أن مجلس الوزراء قد أطلع على ملفات المستدعي حيث كان قد طلبها قبل خمسة أو ستة أيام من إصدار القرار فإنه يكون قد وضع نفسه في أفضل الظروف عند إصدار القرار".[١]

وأكدت محكمة العدل العليا على هذه الوسيلة أنها من وسائل الإثبات في بعض أحكامها بقولها "إن ملف المستدعي الوظيفي، وهو الوعاء الطبيعي لسيرته الوظيفية، يخلو من أي عقوبات تأديبية، وتقاريره السنوية المحفوظة في ملفه تشير إلى كفايته وقدرته على العمل الإداري والفني، وتقديره بدرجة ممتاز وجيد جداً لعدة سنوات،

---

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٩٨٥/١٢٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص١٠٨٠.

[٣] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٤/١٢٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١١،١٢)، ص٣١٨٤.

- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٧/٢٦٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٣،٤)، ١٩٩٨، ص ٨٧٣.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٥/٢٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٦)، ١٩٩٨، ص٢٢٠٧.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٤/١١٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١١،١٢)، ١٩٩٥، ص ٣١٨٨.**

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٩٩٨/١٠٧)، بتاريخ ١٩٩٨/١٠/٢١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٨، ع(١٠)، ص ٨٨٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبـذلك يكـون القـرار مخالفـاً للقـانون متعينـاً إلغـاؤه بالنسـبة للمسـتدعي وحسـب".[٢] كمـا اسـتندت المحكمـة إلـى ملـف خدمـة الموظـف كـدليل لإثبـات عـدم مشـروعية القـرار الإداري فـي قـرار الإحالـة علـى التقاعـد فـي حكـم لهـا بقولهـا "إن ملـف خدمـة المسـتدعي وتقـاريره السـنوية وحصـوله علـى عـدة كتـب شـكر وتقـدير مـن أربعـة مـديرين عـامين سـابقين تعـاقبوا علـى الـدائرة، كلهـا تشـير إلـى أن المسـتدعي علـى مسـتوى جيـد مـن الكفايـة، وأنـه متميـز فـي عملـه بالعطـاء والجديـة والتفـاني فـي خدمـة المصـلحة العامـة، وبـذلك تكـون أسـباب الطعـن واردة على القرار الطعين ويتوجب إلغاؤه".[٣]

وقضـت "طالمـا تضـمن ملـف الموظـف (وهـو الوعـاء الطبيعـي لحياتـه الوظيفيـة) قـرار للجنـة الطبيـة اللوائيـة بـأن الموظـف لـم يتجـاوز السـن القـانوني وتقـارير سـنوية مـن المسـؤولين عنـه تشـير إلـى لياقتـه للخدمـة فـي وظيفتـه فـإن القـرار الصـادر عـن الـوزير بتنحيته عن وظيفته بحجة عدم لياقته لا يستند إلى أساس واقعي سليم ويعتبر لاغياً".[١]

ويلاحـظ عـن التطبيقـات القضـائية السـابقة فـي مجـال دليـل الإثبـات الإداري المسـتمد مـن الملـف الشخصـي للموظـف أن القضـاء الإداري كـان يسـتند لهـذا الـدليل لإثبـات وجـود عيـب فـي القـرار الإداري أحيانـاً أو لإثبـات عـدم وجـود عيـب فـي القـرار الإداري، وأنـه كـان يؤكـد فـي أحكامـه أن الملـف الـوظيفي للموظـف هـو الوعـاء الطبيعـي لحيـاة الموظـف الوظيفيـة إلا أنـه لـيس الوعـاء الوحيـد الـذي تسـتمد منـه أسـانيد دحـض مشـروعية القـرار الـذي يقضـي بإحالـة الموظـف علـى التقاعـد أو الاسـتغناء عـن الخدمـة أو دفـع قرينـة صحته.

---

[٢] محكمـة العـدل العليـا الأردنيـة، قـرار رقـم (١١)، فـي القضـية رقـم ٢٠٠٤/٦٧، تـاريخ ٢٠٠٤/٦/١٠م، غير منشور.

[٣] محكمـة العـدل العليـا الأردنيـة، قـرار رقـم ١٠ فـي القضـية رقـم ٩٤/٣٤٠، تـاريخ ١٩٩٥/٩/١٠م، المشـار إليـه عنـد د. نـواف كنعـان، القضـاء الإداري فـي الأردن، مرجـع سـابق، ص ٣٢٦. د. نـواف كنعـان، مقـال بعنـوان (وسـائل الإثبـات فـي قضـاء محكمـة العـدل العليـا)، منشـور فـي مجلـة دراسـات الجامعة الأردنية، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٢٦، العدد ١، ١٩٩١م، ص ٤٢ وما بعدها.

[١] محكمـة العـدل العليـا الأردنيـة، قـرار رقـم ١٩٩٥/٩٤، مجلـة نقابـة المحـامين الأردنيـين، ١٩٩٥، ص١٢٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد درجت محكمة القضاء الإداري في مصر فترة طويلة على أن ملف خدمة الموظف هو الوعاء الطبيعي لكل ما يتصل به من قرارات، وهو الوعاء الصادق لتصوير حالته، فإن كان الملف نظيفاً خالياً من الشوائب، فإن هذا الوضع يقوم قرينة في صالح الموظف تكفي لنقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة التي يتعين فيه الصادر بالفصل من الخدمة أو التخطي في الترقية، بعد أن انهارت قرينة الصحة المفترضة فيه.[٢]

إلا أن المحكمة الإدارية العليا درجت على خلاف ذلك حيث ترى أن ملف الخدمة ليس هو المصدر الوحيد لأحوال الموظف، حيث توجد وسائل أخرى بجانب الملف لاستيفاء البيانات والمعلومات، ومن ثم فإن خلو الملف من الشوائب لا يعتبر قرينة كافية للقول بأن قرار الفصل أو التخطي في الترقية غير قائم على سبب يبرره. وعلى الموظف أن يقيم الدليل الإيجابي على صدور قرار الفصل أو التخطي في الترقية معيباً.[١] كما قضت في حكم آخر بأن كل ما يتعلق بالموظف من بيانات وأوراق تثبت أن له حقاً تودع في ملف خدمته باعتباره وعاء عمله الطبيعي أو في القليل يشار في الأوراق إلى تقديمها بما لا يدع مجالاً للمنازعة في هذا التقديم، ما دام صاحب الشأن

---

[٢] حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٦١/٢/١٦، س ١٥، ص ١٥٥.

- **وحكمها في ١٩٥٥/١/٢٠، س ٩، ص ٢٥١.**
- **وحكمها في ١٩٥٦/١٢/٢٦، س ١١، ص ١١٣.**
- **وحكمها في ١٩٤٩/٦/٧، س ٣، ص ٩٣٠.**
- **الأحكام أعلاه عن حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٢٧.**

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٥٨/٧/١٢، س ٣، ص ١٧٢٩.

- **وحكمها في ١٩٦٥/٦/٢٧، س ١٠، ص ١٧٦٨.**
- **وحكمها في ١٩٦٠/١/٢٣، س ٥، ص ٢٥٢.**
- **وحكمها في ١٩٦١/٦/٢٤، س ٦، ص ١٢٦٩.**
- **وحكمها في ١٩٦٦/١/١٦، س ١١، ص ٣٣١.**
- **وحكمها في ١٩٧٢/٤/٢٣، س ١٧، ص ٤٢٩.**
- **الأحكام أعلاه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٢٧ وما بعدها.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يزعم أنها قدمت بالطريق الرسمي إلى الجهة الإدارية المختصة في الميعاد المحدد لذلك قانوناً.[٢]

ثم أقرت محكمة القضاء الإداري الاتجاه الذي سارت عليه المحكمة الإدارية العليا في حكم لها، تقول فيه: "ولئن كان ملف خدمة الموظف هو الوعاء الطبيعي الذي يستمد منه الدليل الإداري على تسجيل واقعة معينة سبقت أو عاصرت حياته الوظيفية ... فإن ملف الخدمة في هذه الظروف ليس مع ذلك المرجع الوحيد للإثبات، حيث أنه يتكامل ويترابط مع غيره من الأوراق الإدارية، بحيث يجوز للقاضي الإداري أن يستكمل الأدلة الموضوعية بما يستشفه من أوراق الدعوى إن وجد إلى ذلك سبيلاً، وإلا كان مرده إلى اقتناعه وتقديره".[٣]

وقد اعتمدت محكمة القضاء الإداري في إثبات تقديم التظلم الإداري على الإيصال المقدم من المدعي للكتاب الموصى عليه المتضمن التظلم طالما أن الإدارة لم تقدم ما يفيد أن الإيصال كان بخصوص أمر آخر خلاف التظلم.

فقد قضت محكمة العدل العليا بأن الفقه والقضاء استقر على "أن كل قرار إداري يفترض أنه صدر صحيحاً وفي حدود المصلحة العامة ما لم يقم الدليل القاطع على خلاف ذلك، ولا يغير من ذلك عدم إطلاع مجلس الوزراء على الملف الوظيفي للموظف ذلك أن الملف الوظيفي وإن كان الوعاء الطبيعي لحياة الموظف الوظيفية إلا أنه ليس الوعاء الوحيد الذي تستمد منه أسانيد دحض مشروعية القرار أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر ...".[١]

---

(٢) الحكم الصادر في ١٩٦٤/٤/١٩، س ٩، ص ٩٧٨. أشار إليه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٠٨٨.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٦٩/٥/٢٩، س ٢٣، ص ٧٢٨.

أشار إليه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١١٨.

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٤/٣٥٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٧، ٨)، ١٩٩٦م، ص ١٥٩٥.

- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٨/١٠٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١٠)، ١٩٩٨، ص ٨٨٣.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضت في حكم لها بأن (ملف الموظف الوظيفي وإن كان هو الوعاء الطبيعي لحياته الوظيفية إلا أنه ليس الوعاء الوحيد الذي تستمد منه أسانيد دحض مشروعية القرار الإداري الذي يقضي بإحالته على التقاعد أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر له ما دام لم يرد أي دليل على أن مجلس الوزراء قد أصدر القرار بقصد الخروج عن أهداف القانون أو غاياته أو كان مدفوعاً بعوامل شخصية أو انتقامية).[٢]

وتقول في حكم آخر لها "أما الاحتجاج بأن مجلس الوزراء لم يطلع على ملف المستدعي، فقد جرى قضاء هذه المحكمة أن الإطلاع على ملف المستدعي ليست هي الطريقة الوحيدة للإحاطة بالوضع الوظيفي للموظف".[٣]

كما استندت الإدارة في العديد من قرارات الإحالة على التقاعد على ملف الموظف الوظيفي ووجدت به ما يبرر إصدارها للقرار. وأقرت محكمة العدل العليا سلامة هذه القرارات لاستناد الإدارة في إصدارها على ملف الموظف، حيث قضت بأن "المجلس الوزراء إحالة أي موظف أكمل عشرين سنة خدمة على التقاعد بدون تسبيب وذلك بما يتجمع لديه من أسباب تبرر قراره دون الإفصاح عنها مستقاة من ملف خدمة الموظف أو من أي أوراق أو معلومات يقدمها رؤساؤه عنه ...".[١]

وقضت بإلغاء قرارات أصدرتها الإدارة لعدم إطلاعه على الملف الوظيفي للموظف حيث قضت بأنه "... وعليه فإذا لم يطلع مجلس الوزراء على ملف المستدعي ولم يضع نفسه في أنسب الظروف لاستكمال صلاحيته التقديرية من إصداره لقراره بإحالة المستدعي على التقاعد ... مما يجعل قرار مجلس الوزراء مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة".[٢]

---

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٢٠٠١/٣٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، س٢٠٠١، عدد٦، ص ٤١٥.

[٣] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٤/٢٧١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٧،٨)، ١٩٩٦م، ص ١٥٩٤.

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٨/٤٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٩)، ١٩٩٨، ص٣٣٢٦.

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩١/٢٢٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١٢)، ١٩٩٢، ص ٢٠٣١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إلا أن المبادئ السابقة ليست مستقرة في قضاء محكمة العدل العليا فقد قضت "إن خلو ملف المستدعي من الشوائب لا ينهض وحده دليلاً كافياً على عدم وجود سبب يبرر إحالته على التقاعد تحقيقاً للصالح العام ما دام أن الملف ليس البينة الوحيدة في هذا الشأن".[٣]

وقضت كذلك بأن "لا يخالف القانون إحالة القاضي على التقاعد بدون استعراض ملفه الوظيفي ذلك أن الملف ليس الوعاء الوحيد الذي تستمد منه أسانيد دحض مشروعية القرار".[٤]

كذلك بخصوص قرارات الإحالة على الاستيداع فإن القضاء الإداري الأردني مستقر على أنه يجب الرجوع إلى ملف خدمة الموظف عند إحالة الموظف على الاستيداع. فقد قضت محكمة العدل العليا بأنه "... وعليه فإحالة المستدعي على الاستيداع بقرار مفاجئ مع أن جميع تقاريره السنوية خلال خدمته جميعها بدرجة ممتاز، وبما أن ملف المستدعي الوظيفي هو الوعاء الطبيعي لبيان سلوكه الوظيفي خال من أية مخالفات أو عقوبات مسلكية وأنه أرسل لعدة دورات وكلف بمهام عديدة ومهمة فإن جميع هذه الأمور تشكل قرائن تستشف منها المحكمة حسبما يقنع به وجدانها إلى أن قرار إحالة المستدعي على الاستيداع لا يقوم على سبب يبرر إصداره".[١]

وتقول في حكم آخر لها بأن "إحالة المستدعي على الاستيداع لكون ملفه مليئاً بالمخالفات القانونية والعقوبات التأديبية والحسم من الراتب له ما يبرره".[٢]

---

[٣] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٧/٤١١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٩)، ١٩٩٨، ص٣٢٤٩.

[٤] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٤/٣١٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٤،٥)، ١٩٩٦، ص ٦٨٥.

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٧/٤٨٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٩)، ١٩٩٨، ص٣٢٦٩.

- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٧/٤٧٢)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، (١،٢)، ١٩٩٩، ص ٧١.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٤/٣٥٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٤،٥)، ١٩٩٦، ص ٦٦٩.**

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٢٠٠٠/١٨٢)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٢،١، ٣)، س ٤٩، ص ١٣٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي حكم حديث لها في هذا المجال تقول "وبالرجوع إلى الملف الوظيفي للمستدعي باعتباره الوعاء الطبيعي لسلوكه الوظيفي، لم نجد فيه ما يبرر إنهاء خدمته بهذا الطريق الاستثنائي، الأمر الذي يغدو معه القرار الطعين غير مستند إلى سبب صحيح واقعي أو قانوني يبرره وينهض به ولما كان السبب الصحيح ركناً رئيساً من الأركان التي يقوم عليها القرار الإداري فإن عدم صحته يؤدي إلى عدم مشروعية ذلك القرار ويوجب إلغاءه".[٣]

٢. دليل الإثبات المستمد من محاضر المجالس:

قضت محكمة العدل العليا في حكم لها في هذا المجال بقولها: "من الواضح من محضر الاجتماع الخاص بمجلس نقابة المهندسين بصفته مجلساً تأديبياً والذي صدر به القرار التأديبي المطعون فيه أن الحضور هم خمسة أعضاء من عدد أعضاء المجلس المكون من عشرة أعضاء – بما في ذلك النقيب ونائبه – وورد في محضر الاجتماع اسم أحد المهندسين وهو (...) دون بيان صفته، الأمر الذي يثير الشك في عضويته بالمجلس مما يقتضي عدم اعتماد حضوره، وأما أمين عام النقابة وإن كان يحق له حضور اجتماعات المجلس والاشتراك في مناقشاته إلا أنه لا يحق له التصويت على قرارات المجلس حسب أحكام المادة (٣٧) من قانون نقابة المهندسين. وتلاحظ المحكمة أنه لم ترد أية إشارة في المحضر إلى غياب باقي أعضاء المجلس، وما إذا كانت قد وجهت إليهم الدعوة للحضور أم لا؟ وحيث ثبت أن عدد الحاضرين من أعضاء المجلس والذين أصدروا القرار خمسة أعضاء فقط من بين عشرة، دون بلوغ النصاب القانوني المشروط للحضور بالمادة (٤١) من قانون النقابة وهو الأكثرية المطلقة من عدد أعضائه فيكون الاجتماع غير قانوني مما ينبني عليه بطلان القرار المطعون فيه".[١]

---

[٣] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٧)، في القضية رقم ٢٠٠٤/٢٤٨، تاريخ ٢٠٠٤/٩/٩م، غير منشور.

- محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٥٢)، في القضية ٢٠٠٣/٥٢١، تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣١، غير منشور.

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩)، في القضية رقم ٩٦/٢٠، بتاريخ ١٩٩٦/٦/١٢. أشار إليه د. نواف كنعان، مقال (وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية)، مرجع سابق، ص ٤٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٣. دليل الإثبات المستمد من أوراق التحقيق التي أجريت مع صاحب الشأن:

قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها ورد فيه "ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن أوراق التحقيق الذي تم فيه سؤال الطاعن واستجوابه قد فقد، وأن تقرير التفتيش المالي والإداري الذي أجرى التحقيق على أساسه قد فقد أيضاً، ومن حيث أن المخالفة المنسوبة إلى الطاعن هي الإهمال في الإشراف على مرؤوسيه، مما نتج عنه ارتكاب هذا المرؤوس لمخالفات مالية.

ومن حيث أن الثابت من مطالعة المخالفات المنسوبة إلى مرؤوس الطاعن أنها من المخالفات المالية التي لا يمكن القطع بثبوتها فيمن تنسب إليه بغير التأكد من ثبوت الوقائع المكونة لها، وكذلك النصوص القانونية التي تمثل تلك الوقائع مخالفة لها ومن حيث أنه بغض النظر عن التعرض لمبدأ الإدانة بالمخالفة رغم ضياع أوراق التحقيق الخاصة بها، فإن الثابت من مذكرة التحقيق أن التحقيق لم يتعرض لمدى صحة الوقائع المكونة للمخالفات وإنما جرى سؤال الشهود من المسؤولين عن الوقائع الواردة بتقرير التفتيش المالي والإداري دون التحقق أصلاً من صحة تلك الوقائع أو عدم صدقها، وأن إجابة الشهود قد انصبت على تحديد من هو المسؤول عن تلك المخالفات دون وقائع المخالفات ذاتها، ومن ثم فإنه يتعذر القول بأن وقائع المخالفات قد جرى تحقيقها على نحوٍ يمكن أن يطمئن معه إلى صحة قيامها من حيث الواقع، هذا فضلاً عن أن وقائع تلك المخالفات لا تثبت بطبيعتها بغير المستندات التي قيل بوجود مخالفات بشأنها ..."[1].

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "لا تملك محكمة العدل العليا التعقيب على الأدلة التي كون منها المجلس التأديبي عقيدته وإن لمحكمة العدل العليا التحقق فقط فيما إذا كانت الإجراءات التأديبية قد تمت وفق الأصول وروعيت فيها الضمانات الجوهرية للدفاع وإن النتيجة التي انتهى إليها مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة في أوراق التحقيق وحيث أن المجلس التأديبي قد استدعى المستدعي واستمع لأقواله واستمع إلى شهود الإثبات وأتيحت الفرصة للمستدعي لمناقشة الشهود وتقديم شهود دفاع وتقديم المرافعة فتكون الإجراءات التي قام بها المجلس التأديبي قد

---

[1] إدارية عليا مصرية، الطعن رقم ٧٨٧، لسنة ٣٤ق، جلسة ١٩٩٥/٥/٢٠. أشار إليه ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٥٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تمت وفق الإجراءات المنصوص عليها في المواد (٦٨ و٧٠ و٧١ و٧٢) من قانون نقابة المحامين ويكون القرار المطعون فيه المتضمن إدانة المستدعي موافقاً للقانون.

من المقرر أن للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب المسلكي وما يناسبه من جزاء ومناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو وحيث أن منع المستدعي من ممارسة مهنة المحاماة مدة سنة لا تتناسب مع الذنب المسلكي وهو قيام المستدعي بتحصيل مبالغ لموكله واستبداله الشيكات المسحوبة لموكله بشيكات باسمه وتزوير توقيع موكله على الشيكات ووضعها في حسابه الخاص ولدى مطالبة موكله له بقيمة الشيكات المقبوضة أنكر وجودها وقام بإسقاط القضايا المرفوعة لموكله وهو ما تراه المحكمة يشكل غلوا في العقوبة يخرجها من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية مما يتعين إلغاء القرار المطعون فيه من حيث العقوبة".[١]

وقضت محكمة العدل العليا في مجال الطعن بقرار وضع المستدعي تحت رقابة الشرطة لمدة سنة كاملة في مكان سكناه بقولها: "بعد الإطلاع على الأوراق المبرزة في ملف الدعوى الماثلة نجد أن المستدعي ضده (وهو متصرف اللواء بالإضافة لوظيفته) لم يتبع الإجراءات الأصولية من حيث التحقيق مع المستدعي بالتهمة أو التهم المسندة إليه وسماع البينات، وغير ذلك من مقتضيات الدفاع، كما أن مذكرة الحضور الموجهة للمستدعي لا تتضمن خلاصة الأخبار التي اتخذت الإجراءات بالاستناد إليها إذ من المتوجب أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع، وعليه يكون القرار المطعون فيه قد صدر مشوباً بعيب مخالفة القانون وحقيقاً بالإلغاء فنقرر إلغاؤه".[٢]

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها "بما أن الثابت من ملف التحقيق الذي أجري مع المستدعي المبرز بالدعوى أن المستدعي قد اعترف بتزوير زوجته للتواريخ المثبتة على المطالبات الطبية والذي تقدم به المستدعي للجهة المختصة

---

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٢٠٠٠/٣٦١، تاريخ ٢٠٠١/١/٢٢، المنشور على الصفحة ١٢٨٩، من مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة ٢٠٠١.

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم (١٨)، في القضية رقم ٩٦/١٧٨، بتاريخ ١٩٩٦/١/١٦. أشار إليه د. نواف كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص ٤٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بصرف قيمتها له مع علمه بتزوير تواريخها فإن ما قام به يشكل مخالفة قانونية تستوجب مساءلته عنها".[١]

وقضت محكمة العدل العليا "وحيث أن المجلس التأديبي قد أصدر قراره المطعون فيه بإدانة المستدعي بالتهمة المسندة إليه وتوقيفه عن مزاولة المهنة وإيقاف مكتبه عن العمل لمدة تسعة أشهر بما له من سلطة تقديرية بالحدود المشروعة قانوناً بعد أن بنى قناعته في ذلك على أدلة وعلى وقائع لها أصول ثابتة في أوراق التحقيق الذي توافرت فيه مقومات التحقيق والتي من شأنها أن تؤدي للنتيجة التي توصل إليها".[٢] وقضت في حكم آخر بقولها "وحيث أن الإدارة قد توافرت في تحقيقاتها مقومات التحقيق الإداري وتجمعت فيه الأدلة والقرائن المؤدية إلى القرار المطعون فيه فتكون النتيجة التي انتهت إليها قد استخلصت استخلاصاً سائغاً من أوراق صحيحة تنتجها ومن ثم يكون القرار الصادر عن المستدعي ضده بماله من سلطة تقديرية قد بني على أسباب تبرر إصداره".[٣]

وقضت "ما دام الثابت من التحقيقات التي قام بها المستدعي ضده أنه تم تزوير تاريخ قرار اللجنة للتنظيم من (١٩٦٥/٣/١٣) إلى (١٩٩٥/٣/١٣) كما تم تزوير توقيع بعض موظفي المديرية الفنية لدى نقابة المهندسين على معادلة أشغال البناء موضوع المعاملة وما دام المستدعى ضده قد أدان المستدعي بالتزوير المشار إليه فإن القرار

---

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٢٠٠٠/٤١٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٤)، ٢٠٠١، ص٣٨٠.

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٩٥/١٠/٢٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٦م، ص٨٢٣.

[٣] محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٩٤/٩/٢٤م، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٥م، ص ٥٨٢.

- **محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٩٥/٣/١٨م، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٥م، ص ١١٦٣.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٩٦/٢/٦م، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٧م، ص ١١٠١.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٩٦/٥/٢٨م، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٧م، ص ١٠٥٧.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المشكو منه غير مشوب بعيب الغلو في العقوبة التي نصت عليها المادة (٧٦) من قانون نقابة المهندسين أو إساءة استعمال السلطة".[١]

٤. دليل الإثبات المستمد من التقارير الطبية الصادرة عن اللجان الطبية المختصة:

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال حكمها الذي قضت فيه قولها: "بعد الإطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً نجد في الأوراق أن إنهاء خدمات المستدعي لعدم قدرته على القيام بالعمل قد جاء استناداً إلى تقرير اللجنة الطبية العليا وخلاصته أن المذكور يعاني من ألم بالظهر واشتباه بانزلاق غضروفي قطني وضعف في العضلات ولا يستطيع العودة إلى عمله السابق، وإن اللجنة ترى أنه لم يشف بعد ولا يؤمل شفاؤه، وتنسب بإنهاء خدماته. كما تقرر اللجنة أن العلة غير مقعدة وغير ناتجة عن طبيعة عمله وتقدر درجة العجز بالجسيم، مما يعني أنه لا ينطبق عليه مفهوم العجز الكلي الطبيعي ولكن ينطبق عليه مفهوم العجز المفضي لإنهاء الخدمة وتقدره اللجنة بالجسيم".[٢]

٥. دليل الإثبات المستمد من القرارات التأديبية الصادرة بحق الموظف المستدعي:

ويستند هذا الدليل إلى نص المادة (١٥٦) من نظام الخدمة المدنية الحالي ومؤداه أن يحفظ في ملف الموظف نسخ من الأوراق والقرارات المتعلقة بالعقوبات التي فرضت عليه. وقد أخذت محكمة العدل العليا بهذا الدليل في حكم لها في هذا المجال بقولها: "أن العقوبات التي وقعت على المستدعي تجاوزت عدد العقوبات المنصوص عليها في المادة (٢٣) من نظام موظفي أمانة عمان رقم (٤٩) لسنة ١٩٨٣، وهي أربع عقوبات تأديبية في السنة الواحدة حيث بلغت هذه العقوبات – طيلة فترة عمله بالأمانة

---

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ١٩٩٨/١٧١، (هيئة خماسية)، تاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٨، المنشور على الصفحة ٩٠٤/١٠، من المجلة القضائية لسنة (١٩٩٨).

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم (١٧)، في القضية رقم ٩٣/١٦، بتاريخ ١٩٩٣/٩/٢٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهي ثمانية أشهر – اثنتي عشرة عقوبة مما يكون معه قرار الاستغناء عن خدمته قد صدر متفقاً مع أحكام القانون".[1]

وقضت في حكم لها بقولها "إذا كانت التقارير المعطاة بحق المستدعي منذ عام ١٩٦٥ هي بدرجة جيدة جداً يضاف إلى ذلك أن ديوان الموظفين قد قرر ترفيع المستدعي إلى الدرجة الثانية استثناءً، استناداً للمادة (٤٩) من نظام الخدمة المدنية لأنه أظهر مقدرة فائقة إضافة إلى أنه حصل على ليسانس في الحقوق، فإن السبب الذي أبدته الإدارة في إحالة المستدعي إلى التقاعد وهو أن مستواه قد هبط وأنه من الذين لا يتطورون لا يستند إلى وقائع سليمة".[2]

مما تقدم تبين أن البينة الخطية في الإثبات الإداري لا تقل أهمية عنها في الإثبات المدني لأن النشاطات الإدارية ولا سيما القرارات الإدارية تتم عن طريق الكتابة، فالكتابة أهم وسيلة للإثبات الإداري.

---

[1] محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم (٦)، في القضية رقم /٩٦، بتاريخ ١٩٩٦/٤/١٧.

المشار إليه عند د. نواف كنعان، وسائل الإثبات في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٤٤.

[2] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار بتاريخ ١٩٧٦/٤/٢٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧٦، ص١١٨٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني: ميزات الأوراق الإدارية

تعرف الورقة الإدارية بأنها كتابة في حوزة الإدارة ذات تاريخ قابل للإثبات بالطرق المعتبرة في القانون الإداري وتدل على واقعة إدارية معينة.

ومن خلال التعريف تتميز الورقة الإدارية بالمميزات التالية:[1]

(أنها كتابة، وفي حوزة الإدارة، وأن تاريخها قابل للإثبات، وأنها تدل على واقعة إدارية معينة).

أولاً: أنها كتابة:

فإنها كما تكون على نماذج إدارية أو تحمل اسم الجهة التي أصدرتها أو خاتمها، أو تكون موقعة من أحد الإداريين أو مؤشراً عليها منه، وقد تكون مجرد ورقة غير موقعة ولا مؤرخة ولا تحمل أي سمة إدارية، ولكن توافر سائر العناصر فيها يجعلها إدارية، ولو كانت مسودة مليئة بالشطب والتحشير.[2]

ثانياً: إنها في حوزة الإدارة:

وهذا شرط من أهم شروط الورقة الإدارية. ويجب أن يكون دخولها بالكيفية التي يقتضيها النظام المعمول به في الهيئة الإدارية، فإن كانت واردة من خارج الهيئة قيدت في دفتر الوارد بالرقم والتاريخ، وإن كانت من الأعمال الداخلية فيجب أن يكون إيداعها في الملفات أو السجلات بمعرفة الموظف المختص.

والوعاء الطبيعي لحفظ الأوراق هو الملفات والسجلات (الأضابير) وقد جرى العمل الإداري على ضم الأوراق المتعلقة بموضوع واحد في ملف واحد ذي رقم معين، وتعنون جميع الأوراق التي يتضمنها الملف بهذا الرقم وتعطى رقماً مسلسلاً وتعلى عليه بأن تثبت على داخل غلافه مسلسلة برقمها داخل الملف.

---

[1] مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

[2] مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وكلما كان الملف منتظماً كان أقوى حجة في الإثبات. وكلما كان مختلاً قلت القيمة الثبوتية للأوراق التي يتضمنها. إلا أن القاضي لا يحكم ضد الإدارة لهذا السبب، بل إنه يفيد من الملف بقدر انتظامه وقد يستكمل الدليل مما عداه من أوراق.[١]

ويجب على القاضي أن يوضح أسباب عدم اقتناعه بحالة الملف وما حمله على الشك فيه.

وكما سبق فالملف الوظيفي ليس هو المرجع الوحيد للإثبات، إذ أن الورقة الإدارية قد تتكامل في عدة ملفات مترابطة في الجهة الإدارية، وجهات أخرى تتعامل معها.[٢]

ويجوز الأخذ بالأدلة الأخرى – من موضوعية أو غير موضوعية – لتكملة الملف وتفسير محتوياته، ومرد ذلك إلى اقتناع القاضي. ويجوز أن يستفهم من الموظف عن سبب الارتباك الواضح في بعض الأوراق أو تسلسلها أو في بعض الرموز كالتوقيعات والأوراق وقد تؤدي هذه الشهادة إلى الكشف عن حقائق هامة.

الأوراق الشاردة: وهي التي تقدم إلى المحكمة مستقلة عن الملفات المتسلسلة والسجلات.[٣]

فإن كانت الورقة في يد المدعي ولم يكن عليها رقم أو تأشير موقع من الإدارة، فإنها لا تكون ذات أية قيمة في الإثبات ولو كانت محررة على أوراق الإدارة أو مختومة بختمها، لأن كثيراً من الناس يتوصلون إلى الأوراق المطبوعة والأختام فيصطنعون منها أوراقاً للإثبات. وإن ثبت أن لها نظيراً في ملفات الإدارة لم تعد شاردة، بل تصير دليلاً إرشادياً، وكذا إذا أمكن الاستدلال عليها من رقمها أو غيره.

وإن كانت الإدارة هي التي قدمت الورقة الإدارية فلا حجية لها ولو كانت موقعة ومرقمة إلا إذا ثبت رقمها من سجل مسلسل في حينه. وذلك لأن الاصطناع أسهل على الإدارة. ولأن الإدارة لا تحفظ أوراقها بهذه الصورة. ويجوز لمن يزعم أن

---

(١) المحكمة الإدارية العليا في ٧ فبراير ١٩٥٩، السنة الرابعة رقم ٦١.

أشار إليه د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٨.

(٢) المحكمة الإدارية العليا في ١٢ يوليو ١٩٥٨، السنة الثالثة رقم ١٧٦، و٢٨ فبراير ١٩٥٩، السنة الرابعة رقم ٧٦، ومحكمة القضاء الإداري في ٢٦ ديسمبر ١٩٥٧، السنة ١٢ رقم ٣١.

(٣) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أصل الورقة الشاردة في حوزة الآخر، أن يطلب إلزامه تقديم أصلها طبقاً للأوضاع المقررة في قانون الإثبات.

وأما إذا كانت الورقة المقدمة بمفردها ليست ورقة إدارية – كالخطابات الخاصة – فإنها لا تعتبر ورقة شاردة بطبيعة الحال، لأن الأوراق الخاصة والأوراق الرسمية – بالمعنى المدني – لا تتقيد بقيود الحفظ الإداري بالملفات.

وأما القرارات المنشورة في الصحف، والمقتطفات المقصوصة من الجرائد ونحوها فلا تعتبر شاردة لأنها منشورة في أصل مسلسل ثابت التاريخ كما أن الجرائد غير الرسمية ليست أوراقاً إدارية.

ثالثاً: للورقة الإدارية تاريخ قابل للإثبات:

الأصل أن يكون للورقة الإدارية تاريخ ظاهر عليها، وحتى لو كانت الورقة في ذاتها غفلاً من الإمضاء والتاريخ، يكون إثبات تاريخها بتسلسلها في الملف بشكل مطمئن كثبوت رقم عليها يربطها بغيرها من الملف أو في سجل للقيد، أو بتعليتها، أو بقدمها وعدم ظهور ما يدل على تحريك الملف ودسها فيه ونحو ذلك.

وللتاريخ أهمية خاصة لأنه دليل على فورية الورقة وتحريرها في حينها: فإنه كلما كان تحرير الورقة قريب العهد من الواقعة كان أكبر قيمة في الإثبات. وكلما بعد تاريخ تحريرها ضعفت قيمتها.

فإذا وجدت ورقتان متعلقتان بموضوع واحد، وكانت إحداهما أقرب تاريخاً، فإنها ترجح على الأخرى. إلا إذا تضمنت اللاحقة عناصر تدل على التروي والاستكمال.

رابعاً: أن يكون موضوعها واقعة إدارية:

هذا أمر بحكم الضرورة لأن الملفات لا تتضمن أموراً لا تتعلق بالوقائع الإدارية.

ويرى الباحث أن أهم ما يميز البينة الخطية في الإثبات الإداري عن البينة الخطية في القانون المدني بأنها غالباً ما تكون في حوزة الإدارة، فالإدارة هي تنظيم موضوعي يختلف عن الإنسان الطبيعي الذي يدافع عن مصلحته الخاصة ويتمتع بذاكرة وعقل إنساني قابل للنسيان وحياته طالت أم قصرت هي محدودة في عمومها، ومن ثم

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كانت حاجة الإدارة إلى خلق ذاكرتها المستقلة وتكوين عقل إداري متميز لها يحتفظ بالوقائع الإدارية بعيداً عن النسيان أو الغرض الشخصي وهذه الذاكرة أو العقل الإداري عبارة عن السجلات والملفات والأوراق وجميع المصنفات والمحررات التي أعدت بمختلف الجهات الإدارية والتي وضعت تحت يد العاملين بها أو صدرت عنهم ويثبت بها الوقائع المتعلقة بالعمل الإداري وهي ما يمكن تسميتها بالأوراق الإدارية. وبالتالي فجميع الملفات والسجلات تكون في حوزة الإدارة وتقف موقفاً أقوى من الفرد ذلك لاستعدادها للدفاع عن نفسها وفقاً لما لديها من أوراق وسجلات وملفات.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني : حجية الأوراق الإدارية في الإثبات

يقدم الطرفان في الدعوى الإدارية (الأفراد والإدارة على السواء)، تلقائياً أو بناء على طلب أحدهما أو القاضي أوراقاً مختلفة تتنوع في القوة أو الحجية في الإثبات. ولا تقع هذه الأوراق تحت حصر نتيجة للصفة الكتابية التي تتسم بها إجراءات الدعاوي الإدارية. ويمكن تقسيم هذه الأوراق المختلفة إلى الأوراق الإدارية والمحاضر الإدارية.

الفرع الأول: الأوراق الإدارية

يقصد بالأوراق الإدارية كافة المحررات الموجودة في حوزة الإدارة والتي تتضمن وقائع إدارية معينة.[1] وهي بذلك تتضمن الوقائع المتصلة بالنشاط الإداري أو بالعاملين فيه. مثال ذلك القرارات والعقود والأحكام الإدارية، والأوراق المرفقة بملف خدمة الموظف، والخاصة بتعيينه وترقيته وإجازاته وجزاءاته ومعاشه، إلى غير ذلك مما يتعلق بمركزه الوظيفي، وأصل المكاتبات والمراسلات والتقارير الإدارية.

وقد تتضمن هذه الأوراق بعض صور الوثائق والمستندات والأوراق الرسمية المعروفة في نطاق القانون الخاص، إلا أن اكتساب مثل هذه الوثائق والمستندات والأوراق الصفة الإدارية ووجودها في حوزة الإدارة، وتحريرها بخصوص وقائع تدخل في نطاق مسؤوليات أو اختصاص محررها يؤدي إلى اعتبارها في مرتبة مغايرة من حيث الحجية عن الأوراق الرسمية الأخرى تيسر لأصحاب الشأن المنازعة فيها. وعلى هذا النحو فإن القرارات الإدارية تعتبر من الأوراق الإدارية، وهي في نفس الوقت من الأوراق الرسمية بالمعنى المفهوم في القانون الخاص.

وفقاً لما تقدم فإن القرارات الإدارية تعتبر حجة لحين إثبات العكس أمام القضاء الإداري الذي يتحقق من مدى صحتها بكل الطرق المقبولة، ويلتزم بها مصدرها وأصحاب الشأن على السواء، وهي في نفس الوقت كمستند رسمي في حالة عدم الطعن

---

[1] د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

- **د. مصطفى كمال وصفي، إجراءات القضاء الإداري، ١٩٦١، مرجع سابق، ص ٣٣٩.**
- **حيث ويعرفها بأنها "كتابة في حوزة الإدارة ذات تاريخ قابل للإثبات بالطرق المعتبرة في القانون الإداري وتدل على واقعة إدارية معينة.**
- **حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجس الدولة، مرجع سابق، ص ١١١٢.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بهـا أمـام القضـاء الإداري طبقـاً للطريـق القـانوني واكتسـابها الحصـانة، فإنـه لا يمكـن الطعـن بصحة ما ورد فيها إلا بطريق التزوير.

وقـد أكـدت محكمـة القضـاء الإداري فـي مصـر علـى أن القـرار الإداري لا تكـون لـه قيمـة قانونيـة وحجيـة فـي الإثبـات إلا إذا كـان موقعـاً مـن الجهـة المختصـة، وهـذا مـا قررتـه بقولهـا: "إن القـرار الإداري باعتبـاره ورقـة إداريـة يمكـن مناقشـة المشـروعية فيـه بكافـة طـرق الإثبـات، ذلـك أن القـرارات الإداريـة والقـرارات الفرديـة منهـا علـى وجـه الخصـوص وإن كانـت أوراقـاً رسـمية بمعناهـا العـام يحررهـا أو يؤشـر عليهـا موظفـون عموميـون، إلا أنهـا ليسـت مـن طبيعـة الأوراق الرسـمية المعروفـة فـي نطـاق القـانون الخـاص والتـي أشـارت إليهـا المـادة العاشـرة مـن قـانون الإثبـات رقـم ٢٥ لسـنة ١٩٦٨، فهـذه الأوراق التـي تكـون القـرار الإداري لا يسـوغ التسـليم مطلقـاً بـأن إثبـات عكـس مـا جـاء بهـا لا يكون إلا عن طريق الإدعاء بالتزوير".[١]

إن القضـاء الإداري الفرنسـي قـد انتهـى إلـى أن مـن سـلطته تقـدير مـدى صـحة أصـول الأحكـام الإداريـة، مـع إنهـا تعتبـر أوراقـاً رسـمية بـالمعنى المفهـوم فـي القـانون الخـاص. والعبـرة فـي هـذا الشـأن بمـا تتضـمنه النسـخة الأصـلية للحكـم مـن بيانـات، وأي خطأ في الصورة المستخرجة منها لا يعتد به.[٢]

وقـد تكـون الأوراق الإداريـة، خـلاف القـرارات والأحكـام الإداريـة، تضـم مسـتندات أخـرى، حيـث يتضـمن الملـف الإداري الكثيـر مـن الأوراق الإداريـة، مثـل نمـاذج الاسـتمارات المعـدة لإثبـات بعـض الوقـائع، والمعلومـات المختلفـة، مثـل إثبـات الإصـابات ومـدد الخدمـة السـابقة والحالـة الوظيفيـة والعائليـة للموظـف، والإيصـالات والإقـرارات والمراسـلات والمكاتبـات المصـلحية، وغيـر ذلـك الكثيـر ممـا تحفـل بـه ملفـات الخدمـة، والسـجلات الإداريـة سـواء مـا تعلـق منهـا بشـؤون الوظيفـة العامـة أم بغيرهـا، وهـي مـا تعرف بكتب الأرشيف.[١]

---

[١] حكـم محكمـة القضـاء الإداري فـي ١٩٧٠/٦/١٦، س ٢٤، ص ٣٤٩. أشـار إليـه حمـدي عكاشـة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١١٣.

[٢] د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

[١] حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١١٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والـرأي الـراجح الـذي يتجـه إليـه الفقـه الإداري فـي مصـر، ويتفـق مـع طبيعـة التطبيـق العملـي أمـام مجلـس الدولـة، هـو أن هـذه الأوراق والمسـتندات الإداريـة تعتبـر مـن قبيـل القـرائن المكتوبـة القابلـة لإثبـات العكـس، وإن مـا تـدل عليـه مـن بيانـات ووقـائع أعـدت لإثباتهـا يبقـى صـحيحاً إلـى أن يثبـت عكسـه بـأي طريـق مـن طـرق الإثبـات المقبولـة.[٢] وفـي ذلـك تقـول محكمـة القضـاء الإداري "أن الأوراق الإداريـة هـي مـن قبيـل القـرائن القانونيـة المكتوبـة القابلـة لإثبـات العكـس، الأصـل فيهـا الصـحة والطعـن فـي موضـوعها مقبـول عنـد قيام الدليل".[٣]

إلا أن تقـارير المباحـث العامـة تعتبـر حجـة علـى سـبيل الاسـتدلال ومـن قبيـل العناصـر التـي تقـدر قيمتهـا فـي ضـوء غيرهـا مـن العناصـر، حيـث تقـول المحكمـة الإداريـة العليـا بشـأنها "أن تقريـر المباحـث العامـة لا يزيـد فـي قيمتـه علـى محضـر تحريـات أو جمـع اسـتدلالات، ويخضـع فـي تقـدير مـا جـاء فيـه لرقابـة المحكمـة، فلهـا أن تناقشـه وتأخـذ بـه إذا مـا اطمأنـت إليـه واقتنعـت بـه، كمـا أن لهـا أن تطرحـه مـن أدلـة الثبـوت إذا مـا اسـتبان لهـا عدم صحة ما جاء فيه أو عدم ارتكازه على وقائع محددة أو غير مجهلة".[٤]

وفـي حكـم آخـر لهـا تقـول "لا تعـدو أن تكـون تقـارير المباحـث مـن قبيـل إجـراءات جمـع الاسـتدلالات التـي تخضـع فيمـا ورد فيهـا مـن بيانـات وقـرائن وأدلـة لرقابـة المحكمـة، فلهـا أن تأخـذ بهـا إذا اطمأنـت إلـى سـلامتها، أو تطرحهـا إذا تطـرق الشـك إلـى وجـدانها فيهـا، وأسـاس ذلـك مبـدأ حريـة القاضـي فـي تكـوين اقتناعـه بأدلـة الإثبـات المطروحـة فـي الدعوى".[١]

وقـد قضـت المحكمـة الإداريـة العليـا فـي خصـوص حجيـة الصـورة الشمسـية (الضـوئية) لـلأوراق الإداريـة بقولهـا "لا حجيـة للصـورة الشمسـية لـلأوراق الإداريـة أو

---

[٢] د. مصطفى كمال وصفي، إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩.

[٣] حكـم محكمـة القضـاء الإداري فـي ١٩٧٠/٦/١٦، س ٢٤، ص ٣٤٩. حمـدي عكاشـة، المرافعـات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١١٨.

[٤] حكمها الصادر في ١٩٦٥/٥/٢٢، س ١٠، ص ١٤٢١.

[١] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٢١٥٥)، لسنة (٣٠)ق، جلسة (١٩٨٦/٤/١٩).

- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٢٥١٦)، لسنة (٣٠)ق، جلسة (١٩٨٦/٤/١٩).**
- **الأحكـام أعـلاه أشـار إليهـا حمـدي ياسـين عكاشـة، المرافعـات الإداريـة فـي قضـاء مجلـس الدولـة، مرجع سابق، ص ١١٨١.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لأية ورقة أخرى ما لم يقدم صاحب الشأن المتمسك بها الأصل المأخوذة عنه هذه الصورة، وذلك عند المنازعة في ماهية هذه الصورة أو في صحتها، فإذا لم ينازع الطرف الآخر في صحة الصورة أمكن الاعتماد عليها في الإثبات".[٢]

على أن حجية الأوراق، إدارية كانت أم غير إدارية تتعلق بصحة البيانات الواردة بها والتي أعدت في الأصل لإثباتها، سواء أكانت بالنسبة لها حجة لحين الطعن بالتزوير أم لحين إثبات العكس، أما ما تتضمنه من بيانات لم تعد في الأصل لإثباتها فإنها لا تحوز مثل هذه الحجية.

وقضت محكمة القضاء الإداري في مصر، بعدم اعتماد شهادة الدراسة الابتدائية لإثبات تاريخ الميلاد، لأنها أعدت في الأساس لإثبات النجاح،[٣] وإن الدليل الطبيعي لإثبات تاريخ الميلاد يستقي من القيد الرسمي لدفتر المواليد،[٤] وأن شهادة الميلاد لم توضع لإثبات الجنسية، وكذلك شهادة المعاملة العسكرية لا تعتبر دليلاً كافياً على الجنسية المصرية، وإنما الدليل هو الشهادات الرسمية الصادرة من السلطات المختصة،[١] وتعتبر شهادة وزير الداخلية بالجنسية حجة يمكن إثبات عكسها بأي دليل،[٢] وأن جواز السفر قرينة على الجنسية تقبل إثبات العكس.[٣]

وبذلك فإن أوراق الملف الإداري تعتبر حجة بما تضمنته من بيانات أعدت لإثباتها، باعتبارها الوسيلة الرئيسة الغالبة في الإثبات وفقاً لمقتضيات العمل الإداري والقاضي الإداري يقدر قيمة هذه الأوراق مجتمعة في ضوء ظروف الملف ومدى الاطمئنان إلى سلامته وتسلسله وانتظامه وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر "أن طريق الإثبات بالكتابة هو الطريق الأصلي بل هو الغالب، ومرد ذلك إلى أن

---

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٣/١/٢٧، س ١٨، ص ٥٠.

(٣) حكمها الصادر في ١٩٥٣/٥/٣١، س ٧، ص ١٣٨٧.

(٤) الحكم الصادر في ١٩٤٨/١١/١٨، س ٣، ص ١٧١.

(١) الحكم الصادر في ١٩٥١/١٢/١٨، س ٦، ص ١٧٥.

(٢) الحكم الصادر في ١٩٥٢/٥/٢٧، س٦، ص ١٠٨٣، وحكمها في ١٩٥٤/٣/٢٩، س ٨، ص١١٠٠.

(٣) حكمها في ١٩٥٤/١/١٩، س ٨، ص ٤٧٩.

- الأحكام أعلاه عن حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ص ١١١٤-١١١٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

النظام الإداري في ذاته الذي يفرض على موظفي الدولة كل فيما يخصه إثبات ورصد كل ما يتعلق بأعمال الإدارة العامة في أوراق وملفات خاصة يرجع إليها عند اللزوم، وإيجاد ملف خاص لكل موظف يحتوي على كافة ما يخصه من أوراق ومستندات منذ دخوله في خدمة الحكومة حتى آخر حياته الوظيفية".[٤]

وحجية أوراق الملف تخضع لتقدير واطمئنان القاضي الإداري، وعلى ذلك يستخلص اقتناعه من جملة البيانات والمعلومات الواردة في الملف على النحو الذي يطمئن إليه ويرفع أي تعارض أو تناقض قد يقدم بين الأوراق. وللجهة الإدارية استخلاص عقيدتها من الدليل الذي اعتمدت عليه والثابت في الأوراق والمستندات عقلاً، وهذه السلطة في تقدير قيمة المستندات والأوراق ومدى الاعتماد عليها تباشرها الإدارة في تصرفها تحت رقابة القاضي الإداري وتقديره. كما جاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري في مصر الذي تقول فيه "أن التقدير الصحيح للأدلة يقتضي أن يكون بالنظر إليها مجتمعة، بحيث إذا كان بعضها يؤيد البعض الآخر بما يزيل الشبهة في كل منها، فإنه يتعين اعتبارها دليلاً كافياً على صحة الواقعة المتنازع عليها".[١] كما قضت المحكمة الإدارية العليا "أنه لم تتوافر في السجل المشار إليه المظاهر التي تنبئ عن اعتباره من الأوراق والسجلات الرسمية، فهو غير مرقم الصفحات، وغير مختوم بخاتم الدولة، ولا يوجد به أي توقيع لموظف عام، ومليء بالشطب والكشط والتصحيح، كما أنه لم يثبت في هذا السجل مصدر البيانات الواردة فيه أو تاريخ إثباتها، وهل حققها الموظف الذي حررها، بنفسه، أو تلقاها من موظف آخر، أو نقلها عن أوراق أخرى رسمية أو عرفية، ولذلك فإن السجل المشار إليه يفقد كل قيمة له باعتباره ورقة رسمية".[٢]

وهناك من يرى أن اضطراد أوراق عديدة بالملف الإداري على ذكر وقائع معينة لم تحرر لأجلها ولم تعد لإثباتها، هذا الاضطراد لا يتجرد من أية قيمة. ذلك وأن كان الأصل أن قيمة الورقة الإدارية وحجيتها تكون فيما أعدت من أجل إثباته من

---

(٤) حكمها الصادر في ١٩٦٠/٥/٩، س ١٤، ٢٩٩.

(١) حكمها الصادر في ١٩٥٠/١١/٣٠، س ٥، ص ٢٠٥.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٧/١٢/١٩، س ١٣، ص ٢٢٨.

الأحكام أعلاه عن حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١١٦-١١١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بيانات تتعلق بالنشاط الإداري وتوابعه، إلا أن اضطراد أوراق الملف ومرفقاته وجريانها على إثبات واقعة معينة ولو لم تعد أصلاً لإثباتها يبعث على الاعتقاد على صحة هذه الواقعة ووجود أصل لها في ضوء ما يستخلص من أوراق الملف في مجموعها، وبذلك يمكن للقاضي الاعتداد بثبوت الواقعة في حالة غياب الورقة الأصلية التي أعدت لإثباتها طالما أنه لا يوجد بالأوراق ما يدحضها.[٣] ومما لا شك فيه، أن هذا الرأي هو رأي يتفق مع طبيعة الأشياء، لأنه ليس مستساغاً أن تهدر قيمة الأوراق الإدارية من حيث حجيتها على ثبوت أمر لم تعد في الأساس لإثباته، إذا كان ذلك الأمر لا دليل عليه سوى هذه الأوراق، وليس هناك ما يدحض صحة ما جاء فيها بشأنه، وذلك لأن حجية أوراق الملف تخضع أولاً وأخيراً لتقدير واطمئنان القاضي الإداري، وأنه يستخلص اقتناعه من جملة البيانات والمعلومات الواردة في الملف على النحو الذي يطمئن إليه ويرفع أي تعارض أو تناقض يقوم بين الأوراق، وهذا ما لمسناه في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية وهي تراقب مدى تناسب الذنب مع العقوبة،[١] حيث كانت ترجع إلى سيرة الموظف من خلال اضبارته الشخصية، ويعتمد على ما جاء بحقه من كتب شكر وتقدير وسواها من الأعمال التي تنبئ عن كفايته وإخلاصه، ليدحض بذلك الرأي الذي يقوم بأن وجوده أصبح مضراً بالمصلحة العامة،[٢] وكذلك في استدلالها

---

[٣] راجع، د. مصطفى كمال وصفي، إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٠.

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٨/١٩٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١، ٢)، السنة ٤٨، ص ٨٠.

- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٧٩/٨٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٥)، ١٩٨٠، ص٦٠٨.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٨/٢٥٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١، ٢)، ١٩٩٩، ص ٥٣.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٧/١٩٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٣، ٤)، ١٩٩٨، ص ٨١٢.**

[٢] حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها "كما أنه من حيث ما يسند إلى المستدعي من عدم اللياقة فأنه لم يثبت من الملف ما يسند هذا السبب إلا إذا اعتبر عدم اللياقة هو غياب المستدعي بضع ساعات لا يتجاوز مجموعها اليوم الواحد من أيام الدوام الرسمي. وهذا السبب لا يستدعي فصل الموظف إذ يعتبر ضرباً من ضروب الغلو في استخدام السلطة". قرار رقم ١٩٧٧/٦/١٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧٧، ص ٩٥٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

على صحة الوقائع من خلال أوراق الملف في مجموعها. فقد قضت محكمة العدل العليا (أن الاطمئنان إلى المصلحة العامة التي تقضي بإحالة أي موظف إلى التقاعد لا يمكن أن يتوفر لرجل الإدارة ما لم يطلع على طريقة سير الموظف في وظيفته ويستوثق من ذلك، وهذا لا يمكن أن يتم إلا بدراسة ملف خدمة الموظف والمذاكرة بشأنه مذاكرة وافية، أما إحالة الموظف للتقاعد بمجرد الطلب إلى صاحب الحق بالإحالة والقول إن المصلحة العامة تقضي

بذلك، فأن مثل هذا القرار فيه تفريط بحق الموظف، وتفريط بالمصلحة العامة).[1]

وللقاضي الإداري الاعتماد في الإثبات على صور الأوراق المعتمدة طبق الأصل التي تأخذ نفس القوة المقررة لأصلها، إذا لم ينازع أحد في صحتها حيث يتعين مراجعة الصورة على الأصل. وتكون للصورة الأصلية حجية الأصل متى كان مظهرها الخارجي لا يتطرق إليه الشك في مطابقتها للأصل. كما تكون للصورة الرسمية المأخوذة من الصورة الأصلية الحجية ذاتها، إلا إذا طلب من يحتج عليه بهذه الصورة مراجعتها على الصورة الأصلية التي أخذت منها، فيستجاب لطلبه. أما ما يؤخذ من صور للصورة المأخوذة من الصورة الأصلية فلا يعتد به إلا لمجرد الاستئناس تبعاً للظروف.[2] وهذا ما سنوضحه فيما بعد.

أما إذا لم يحدد القانون طرقاً معينة للإثبات أمام القضاء الإداري كأصل عام ولم يحدد قوة معينة بالتالي لكل طريق على غرار الحال أمام القضاء العادي، فإن الأوراق بجميع أنواعها، وهي تشمل الأدلة الكتابية تعتبر الوسيلة الرئيسة للإثبات أمام القضاء الإداري أعمالاً لسيادة الصفة الكتابية للإجراءات، وتمشياً مع نظام العمل الإداري الذي يفرض رصد وإثبات كل ما يتصل بنشاط الإدارة من وقائع في أوراق يرجع إليها عند اللزوم وقد يستعاض عن الكتابة بإحدى الطرق الجائز قبولها

---

[1] قرار محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٩٣/٩/٣٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٣م، ص ١٨٦٦.

- **قرار محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٩٣/٧/١٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٣م، ص ١٨٦٦.**
- **أشار إليه د. علي خطار شطناوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، مرجع سابق، ص ١٣.**

[2] راجع المادة (٩) من قانون البينات الأردني رقم (٣٠)، لسنة ١٩٥٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لـدى القضـاء الإداري،[1] إلا فـي الحـالات التـي يـنص فيهـا الشـارع صـراحة علـى ضـرورة التقيـد بالكتابـة وفـي صـورة معينـة كوسـيلة للإثبـات، كضـرورة إثبـات حصـول امتحـان الموظـف عنـد التعيـين إذا كـان القـانون يتطلـب إجـراء امتحـان لتعيينـه والوسـيلة تكـون سـجل الخدمـة أو سـجلات الإدارة وإثبـات الجنسـية بالشـهادات الرسـمية الصـادرة مـن السـلطة المحليـة أو السـلطات الأجنبيـة المختصـة وإثبـات مـن الموظـف بشـهادة المـيلاد أو مسـتخرج رسـمي مـن سـجلات الأحـوال المدنيـة، أو إثبـات العلـم بـالقرار الإداري بالنشـر أو الإعـلان، وإثبـات واقعـة المـرض المسـقط للالتـزام فـي حـالات معينـة. وإثبـات حالـة العجـز. وهـذه كلهـا أمـور نظـم لهـا القـانون طرقـاً معينـة لإثباتهـا، وبالتـالي فـلا يجـوز الإثبـات بغيـر الطـرق القانونيـة، وعلـى القاضـي الإداري أن يلتـزم بـالطرق المحـددة قانونـاً لإثبـات مثـل هـذه الحالات.

---

[1] حيـث تقـول محكمـة القضـاء الإداري فـي حكـم لهـا "أن الأصـل فيمـا يتعلـق بالإثبـات أمـام القضـاء الإداري أن جميـع الأدلـة تتسـاوى، والقاضـي يكـون اقتناعـه مـن أي دليـل، فالكتابـة ليسـت أقـوى مـن القـرائن، كمـا هـو المسـتقر عليـه فـي قواعـد القـانون الخـاص. وذلـك بـالنظر إلـى الطبيعـة المتميـزة للخصـومة الإداريـة باعتبارهـا تـنص علـى خصـومة عينيـة للقـرار الإداري، وأن الإدارة تحـتفظ بالوثـائق والملفـات ذات الأثـر الحاسـم فـي مجـال المنازعـة الإداريـة، وهـو الأمـر الـذي مـن أجلـه تلتـزم بتقديمها، فضـلاً عمـا هـو ملاحـظ مـن عـدم قيـام التـوازن بـين طرفـي المنازعـة الإداريـة مـن حيـث القـدرة على الإثبـات لاسـتعداد الإدارة بالأدلـة السـابقة المجهـزة وحرمـان الفـرد منهـا" "وتطبيقـاً لـذلك فـإن مـدة الخدمـة السـابقة يمكـن إثباتهـا بكافـة طـرق الإثبـات علـى النحـو الـذي يكفـي لقيـام الاقتنـاع بصـحتها" "حكمهـا فـي ١٩٦٧/١/١٦، س ٢١، ص ٣٥٣. وقضـت فـي حكـم لهـا بـأن قواعـد الإنصـاف لـم ترسـم لإثبـات النجـاح فـي امتحـان القبـول للمـدارس الثانويـة غيـر الأميريـة طريقـة معينـة – ومـن ثـم كـان الجـائز للموظـف إثباتـه بكافـة الطـرق القانونيـة بمـا فـي ذلـك شـهادة الشـهود. وللـوزارة أو المصـلحة صـاحبة الشـأن تقـدير مـا يقدمـه الموظـف مـن الأدلـة علـى ذلـك" حكمهـا فـي ١٩٥٠/١١/٣٠، س ٥، ص ٢٠٥ . وتقـول أيضـاً "وفـي الحقيقـة فـأن طـرق الإثبـات الأخـرى غيـر الكتابيـة تثبـت فـي محضـر يرفـق بـالملف وتعتبـر ضـمن أوراقـه نـزولاً علـى الصـفة الكتابيـة للإجـراءات، ولضـمان حضـوريتها ووجاهيتهـا، وعلـى ذلـك فـإن ملـف خدمـة الموظـف ولـئن كـان الوعـاء الطبيعـي الـذي يسـتمد منـه الـدليل الإداري علـى تسـجيل واقعـة معينـة لكنـه لـيس المرجـع الوحيـد للإثبـات حيـث يجـوز للقاضـي الإداري أن يسـتكمل الأدلـة الموضـوعية ممـا يستشـفه مـن أوراق الـدعوى". الحكـم الصـادر فـي ١٩٦٩/٥/٢٩، س ٢٣، ص ٧٢٨. الأحكـام أعـلاه عـن د. حمـدي عكاشـة، المرافعـات الإداريـة فـي قضـاء مجلـس الدولة، مرجع سابق، ص ١١١٨ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد يحدد القانون طرقاً معينة لإثبات وقائع محددة، وذلك بقصد إيراد أمثلة لوسائل الإثبات المقبولة في هذا الشأن، وبالتالي يمكن الاستعاضة عنها بغيرها من الوسائل المساوية في الإقناع، حيث يعتبر ما ورد في القانون كان على سبيل المثال والاسترشاد.[1]

الفرع الثاني: المحاضر الإدارية:[2]

وهي المحاضر التي يحررها الموظفون المختصون لإثبات وقائع معينة، مثل محاضر جلسات المناقصات والمزايدات، ومحاضر الشرطة، ومحاضر التحقيق الإداري، وغير ذلك، ومثلها في فرنسا محاضر مخالفات الطرق الكبرى.

إن بيانات هذه المحاضر ليست ذات قوة متساوية في الإثبات، إذ تتنوع حجيتها أمام القضاء الإداري، فمنها ما تكون له حجية لحين إثبات العكس عند الطعن بالتزوير،

---

(١) احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢٣٧-٢٣٨.

من ذلك مثلا تحديد القوانين وسيلة النشر والإعلان للعلم بالقرار الإداري إلا أن القضاء الإداري المصري قد جرى على أنه ليس هناك ما يمنع من ثبوت العلم بالقرار عن طريق العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة" حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٥٨/٥/٢٤، س ١٣، ص ١٢٧٦، وحكمها في ١٩٦٠/٩/٢١، س ٥، ص ١٢٧٩، وحكمها في ١٩٦٢/١٢/٨، س ٨، ص ١٩٢. الأحكام أعلاه عن حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٣٠، وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن العلم اليقيني يثبت "... من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة وللقضاء في أعمال رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة" محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨٨/١٣٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٦-٨)، ١٩٩١، ص١٠٥٨.

- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٧/٢٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١-٣)، ١٩٩٤، ص٥٢.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٧/٨٢)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١٠،١١)، ١٩٩٨، ص ٣٧٤٧.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨٤/١٦٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٧، ص ٨٤٩. خلاد، ج٣، مرجع سابق، ص ٣٩٨.**

(٢) د. حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١١١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لأنها سندات رسمية دونت من قبل موظف مختص، ومنها ما يحوز حجية لحين إثبات العكس بأي طريق مقبول، ومنها ما يعتد به على سبيل الاستدلال أو الاسترشاد. وبصفة عامة يمكن تقسيمها إلى قسمين:

أولاً: محاضر تحوز حجية لحين إثبات العكس بطريق الطعن بالتزوير:

ويكون ذلك في العادة في حالات قليلة، فإذا لم يتم الطعن بالتزوير في البيانات الواردة في هذه المحاضر فإنها تعتبر صحيحة. ومثالها في فرنسا محاضر مخالفة التسعيرة التي تدخل في نطاق المسائل الجزائية الخاصة بمخالفة التشريع الاقتصادي، ويشير إليها نص المادة (٣٦) من المرسوم الصادر في ٣٠ حزيران ١٩٤٥ الخاص بالأسعار في فرنسا. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بشأن هذه المحاضر بقوله: "إن البيانات الواردة بالمحضر الذي حرره الموظف المختص بإدارة الرقابة على الأسعار لها حجية لحين الطعن فيها بالتزوير وإن المدعي إذا لم يطعن بالتزوير في صحة هذه البيانات فإنه لا يمكنه الاستناد لنظام مجلس الدولة بأن القرار المطعون فيه قد قام على وقائع غير صحيحة مدعياً باعتماده على هذه البيانات.[١]

وبيانات المحضر التي تحوز هذه الحجية هي التي لاحظها الموظف المختص بتحرير المحضر وتحقق منها بنفسه، أما تلك التي اقتصر دوره فيها على إثبات إقرارات أصحاب الشأن، دون أن يتحقق منها شخصياً فليست لها ذات الحجية ولا يلزم لدحض صحتها الالتجاء إلى طريق الطعن بالتزوير.[٢]

ومثال المحاضر المذكورة في مصر، محاضر جلسات المحاكم القضائية، ومحاضر عرض كشوف الناخبين، ومحاضر مخالفات النقل المائي، التي تقول المحكمة الإدارية العليا بشأنها "إنه لا يمكن إخراج هذه المحاضر وهي أوراق رسمية قام بتحريرها موظفون مختصون ولها حجية كاملة في إثبات ما تضمنته في نطاق ما

---

[١] حكمه في ١٩٤٧/١٢/١٩، (تينيسون) لوبون، ٤٧٦، وحكمه في ١٩٤٨/٦/٢٥ (أيرى لاود) لوبون، ص٢٩٢، عن د. احمد كمال الدين موسى، مرجع سابق، ص ٢٢١.

[٢] حكم المجلس في ١٩٥٣/٢/٢٧ (مارلوت)، لوبون، ص ٦٣٥، عن د. احمد كمال الدين موسى، مرجع سابق، ص ٢٢١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أعدت لإثباته لمجرد إدعاء مرسل لم يقم عليه أي دليل. ولا يقدح في ذلك أن تكون هذه المحاضر صادرة عن الهيئة، وهي الطرف الثاني في المنازعة، إذ أن الهيئة لم تحرر هذه المحاضر بصفتها طرفاً في خصومه ...".[1]

وقضت محكمة العدل العليا بأنه "يستفاد من نص المادة (١٨/ب) من قانون الضمان الاجتماعي والمادة (٤/أ) من التعليمات التنفيذية للجنة الأجر الخاضع للاقتطاع، أن المشرع قد أعطى للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ممثلة بلجنة الأجر صلاحية تقدير الأجر الخاضع للاقتطاع وفقاً لما تراه مناسباً في حالتين:

الحالة الأولى: عند عدم توفر الدفاتر والسجلات المتضمنة أسماء وأجور العاملين لدى صاحب العمل.

الحالة الثانية: عند عدم مطابقة البيانات التي يقدمها صاحب العمل للواقع.

إذا ثبت من خلال محضر التفتيش على المنشأة التي كان يعمل بها المستدعي والذي لا يجوز أن يطعن فيه إلا بالتزوير استناداً لأحكام المادة (٧٠/ب) من قانون الضمان الاجتماعي مطابقة كشوفات رواتب الشركة مع سندات القيد وسندات الصرف للأعوام (٩٩-٢٠٠٠)، كما ثبت من خلال هذا المحضر أن رواتب المؤمن عليه (المستدعي) خلال الأعوام (٩٧-٢٠٠٢) وهي بنظام كشف راتب سنوي لكل موظف مطابقة لما هو وارد لمؤسسة الضمان الاجتماعي، فإن ما ذهبت إليه لجنة الأجر بقرارها المطعون فيه من اعتماد أجر المستدعي بتاريخ ١٩٩٨/١٢/٣١ بواقع (٢٧٠) ديناراً زيادته (١٢%) سنوياً اعتباراً من ٩٩/١/١ يخالف أحكام المادة (١٨/ب) من قانون الضمان الاجتماعي والمادة (٤/أ) من التعليمات التنفيذية للجنة الأجر الخاضع للاقتطاع ويستوجب الإلغاء".[1]

وتقول محكمة العدل العليا في حكم لها "يستفاد من المادة (٤٨/أ/٢) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١، أن المؤمن عليه لا يستحق راتب الاعتلال

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٠/٥/٣٠، س ١٥، ص ٣٨٠. عن د. حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١١١.

[1] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٢٠٠٣/٤٣٠، (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣٠، منشورات مركز عدالة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

للعجز الكلي الطبيعي الدائم إلا إذا انتهت خدماته وأنفك عن العمل أما إذا كان لا يزال يعمل فلا يستحق هذا الراتب.

إذا ثبت من خلال لجنة الرقابة والتفتيش أن المستدعي لا يزال يمارس عمله في عيادته وقد أقر المستدعي نفسه بذلك في مذكرته، المقدمة منه إلى مدير الضمان الاجتماعي التي ذكر فيها أنه يداوم في عيادته ساعة أو ساعتين فقط لكي لا تغلق ولكي يجد زميلاً يأخذ مكانه فيها (وكذلك لأسباب مادية حيث كلفت عمليتي الجراحية للقلب عشرة آلاف دينار)، وحيث أن تقرير لجنة الرقابة والتفتيش لا يطعن فيه إلا بالتزوير وفقاً لأحكام المادة (٧٠/ب) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١ باعتبارها لها صفة الضابطة العدلية، فإن ما توصلت إليه المستدعى ضدها في قرارها الطعين من التأكيد على قرار لجنة تسوية الحقوق بعدم إحالة المستدعي إلى اللجنة الطبية لأنه لا يزال على رأس عمله يكون واقعاً في محله ومتفقاً وأحكام القانون وأسباب الطعن لا ترد عليه".[٢]

وقضت في حكم آخر لها "أن توقيع محضر التحقيق التأديبي من كافة أعضاء المجلس التأديبي يدل على أن المجلس قد انعقد أثناء التحقيق بنصابه القانوني ولا يجوز إثبات عكس ذلك إلا بالطعن في المحضر بالتزوير.

إن الفقرة الأولى من المادة ٧٢ من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ تعطي الحق لمجلس النقابة إذا رأى وجود نقص في التحقيق أن يكمل النقص أو أن يكتفي بما تم فيه.

إن الطعن في القرار الصادر عن مجلس نقابة المحامين في قضية تأديبية بمقولة أن العقوبة شديدة هو طعن غير وارد".[١]

ثانياً: محاضر تحوز حجية لحين إثبات العكس بأي طريق:

---

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٢٠٠٢/٥٠١، (هيئة خماسية) تاريخ ٢٠٠٣/٣/١٧، منشورات مركز عدالة.

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ١٩٧٩/٢٤، (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة ١٣٤٠ من مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وذلك هو الأصل العام بالنسبة للمحاضر الإدارية، مثال ذلك في فرنسا محاضر مخالفات الطرق الكبرى.

ولا تكون الحجية بالنسبة لهذه المحاضر إلا بخصوص الوقائع التي لاحظها وتحقق منها الموظف المختص بتحرير المحضر، أما ما عدا ذلك من البيانات فإنها تؤخذ على سبيل الاستدلال ومن ثم لا يعتمد عليها إلا إذا تأيدت بعناصر أخرى للإثبات، أو لم ينازع في صحتها صاحب الشأن. ومن هذا النوع من المحاضر أيضاً، محاضر جلسات المناقصات والمزايدات والممارسة.[٢]

وقد كان القضاء الإداري الفرنسي يعتبر محاضر جلسات المناقصات هذه أوراقاً رسمية حررت طبقاً للأوضاع القانونية المقررة وبالتالي فإنها تكتسب حجية لحين الطعن فيها بطريقة التزوير.[٣] إلا أن هذا الاتجاه قد تغير فيما بعد حيث استقر القضاء الإداري على اختصاصه بالتحقق من صحة ما ورد في محاضر جلسات المناقصات العامة بأي طريق دون الاستعانة بطريق العطن بالتزوير.[٤]

بالإضافة إلى محاضر جلسات اللجان الإدارية المختلفة التي تعتبر حجة فيما تضمنته من بيانات أثبتها ولاحظها محررها في حدود اختصاصه لحين إثبات العكس. فإذا لم يقدم من ينازع في صحتها الإثبات على ادعاءاته بكل الطرق تعين الاعتداد بالبيانات.[١] ومثال محاضر جلسات اللجان الإدارية في فرنسا، محاضر اللجان الخاصة

---

[٢] احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

[٣] حكم المجلس في ١٨٨٧/١/٢٨، (كوميون استفوكس) لوبون، ص ٩٤، وحكمه في ١٩٣١/١٥/٦، لوبون، ص ٤٨٩، وأحكام أخرى. عن د. علي المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص٢٩٧.

[٤] حكم المجلس في ١٩٥٥/٩/٣٠، (ليروكس)، لوبون، ص ٥٤٥، وحكمه في ٢٢ حزيران ١٩٦٢ (فارسا) لوبون، ص ٤١٧.

[١] حكم المجلس في ١٩٦٧/١٢/٨، لوبون، ص ٤٣٧.

الأحكام أعلاه نقلا عن د. احمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص ٢٢٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بشؤون الموظفين أو بغيرهم،[٢] ومحاضر العمليات الانتخابية التي تعتبر حجة بما تضمنته لحين إثبات العكس بمعرفة الطاعن.[٣]

ومما تقدم فإن الأصل العام أن المحاضر الخاصة باللجان الإدارية تعتبر حجة بما تضمنته من بيانات لحين إثبات العكس بأي طريق مقبول، إلا إذا وجد نص خاص يقضي بأنها حجة لحين الطعن بالتزوير.[٤]

كما قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بأن (المحضر المعد من معاون إدارة المركز بإثبات العجز وعدم القدرة على الكسب بسبب المرض يعتبر حجة بما ورد فيه طالما لم يطعن فيه).[٥]

وكذلك قضت في حكم آخر بأن (محاضر جلسات لجان الانتخاب حجة طالما لم يقدم الطاعن من الأدلة والقرائن ما يدل على العكس).[٦]

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بأن (محضر اللجنة الطبية العسكرية العليا له الحجية الكاملة سواء أمن حيث انعقاد اللجنة أم من حيث مضمونها ويؤخذ بهذه البينة ما لم يثبت عكس ما جاء فيها ولا يمكن دحض مثل هذه البينة بأقوال أفراد عاديين لا علاقة لهم بالأمور الطبية).[١]

وقضت في حكم لها "يعتبر لوائي الموقر والجيزة تابعين لمحافظة العاصمة على ما هو ثابت من نظام التقسيمات الإدارية رقم ٣١ لسنة ١٩٩٥ ويقعان ضمن منطقة البادية الوسطى في حين يخرج لواء القويسمة عن نطاق هذه المنطقة.

---

(٢) أحكام عديدة للمجلس منها حكمه في ١٩٦٣/٢/٢٢ (ماوريل) لوبون، ص ١١٩.

(٣) أحكام عديدة للمجلس منها حكمه في ١٩٦٠/٢/١٦، لوبون، ص ٧١١.

(٤) حكم المجلس في ١٩٥٦/١٠/٢٩، لوبون، ص ٣٩٧، وحكمه في ١٩٥٧/٥/٣، لوبون، ص٩٩٦.

(٥) محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٥٤/٦/٢٠م، س ٨، ص ١٥٥٧. أشار إليه د. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية أمام قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١١٢.

(٦) محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٤٧/٥/٧، س ١، ص ٥٧٣.

أشار إليه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١١٢.

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٨/٤٣٣، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع٦، س٤٧، ص١٧٠٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لا يرد الاحتجاج بكتاب رئيس ديوان الخدمة المدنية الموجه لوزير التربية والتعليم، والذي يشير فيه إلى أن المستدعين ليسوا من أبناء البادية الوسطى، ما دام المستدعون أنكروا ما ورد بهذا الكتاب لا يعتبر من الوثائق التي لا يطعن بها إلا بالتزوير، وأقصى ما يقال عنه أنه من الوثائق التي تعتبر صحيحه حتى يثبت عكسها، فإذا أثبت المستدعون عكس ما ورد بهذا الكتاب، ولم تقدم النيابة أي بينة تدحض بينات المستدعين فأن القرار مخالف للقانون.[٢]

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم آخر بقولها إن (اللجنة الطبية العليا هي صاحبة الصلاحية في تقرير حالات المرض والعجز ومدى تعلق العجز بالوظيفة أو بسببها وفقاً لنظام اللجان الطبية وقانون الضمان الاجتماعي ويعتبر قرارها صحيحاً ما لم تقدم البينة على أن قرارها قد صدر مشوباً بأي عيب من عيوب القرارات الطبية).[٣]

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "يستفاد من أحكام المادة (٩) من قانون الأحوال المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته، أن سجلات الأحوال المدنية بما تحويه من بيانات وصور مستخرجة عنها حجة بصحتها ما لم يثبت عكسها أو بطلانها أو تزويرها بحكم قضائي قطعي".[١]

وكذلك يعتد بما ورد في محاضر الشرطة من بيانات بشأن قضايا المسؤولية الإدارية ومخالفات الطرق العامة أو الاشتراك في الاجتماعات والمظاهرات وغير ذلك من المسائل.[٢] وبالتالي فإن هذه المحاضر تعتبر حجة بالنسبة لما تتضمنه من بيانات تحقق منها رجل الشرطة المختص بتحرير المحضر بنفسه، ويعتد بها في الإثبات لا سيما إذا كانت محررة في وقت قريب من الواقعة، كما لو تمت في ذات اليوم، كذلك

---

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٢٠٠٠/١٥٨، (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠٠/٧/٢٦، منشورات مركز عدالة.

(٣) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٩/٣٠٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٥، ٦)، س ٤٨، ص١٦١٠.

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٢٠٠٢/٤٤٥، تاريخ ٢٠٠٣/١/١٤، منشورات مركز عدالة. Adaleh – Email 533665206: Comtelfax.adaleh.www

(٢) حكم المجلس في ١٩٦٢/١/١٠، لوبون، ص ٢٢، وحكمه في ١٩٦٦/٤/٢٢، لوبون، ص٢٧٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يعتـد بمحاضـر التحقيـق الإداري الـذي تجريـه الإدارة مـن تلقـاء نفسـها وترفقـه بالملفـات الإدارية.[٣]

[٣] حكم المجلس في ١٩٧٣/٢/٢٨، لوبون، ص ١٧٦.

الأحكام نقلاً عن د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢٢٤-٢٢٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني : الأوراق الرسمية والأوراق غير الرسمية

تنقسم المستندات إلى مستندات رسمية ويطلق عليها (الأسناد الرسمية) ومستندات عرفية ويطلق عليها (الأسناد العادية)، والمستندات الرسمية هي التي يتولى تحريرها موظف عام مختص بذلك وفقاً للأوضاع القانونية المقررة، أما المستندات العرفية فهي التي يقوم بتحريرها الأفراد، وتنقسم بدورها إلى مستندات معدة للإثبات وهذه تكون موقعة من ذوي الشأن فتعتبر دليلاً كاملاً، مستندات لم تعد لتكون أدلة إثبات، وقد حدد القانون شروط كل نوع من هذه المستندات، وبين قوته في الإثبات.

وسنعرض فيما يلي لدراسة المستندات الرسمية ثم المستندات العرفية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول : الأسناد الرسمية وشروطها

وسنتناول في هذا المطلب تعريف الأسناد الرسمية وشروطها.

الفرع الأول: تعريف الأسناد الرسمية:[1]

نصت المادة (١٣١٧) من القانون المدني الفرنسي على أن (العقد الرسمي هو ما تحرر بمعرفة المأمورين العموميين الذين لهم حق التحرير في المكان الذي كتب فيه العقد بالشروط المقررة، أو حسب القواعد الموضوعية لذلك).[2]

ونصت المادة (١٠) من قانون الإثبات المصري على أن (المحررات الرسمية هي التي يثبت موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة ما تم على يديه أو ما تلقاه من ذوي الشأن، وذلك طبقاً للأوضاع القانونية وفي حدود سلطته واختصاصه).[3]

كما عرفت المادة (١/٦) من قانون البينات الأردني الأسناد الرسمية بقولها:

السندات الرسمية هي:

I. السندات التي ينظمها الموظفون الذين من اختصاصهم تنظيمها طبقاً للأوضاع القانونية ويحكم بها دون أن يكلف مبرزها إثبات ما نص عليه فيها ويعمل بها ما لم يثبت تزويرها.

II. السندات التي ينظمها أصحابها ويصدقها الموظفون الذين من اختصاصهم تصديقها طبقاً للقانون وينحصر العمل بها في التاريخ والتوقيع فقط.[1]

---

(١) د. احمد نشأت، رسالة الإثبات، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٧٩-٢٢٠.

- **د. مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٥٨ وما بعدها.**
- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٦٣٤)، لسنة (٣٠)ق، جلسة (١٩٨٦/١/١١).**
- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٦١٩)، لسنة (٢٨)ق، جلسة (١٩٨٥/١١/١٦).**
- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٥٨٤)، لسنة (٢٧)ق، جلسة (١٩٨٥/١٢/٤).**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٩٦/١٦١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٢)، ص ٥٠٣.**

(٢) احمد نشأت، رسالة الإثبات، مرجع سابق، ص ١٧٩.

(٣) قانون الإثبات المصري، رقم (٢٥)، لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته.

(١) قانون البينات الأردني، رقم (٣٠)، لسنة ١٩٥٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعرفت محكمة التمييز الأردنية السند الرسمي في حكم لها جاء فيه "عرفت المادة السادسة من قانون البينات الأسناد الرسمية أنها الأسناد التي ينظمها الموظفون الذين من اختصاصهم تنظيمها طبقاً للأوضاع القانونية ويحكم بها دون أن يكلف مبرزها إثبات ما نص عليه فيها ويعمل بها ما لم يثبت تزويرها".[٢]

ومن خلال ما سبق فأن كل ورقة حررت بمعرفة موظف عام أو مكلف بخدمة عامة طبقاً لقواعد الشكل والاختصاص أو وقعت من قبل ذوي الشأن في حضوره وطبقاً لاختصاصه، فأنها تعتبر مستنداً رسمياً يصح الاحتجاج بما دون فيه من أمور وإن الطعن في صحته لا يكون إلا بطريق الطعن بالتزوير.

ومن هذا يتبين أنه يجب أن تتوافر في السند الرسمي ثلاثة شروط أساسية وهي:

١. أن يقوم بكتابته موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة.
٢. أن يكون هذا الموظف مختصاً بكتابته.
٣. أن يراعي في كتابته الأوضاع التي قررها القانون.

الفرع الثاني: شروط الأسناد الرسمية:

أولاً: صدور السند عن موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة

- المقصود بصدور السند من موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة.

معنى صدور السند من موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة أن ينسب إليه سند، ولا يستلزم لذلك أن يكتب السند بيد الموظف أو المكلف بخدمة عامة. فصدور السند الرسمي من الموظف العام لا يقتضي حتماً أن يقوم هذا الموظف، أو المكلف

---

[٢] تمييز جزاء أردنية، قرار رقم ٢٠٠٥/١٣٣٢م، تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١م، منشورات مركز عدالة.

- **تمييز حقوق أردنية، قرار رقم ٢٠٠٤/١٦٠٥، تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٢م، منشورات مركز عدالة.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بخدمة عامة، بتحرير الورقة بخطه، بل يكفي أن يكون تحريرها صادراً باسمه وموقعة بإمضائه.[1]

كذلك لا يلزم لاعتبار السند رسمياً أن يكون قد صدر من الموظف من أول الأمر، فقد يكون السند مجرد سند عرفي في البداية ثم ينقلب إلى سند رسمي بعد ذلك إذا ما تدخل فيه موظف عمومي في حدود وظيفته، إذ العبرة بما يؤول إليه السند لا بما كان عليه.[2] مؤدى ذلك أن الأوراق التي يتقدم بها الأفراد إلى الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة سابقة على الإجراءات التي يريدون اتخاذها لا تعدو أن تكون سندات عرفية إلى أن يتدخل الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة في حدود وظيفته وعندئذ فقط تكتسب الورقة الصفة الرسمية وتنقلب إلى سند رسمي، حين لا يكفي لذلك أن يكون دور الموظف قد اقتصر على مجرد استلام هذه الطلبات دون أن يثبت فيها بيانات خاصة أو بيانات فنية.

والسندات الرسمية طبقاً لأحكام المادة السادسة من قانون البينات، قد ينظمها الموظفون العامون الذين من اختصاصهم تنظيمها، بأن يكونوا هم الذين يحررونها. وليس من الضروري أن تكون مكتوبة بخطهم، بل يكفي أن تكون كتابتها صادرة باسمهم، ويجب على كل حال أن يوقعوها بإمضائهم. ويثبت فيها نوعان من البيانات:

الأولى: ما تم على أيديهم، أي أن يثبتوا في السند الرسمي جميع الوقائع التي وقعت تحت نظرهم وبمشهد منهم خاصة بالتصرف الذي يوثقونه فيثبتون حضور ذوي الشأن وما قام به كل منهم كأن يكون المشتري مثلاً سلم الثمن كله أو بعضه للبائع أمام الموثق، وحضور الشهادة أمامه مع ذكرهم بأسمائهم، وتاريخ تحرير السند الرسمي وتلاوة الصيغة الكاملة للسند ومرفقاته، مع بيان الأثر القانوني المترتب عليه، وقيام ذوي الشأن والشهود بتوثيقه وغير ذلك من الوقائع التي تمت بمحضر منه وتحت بصره.

---

[1] ويرى البعض أنه يشترط في حالة تحرير الورقة بخط غير الموظف أن يكون تحريرها بحضوره على الأقل قبل توقيعه عليها، أما إذا حررها الكاتب بغيابه ثم عرضها عليه للتوقيع، فلا تكون لها الصفة الرسمية، بل صفة السند العادي، إدوارد عيد، موسوعة أصول المحاكمات والإثبات والتنفيذ، الجزء ١٤ (الإثبات)، ٢، الإثبات بالكتابة، ١٩٩١، ص ٢٧.

[2] شكري سروري، موجز أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية، ١٩٨٦، ص ٥٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والثانيــة: مــا تلقــاه مــن ذوي الشــأن مــن أقــوال وبيانــات وتقريــرات فــي شــأن التصـرف القـانوني الـذي يشـهد بـه السـند، أي مـا وقـع تحـت سـمعه فقـط. فالبـائع مـثلاً قـرر أنـه بـاع شـيئاً بحـدود معينـة بـثمن معـين وتعهـد بالتزامـات معينـة، وقـرر المشـتري أنـه قبـل شـراء هـذه العـين بهـذا الـثمن وأنـه مـن جهتـه تعهـد بالتزامـات معينـة وهكـذا، ويقـوم الموظـف بالتصديق على هذه السندات طبقاً للقانون.

المقصود بالموظف العام أو الشخص المكلف بخدمة عامة

تبـين لنـا ممـا تقـدم أن صـفة الورقـة الرسـمية لا تثبـت إلا للسـندات التـي تصـدر مـن موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة.

لقـد تصـدى العديـد مـن الفقهـاء لتعريـف الموظـف العـام،[1] ومـع ذلـك تـدور التعريفـات الفقهيـة جميعهـا حـول العناصـر والشـروط الأساسـية اللازمـة لاكتسـاب الشـخص صـفة الموظـف العـام. يعـرف الأسـتاذ M. Waline الموظـف العـام بأنـه "كـل شـخص يعمـل فـي خدمـة سـلطة وطنيـة ويسـهم بصـورة اعتياديـة فـي تسـيير مرفـق عـام يـدار بطريقـة الإدارة المباشـرة، ويشـغل وظيفـة دائمـة مدرجـة فـي الكـادر الإداري".[2] ويعـرف الأسـتاذ "A. Plantey" الموظـف العـام بأنـه "ذلـك الشـخص الـذي يسـهم بصـورة دائمـة فـي تنفيـذ نشاط مرفق عام إداري".[3]

ويلاحـظ فـي هـذا المجـال أن الفقـه المعاصـر يميـل غالبـاً للأخـذ بـالتعريف التشـريعي أو القضائي للموظف العام.

وقـد عـرف المشـرع الفرنسـي الموظـف العـام بطريقـة غيـر مباشـرة، حينمـا حـدد ميـدان تطبيـق قـانون الخدمـة المدنيـة الأخيـر، تـنص المـادة (٢) مـن القـانون رقـم ٨٤-١٦

---

(١) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط٨، ١٩٩٦، ص ٦٦٧.

- **د. اعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري الأردني، ط١، ١٩٩٨، ص ١٩٨.**
- **د. علـي خطـار شـطناوي، مبـادئ القـانون الإداري، الوظيفـة العامـة، الجامعـة الأردنيـة، عمـان، ط ١٩٩٨، ص ٣٦.**

(2) M. Waline: Traite' 'ele'mentaire de droit administratif. Paris. S. G'ene e'di. P.324.

(3) A. Plantey: Traite Pratique dela Fonction Publique. 1973, L. G. D. J. Tome. 1 No.44.

أشار إليه د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الصادر في ١٩٨٤/١/١١ "تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعين لأحكام الباب الأول من نظام الخدمة المدنية والمعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة والمثبتين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها أو في مؤسسات الدولة العامة".

ويعرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام "بأنه الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة في كادر المرفق العام".

ومن هذا التعريف يلاحظ أن القضاء الإداري الفرنسي يتطلب توافر شرطين أساسيين لاكتساب الشخص لصفة الموظف العام وهما: شغل وظيفة دائمة والتثبيت في الدرجة.

الشرط الأول: دائمية الوظيفة

يشترط لاكتساب الشخص صفة الموظف العام أن يشغل الشخص بصفة دائمة وظيفة دائمة، لذا يتطلب القضاء الإداري الفرنسي توافر عنصري الدائمية: دائمية الوظيفة ذاتها وشغلها بصفة دائمة أو نهائية. يقول (A. de Laubadere) "لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام يجب أن يشغل بصفة دائمة وظيفة دائمة".[١]

فقد طلب مجلس الدولة الفرنسي صراحة ضرورة دائمية الوظيفة التي يشغلها الشخص لاكتساب صفة الموظف العام. فقضى المجلس "بأنه يستخلص من التحقيق ومن الشروط والظروف أن الطاعن يشغل وظيفة سكرتير لجنة تحكيم الأجرة لمدينة نيولي فذلك لا يعتبر كأنه شاغل لوظيفة دائمة.[٢]

الشرط الثاني: التثبيت في الوظيفة

يتعين لاكتساب الشخص المعين لصفة الموظف العام أن يدمج ضمن الهرم الإداري. ويتحقق دمج الشخص المعين في الهرم الإداري بوساطة التثبيت في الوظيفة.

---

(1) A. De Laubadere: op. Cit. N. 17 “IL faut qu’elle ait pour effect de lui faire occuper de faction permanente un emploi permanent”. A. Plantey: op. No.50.

(2) C. E.: 3 Mars 1923, Hardouin Delaforge, Rec, P. 239.

أشار إليه د. شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يقول (A. de Laubadere) يتحقق هذا الاندماج في الهرم الإداري بوساطة التثبيت الذي يمنح الشخص المعين صفة الموظف العام".[1] وقد طلب مجلس الدولة الفرنسي هذا الشرط صراحة، فقد قضى "هكذا فإن الطاعن لا يمكن قبل التثبيت أن يعتبر جزءاً من الكادر الدائم للإدارة العامة".[2]

من هذا يتضح أن مجلس الدولة الفرنسي يطلب ويشترط توافر شرطين لاكتساب الشخص المعين صفة الموظف العام. وهذان الشرطان هما أن يشغل الشخص بصورة دائمة وظيفة هي بطبيعتها وظيفة دائمة وأن يتم تثبيته في تلك الوظيفة، فإذا تخلف أحد هذين الشرطين انتفت صفة الموظف العام عن الشخص المعين.

وفي نفس الاتجاه الفرنسي يعرف الموظف العام في مصر بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".[3]

عرفت المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٥٥) لسنة (٢٠٠٢م) الموظف العام، بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع، أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجراً يومياً". ويلاحظ أن المشرع الأردني حتى في النظام الأخير أخذ بمفهوم واسع للموظف العام. فلم يشترط دائمية الوظيفة التي يشغلها الشخص لاكتساب هذا الأخير لصفة الموظف العام، وذلك لإضفاء صفة الموظف على الشخص الذي يشغل وظيفة مؤقتة "بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي". لذا يكتسب الشخص صفة الموظف العام بصرف النظر عن دائمية الوظيفة التي يشغلها وبالتالي يعتبر موظفاً عاماً وفقاً للتحديد

---

(1) A. de Laubadere: Op. Cit. No. 19.

(2) C. E. 15 Fevrier. 1907. Mouline, Prectie.

أشار إليه د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٣) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٦٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والمنطق التشريعي السابق الأشخاص الشاغلون لوظائف دائمة أو مؤقتة سواء أكان شغل الوظيفة الدائمة بصورة مؤقتة أو دائمة.[1]

فيشترط وفق تعريف المشرع توافر شرطين لاكتساب صفة الموظف العام:

الشرط الأول: أن تكون الوظيفة المعين بها الشخص مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الميزانية العامة للدولة أو ميزانية إحدى السلطات أو المؤسسات التي يقرر مجلس الوزراء سريان أحكام نظام الخدمة على موظفيها.

الشرط الثاني: أداة التعيين: حيث يجب أن يعين هذا الشخص بقرار من المرجع المختص بالتعيين (قرار إداري) لذا يعتبر قرار التعيين وفق التعريف الذي أورده المشرع الأردني شرطاً أساسياً لاكتساب الشخص صفة الموظف العام.

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على تعريف الموظف العام بأنه (الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة).[2]

وقد حددت محكمة العدل العليا هذا التعريف في بعض أحكامها التي قضت فيها بقولها: "... إن معنى الوظيفة العامة يتحدد وفق الاتجاه السائد فقها وقضاء استناداً لنظرية المرفق العام وهو معيار موضوعي يقوم على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة العامة دون اعتداد بالأوصاف العارضة التي لا تمس جوهر هذه العلاقة، وعلى أساس هذه النظرية يعتبر موظفاً عاماً: كل شخص يعمل بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بغض النظر عما إذا كانت الوظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أما لا ...".[1]

---

(1) علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٢.

(2) محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٧٦/٥/١٦، نقابة المحامين، ص ١٢٠٢. أشار إليه، شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٤.

(1) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٢٥ في القضية رقم ٩٧/١٩١، بتاريخ ١٩٩٤/٥/١٩، مجلة نقابة المحامين، ص ٣٧٩٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويستفاد من هذا التعريف أنه لابد من توافر ثلاثة شروط أساسية لاعتبار شخص ما موظفاً عاماً، بحيث إذا توافرت هذه الشروط في شخص معين اكتسب صفة الموظف العام ... وهي: أن يعين بالوظيفة بأداة قانونية عن طريق السلطة المختصة، وأن يشغل وظيفة دائمة، وأن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية بطريق مباشر.

ويعرف الدكتور عبد الرزاق السنهوري الموظف العام بأنه كل شخص "عينته الدولة للقيام بعمل من أعمالها"[٢] وسواء أكانت الوظيفة "دائمة أم مؤقتة، وسواء أكان شاغلها يشغلها بمقتضى قرار إداري أم بمقتضى عقد، وسواء أكانت مأجورة أم غير مأجورة، تابعة لجهاز مركزي أو محلي أو هيئة عامة تابعة للدولة أو كان يعمل في إدارة حكومية تقوم بعمل مما تقوم به الشركات في بلاد أخرى كالسكك الحديدية والبرق والبريد والهاتف ومرافق المياه والكهرباء ..."[٣] ولا يهم ما إذا كان الموظف يؤدي عملاً يومياً أو أسبوعياً أو عدة مرات في الأسبوع

أو الشهر ما دامت وظيفته بطبيعتها تقتضي أن يكون العمل على هذا النحو.[١]

- **محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٨٦/٦/٢١، نقابة المحامين، ١٩٨١، ص ١٦٨١.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية، ١٩٧٧/٦/١٦، نقابة المحامين، ١٩٨١، ص ٢٤.**

[٢] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٦٥.

- **رمضان أبو السعود، أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية، الدليل الكتابي، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤، ص ٤٠.**

[٣] رمضان أبو السعود، أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٤٠-٤١.

[١] شكري سرور، موجز أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية، المرجع السابق، ص ٥٤.

وقد جاء بأن أحكام محكمة النقض المصرية أن الموظف العام هو "كل من يعهد إليه بنصيب من السلطة يزاوله في أداء العمل الذي أنيط به أداؤه، سواء أكان هذا المنصب قد أسبغ عليه من السلطة التشريعية في الدولة أو السلطة التنفيذية أو القضائية، ويستوي في ذلك أن يكون تابعاً مباشرة إلى تلك السلطات أو أن يكون موظفاً بمصلحة ثابتة لإحداها". نقض جنائي ١٩٦٧/٤/٢٤ مج أحكام النقض الجنائي، س ١٨، ص٥٥٩.

وقضت محكمة النقض بأن: "مناط رسمية الورقة في نص المادتين ١٠-١١ من قانون الإثبات أي يكون محررها موظفاً عمومياً مكلفاً بتحريرها بمقتضى وظيفته وتعتبر حجة بما دون فيها من أمور قام بها محررها في صدور مهمته أو وقعت من ذوي الشأن في حضوره، وشركات القطاع العام تعتبر من أشخاص القانون الخاص والعاملون بها ليسوا من الموظفين العموميين لأن

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبطبيعة الحال يتنوع الموظفون العموميون، ويختص كل منهم بإصدار أنواع معينة من السندات. فالموظف الذي يقوم بتحرير التصرفات هو الموثق، والذي يقوم بكتابة الأحكام هو القاضي، والموظف الذي يثبت ما يدور في جلسة القضاء من إجراءات ومرافعات هو كاتب الجلسة،[٢] والموظف الذي يقوم بتبليغ أوراق المرافعات المختلفة والأوراق الرسمية هو المحضر.[١] والموظف الذي يقوم باتخاذ القرارات الإدارية هو موظف إداري.

على أنه يكفي لاعتبار الورقة سنداً رسمياً، أن تصدر من شخص مكلف بخدمة عامة كالخبير فيما يحرره من محاضر يثبت فيها الأعمال التي قام بها[٢] والمحكم في الدعوى المحكم فيها على أنه يلزم لاعتبار الشخص مكلفاً بخدمة عامة أن تكون الدولة هي التي عهدت إليه بهذه الخدمة.

علاقتهم بها علاقة تعاقدية تخضع لأحكام نظام العاملين بتلك الشركات ومن ثم لا تعتبر أوراقها أوراقاً رسمية ...". نقض مدني ١٩٩٠/٧/٢٥، مج س٤١، ص ٤٦٢. أشار إليه د. محمد حسن قاسم، قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص١٥٣.

(٢) وقضت محكمة النقض بأن من المقرر أن نسخة الحكم الأصلية هي من الأوراق الرسمية وأن كاتب الـ جلسة هو المنوط بتحريرها أصلا نقلا عن ذات النص الذي دونه القاضي في مسودة الحكم، ولا يغير من رسميتها أن يخالف هذا الكتاب واجبه ويعهد إلى غيره بتحرير تلك النسخة، لأن صفة الرسمية إنما ينسحب على الورقة في هذه الحالة منذ بدء تحريرها وذلك بمجرد تداخل الكاتب المختص وتوقيعه عليها. إذ العبرة في هذا الصدد بما يؤول إليه المحرر لا بما كان عليه في أول الأمر. نقض جنائي ١٩٦١/١٢/١٤ مج أحكام النقض، س ١٢، ص ٩٥٠.

وقضت محكمة التمييز الأردنية بقولها "يعتبر ما ورد بالإنذار العدلي إقراراً قضائياً لأن الإنذار العدلي إجراء قضائي وجزء من الدعوى احتج به المميز وكان من ضمن بيناته وحيث أن الإقرار حجة قاطعة على المقر وهو ملزم له ما دام أن ظاهر الحال لا يكذبه ولا يشوبه خطأ في الواقع ولا يجوز الطعن بإقرار المدعي بأن الدفعة الأولى التي دفعها للمدعى عليه بموجب الإنذار العدلي وهو سند رسمي منظم من قبل كاتب العدل إلا بالتزوير وفقاً لنص المادة السادسة من قانون البينات ولكون المقر ملزم بإقراره"، تمييز حقوق أردنية، قرار رقم ٢٠٠٤/١٦٠٥، تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٢، منشورات مركز عدالة.

(١) قضت محكمة النقض بأن صحيفة الدعوى وإن كانت تظل ورقة عرفية طالما هي في يد صاحبها تنقلب إلى محرر رسمي بمجرد قيام المحضر بإعلانها، نقض جنائي ١٩٥٢/٤/١٤، مج س ٣، ص ٧٢٠.

(٢) د. أحمد نشأت، رسالة الإثبات، مرجع سابق، ص ١٨٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثانياً: صدور السند من موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة في حدود سلطته واختصاصه[٣]

- صدور السند في نطاق اختصاص الموظف العام

ويقصد بذلك، من ناحية، أن يكون الموظف العام، أو المكلف بخدمة عامة، قد قام بتحرير الورقة أثناء ثبوت ولايته لذلك، بمعنى أن يكون قائماً بعمله قانوناً وقت تحريرها. أما إذا كان قد عزل أو أوقف أو نقل وتم إبلاغه بالقرار الصادر بهذا الشأن فإنه يفقد سلطته ولا تكون له ولاية في تحرير أي ورقة رسمية. أما إذا كان قد حرر الورقة في الفترة التي أعقبت صدور القرار المذكور وقبل إبلاغه به فإن الورقة تكون صحيحة، حماية للوضع الظاهر المصحوب بحسن النية.[٤] وإذا ما صدر السند عن الموظف وهو يقوم بالعمل فعلاً، فلا يؤثر في صحته أن يكون تعيينه في الوظيفة قد تم على خلاف ما يقضي به القانون، أو أن يكون توليه الوظيفة قد تَمَّ عن غير طريق السلطة الشرعية في البلاد وذلك تطبيقاً لفكرة الموظف الفعلي.[١]

فالموظف الفعلي هو الشخص الذي يقحم نفسه على الوظيفة العامة فيباشر الاختصاص المقرر لهذه الوظيفة من تلقاء نفسه أو وصل إلى الوظيفة بأسلوب غير قانوني. كأن يكون القرار الذي صدر بتعيينه قراراً خاطئاً أو معيباً أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً. فقد يعين شخص في وظيفة معينة – دون اتباع الإجراءات القانونية الصحيحة في تعيينه – فيقع عندئذ قرار التعيين باطلاً. والمفروض أن تعتبر الأعمال والتصرفات الصادرة عنه باطلة، ولا يعتد بها لصدورها من غير مختص، وتزول عنه صفة الموظف العام عند تقريرها هذا البطلان.

إلا أن الفقه والقضاء الإداريين قرراً سلامة التصرفات (غير المشروعة) التي قام بها الموظف الفعلي، وذلك حماية لمصالح من تعاملوا مع هذا الشخص بحسن نية،

---

(٣) د. مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٦٠.

(٤) السنهوري، الوسيط، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ١٦٧.

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ١٩٧٩، ص ١٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

اعتماداً في حالته الظاهرة لهم، وإعمالاً لمبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وتطبق نظرية الموظف الفعلي في الأحوال العادية كما تطبق في الظروف الاستثنائية، بأن تعهد الإدارة إلى بعض الأشخاص بالخدمة العامة، عندما لا يتسع الوقت أمامها لاتباع أحكام التعيين في الوظيفة العامة في شأنهم. وفي مثل هذه الحالة تعتبر تصرفاتهم مشروعة نظراً للظروف غير العادية التي حصل فيها التصرف حتى ولو لم يكن قد صدر قرار بتقلدهم الوظيفة العامة.[٢] وحتى في الظروف الاستثنائية التي تبرر سلامة تصرفات الموظف الفعلي، فإنه لا يكتسب صفة الموظف العام، وهذا ما استقر عليه القضاء المصري حيث أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها بقولها: "... إن نظرية الموظف الفعلي ... لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة، وتحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضماناً لانتظام المرافق العامة، وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها بإضطراد دون توقف ... وتحتم الظروف غير العادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة إذ لا يتسع أمامها الوقت لإتباع إجراءات التعيين في الوظيفة في شأنها، ونتيجة لذلك لا يحق لهم طلب تطبيق أحكام الوظيفة العامة، كما لا يحق لهم الإفادة من مزاياها لأنهم لم يخضعوا لأحكامها ويعينوا وفقاً لأصول التعيين فيها ...".[١]

وقد أكدت محكمة العدل العليا في حكم لها على هذه الاستثناء الخاص بنظرية الموظف الفعلي فقضت في حكم لها بقولها "... إن القول بأن اللجنة المشكلة للتحقيق في الشكوى المقدمة ضد أحد موظفي البلدية هي لجنة غير قائمة قانوناً وإن قرارها بالنسبة لذلك يعتبر منعدماً وحقيقاً بالإلغاء هو قول غير وارد، ذلك أن الحكم الصادر من محكمة العدل العليا القاضي بأن تعيين هذه اللجنة كان غير قانوني بعد صدور قرار اللجنة المطعون به، ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه الإداري أن الإجراءات التي

---

(٢) راجع في تفصيلات نظرية الموظف الفعلي د. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٧٦ وما بعدها.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية رقم ١١١٢، الصادر بتاريخ ١٩٦٤/١١/٢٩، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٢٣٤٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يقوم بها (الموظف الفعلي) تعتبر صحيحة ولو ثبت بعد ذلك أن قرار تعيينه كان باطلاً".[٢]

ومن ناحية أخرى، يشترط ألا يقوم بالموظف الذي صدر عنه السند مانع شخصي يجعله غير صالح لإصداره. ومن هذه الموانع على سبيل المثال "لا يجوز للموظف أن يباشر توثيق سند يخصه شخصياً أو تربطه وأصحاب الشأن فيه صلة مصاهرة أو قرابة".

ويتبين من ذلك أنه يشترط ألا يكون للموظف مصلحة شخصية في السند الذي يصدره، فيجب ألا يكون هو صاحب الشأن في السند، كما يجب ألا يكون بين الموظف وأصحاب الشأن في السند صلة مصاهرة أو قرابة إلى الدرجة الرابعة وذلك حفاظاً على نزاهته وحياديته، كما يجب ألا يكون بينه وبين شهود السند صلة مصاهرة أو قرابة إلى الدرجة الرابعة، وذلك لرفع مظنة التأثير على الشهود.[٣]

- صدور السند في نطاق اختصاص الموظف العام

ويقصد بذلك أن يكون الموظف أو المكلف بخدمة عامة مختصاً نوعياً ومكانياً بتحرير السند. ذلك أن كل نوع من السندات تتولى تحريره – كما أشرنا من قبل – فئة معينة من الموظفين.

فإذا صدر السند عن غير مختص نوعياً بتحريره فلا يكون له الصفة الرسمية.[١] بل إن البيانات التي يدرجها موظف عام في سند رسمي يختص أساساً بتحريره لا يكون لها الصفة الرسمية إذا كان القانون لا يجعل السند دليلاً لإثبات هذه

---

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ٧٢/١٠٦، مجلة نقابة المحامين، ع٦، ص ١٦٨.

[٣] رمضان أبو السعود، أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية، المرجع السابق، ص ٥٥. أنظر إدوارد عيد، موسوعة أصول المحاكمات والإثبات والتنفيذ، مرجع سابق، ص ٢٨.

[١] وإذا كان الموظف يختص بجمع الاستدلالات فحسب دون إجراء التحقيق، فإن ما يتخذه من إجراءات التحقيق، وما يدونه بشأنها، لا يعتد به، أنظر سليمان مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته، مرجع سابق، بند٥١.

وقضت محكمة النقض بأن محاضر جمع الاستدلالات التي يحررها معاون المالية لا يكون لها الحجية المطلقة التي أسبغها القانون على البيانات التي أعدت لها الورقة الرسمية، وإنما تكون خاضعة للمناقشة والتمحيص، وقابلة لإثبات عكسها بكافة الطرق دون حاجة لسلوك طريق الطعن بالتزوير، نقض ١٩٧٢/٣/١٤، مج س ٢٣، ص ٤٠٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

البيانات، وكان هذا الموظف، بالتالي، غير مختص نوعياً بتحريرها. ولذلك فقد قضت محكمة النقض المصرية بأن إثبات موظف المحكمة الحسبية في محضر حصر التركة – وهو محرر رسمي يختص بتحريره هذا الموظف – تاريخ وفاة المراد حصر تركته، لا يجعل لهذا البيان صفة رسمية، ما دام أن محضر حصر التركة لم يجعل قانوناً لإثبات تاريخ الوفاة.[٢] على أنه يكفي أن يكون الموظف العام مختصاً بكتابة الورقة من "حيث طبيعتها" ولو كان غير متخصص فيما يدلي به ذو الشأن من أقوال أمامه لإثباتها، أو لم تكن له دراية بفحوى هذه الأقوال.[٣]

لا يكفي أن يكون الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة مختصاً نوعياً بتحرير السند وإنما يجب أن يكون مختصاً مكانياً، وذلك لأن لكل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة دائرة اختصاص مكاني لا يجوز له أن يتعداها. ولكن لا ينبغي أن يفهم من ذلك أن أصحاب الشأن يتقيدون بأن يجري توثيق سنداتهم في جهة معينة أو في مكان معين، فالاختصاص المكاني إنما يقيد الموظف لا أصحاب الشأن، فهؤلاء لهم حرية اختيار أي دائرة يوثقون فيها سنداتهم ما دام أن الموظف الذي يتقدمون إليه هو المختص مكانياً بتحرير هذا السند.[١]

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى ما قضت به محكمة النقض المصرية من أن "مباشرة الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة لإجراء معين لا تقطع بمجردها في توافر الشروط اللازمة لاختصاصه به إذ العبرة في ذلك بحقيقة الواقع.[٢]

---

(٢) نقض ١٩٤٥/٢/٨، المحاماة، س ٢٧، ص ٤٣٠.

(٣) نقض ١٩٧٨/٥/٢٤، مج، س ٢٩، ص ١٣١٥ وقد جاء فيه أن "مناط الورقة الرسمية أن يكون محررها موظفاً عمومياً مكلفاً بتحريرها بمقتضى وظيفته ... ومن ثم فإن محضر جمع الاستدلالات الذي حرره أحد رجال الشرطة بناء على شكوى قدمت إليه. وأثبت فيه ما أدلى به ذوو الشأن من أقوال أمامه، يعتبر بهذه المثابة من المحررات الرسمية. ولا محل للقول بوجوب أن يكون من يتولى تحرير الورقة الرسمية متخصصاً فيما يدلي به ذو الشأن من أقوال أمامه أوله دراية لفحوى هذه الأقوال، اكتفاء بأن يكون الموظف العام مختصاً بكتابتها من حيث طبيعتها".

(١) انظر، رمضان أبو السعود، المرجع السابق، ص ٥٨. سليمان مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته، مرجع سابق، ص ١٥٦.

(٢) نقض ١٩٩٠/١٢/٢٦، مج، س ٤١، ص ١٠١٠ وقد جاء فيه أن "مناط رسمية الورقة في نص المادة ١٠-١١ من قانون الإثبات، رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ أن يكون محررها موظفاً حكومياً مكلفاً بتحريرها بمقتضى وظيفته، وهي حجة بما دون فيها من أمور قام بها محررها في حدود

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثالثاً: ضرورة مراعاة الأوضاع القانونية في تدوين السند

يقرر القانون لكل نوع من السندات الرسمية أوضاعاً يتعين على الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة أن يراعيها عند قيامه بتحرير السند. فالقاضي في تحريره للحكم، والكاتب في تحرير محضر الجلسة، والموظف في اتخاذ القرارات الإدارية، والمحضر في تحرير التبليغات ومحاضر التنفيذ وسائر أوراق المرافعات... الخ، كل هؤلاء يخضعون في تحريرهم لهذه المحررات لأوضاع وقواعد قانونية يجب مراعاتها حتى يكتسب السند الصفة الرسمية.

فكل سند رسمي لابد وأن يمر تنظيمه بثلاث مراحل:

الأولى: مرحلة ما قبل تنظيم السند أو التصديق عليه، وتشمل دفع الرسوم والتثبت من أهلية الأشخاص ورضائهم.

الثانية: مرحلة التنظيم أو التصديق وتشمل ما يراعى في كتابة السند الرسمي والشهود وتلاوة السند والتوقيع عليه.

الثالثة: مرحلة ما بعد التنظيم، وتتضمن حفظ أصل السند وتسليم صور عنه.

فإذا تخلف أحد هذه الشروط الثلاثة بأن كانت الورقة صادرة من غير موظف عام أو موظف عام غير مختص أو موظف عام مختص ولكنه لم يراع في تحريرها الأوضاع التي يتطلبها القانون فإن الورقة تكون باطلة ولا تعد ورقة رسمية.

وقد حددت الفقرة (٢) من المادة (٦) من قانون البينات هذا الجزاء بقولها "إذا لم تستوف هذه الأسناد (الأسناد الرسمية) الشروط الواردة في الفقرة السابقة فلا يكون لها إلا قيمة الأسناد العادية، بشرط أن يكون ذوو الشأن قد وقعوا عليها بتواقيعهم أو بأختامهم أو ببصمات أصابعهم".

مهمته أو وقعت من ذوي الشأن في حضوره، كما وأن مباشرة الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة لإجراء معين لا تقطع بمجردها في توافر الشروط اللازمة لاختصاصه به.

- **تمييز جزء أردنية، رقم ٢٠٠٥/١٣٣٢، تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١ جاء فيه "عرفت المادة السادسة من قانون البينات الأسناد الرسمية أنها الأسناد التي ينظمها الموظفون الذين من اختصاصهم تنظيمها طبقاً للأوضاع القانونية ويحكم بها دون أن يكلف مبرزها إثبات ما نص عليه فيها ويعمل بها ما لم يثبت تزويرها".**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني : حجية الأسناد الرسمية في الإثبات

الفرع الأول: حجية الأسناد الرسمية

إذا تـوافرت الشـروط السـابقة فـي السـند وكـان مظهـره الخـارجي ناطقـاً بالرسـمية قامـت قرينـة علـى سـلامته الماديـة وعلـى صـدوره ممـن يحمـل توقيعـاتهم. ويترتـب علـى ذلـك أن السـند الرسـمي يعتبـر حجيـة بذاتـه دون حاجـة إلـى الإقـرار بـه، فـلا يطلـب ممـن يتمسـك بـه أن يقـيم الـدليل علـى صـحته وإنمـا علـى الخصـم الـذي ينـازع فيـه أن يثبـت ادعـاءه ولـن يستطيع ذلك إلا عن طريق الطعن بالتزوير.

وهـذا علـى عكـس السـند العـادي الـذي لا يعتبـر حجـة بمـا يـدون فيـه، إلا إذا لـم ينكـره من وَقَّعَ عليه فإذا أنكره كان على من يتمسك به أن يقيم الدليل على صحته.

ولكـن يجـب أن يكـون المظهـر الخـارجي دالاً علـى رسـميته، فـإن كانـت بـه عيـوب ماديـة كوجـود كشـط أو محـو أو تحشـير، جـاز للمحكمـة مـن تلقـاء نفسـها أن تسـقط قيمـة السـند أو تنقضـها وإذا كانـت صـحة السـند محـل شـك فـي نظـر المحكمـة جـاز لهـا مـن تلقـاء نفسها أن تدعو الموظف الذي صدر عنه ليبدي ما يوضح حقيقة الأمر فيه.

وتأسيسـاً علـى مـا تقـدم، فـإذا ثبتـت للسـند صـفته الرسـمية علـى النحـو المتقـدم، كـان له حجية بما دُوِّنَ فيه من بيانات سواءاً بالنسبة لمن وقعوا عليه أم بالنسبة للغير.

حجية البيانات المدونة بالسندات الرسمية

نصـت المـادة (١١) مـن قـانون الإثبـات المصـري بقولهـا إن (المحـررات الرسـمية حجـة علـى النـاس كافـة بمـا دُوِّنَ فيهـا مـن أمـورٍ قـام بهـا محررهـا فـي حـدود مهمتـه أو وقعـت من ذوي الشأن في حضوره، ما لم يتبين تزويرها بالطرق المقررة قانوناً).

وكذلك المادة (٧) من قانون البينات الأردني:

أ. تكـون الأسـناد الرسـمية المنظمـة حجـة علـى النـاس كافـة بمـا دون فيهـا مـن أفعـال ماديـة قـام بهـا الموظـف العـام فـي حـدود اختصاصـه، أو وقعـت مـن ذوي الشـأن في حضوره وذلك ما لم يتبين تزويرها بالطرق المقررة قانوناً.

٢. أمـا مـا ورد علـى لسـان ذوي الشـأن مـن بيانـات فيعتبـر صـحيحاً حتـى يقـوم الدليل على ما يخالفه.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٣. وأما الأوراق السرية التي يراد بها تعديل الأسناد الرسمية أو الأسناد العادية فلا مفعول لها إلا بين موقعيها.)

وينبني على ذلك أنه يجب أن نفرق في السند الرسمي بين نوعين من البيانات الأولى وقعت من الموظف نفسه في حدود وظيفته واختصاصه، أو وقعت من ذوي الشأن في حضوره، والثانية وقعت من ذوي الشأن والموظف قام بتدوينها تحت مسؤوليتهم.

ونفصل ذلك بما يلي:

١. ما يصدر عن الموظف من بيانات وهذه البيانات تكون حجة على الناس كافة ولا يمكن نقض حجيتها إلا عن طريق الطعن بالتزوير، ومثل هذه البيانات تلك التي تذكر أموراً قام بها الموظف الذي ينظمها في حدود اختصاصه أو وقعت من ذوي الشأن في حضوره كتاريخ الورقة أو حضور ذوي الشأن وتوقيعهم، وتوقيع الموثق نفسه.

وتقر محكمة النقض الفرنسية هذا فتقضي بأن المحرر الرسمي حجة إلى أن يطعن بالتزوير في الوقائع التي قام بها الموظف المختص بنفسه أو تلك التي وقعت من ذوي الشأن في حضوره وقام بتدوينها، وذلك في حدود مهمته واختصاصه.[1]

وقضت محكمة النقض المصرية بأن (المقرر في قضاء هذه المحكمة أن ورقة الإعلان من المحررات الرسمية التي اسبغ القانون الحجية المطلقة على ما ورد بها من أمور، باشرها محررها في حدود مهمته ما لم يتبين تزويرها ولا تقبل المجادلة في صحة ما أثبته المحضر في أصل الإعلان ما لم يطعن في البيانات بالتزوير).[1]

وهذا ما استقرت عليه محكمة التمييز الأردنية بقولها: "تعتبر الضبوطات الرسمية التي ينظمها الموظفون الذين من اختصاصهم تنظيمها طبقاً للأوضاع القانونية، حجة على الناس كافة بما دون فيها من أفعال مادية قام بها

---

[1] نقض فرنسي في ١٩ مارس ١٨٩٥: دالوز ١٨٩٦-١-٢٠١. أشار إليه د. توفيق حسن فرج، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ٩٢.

[1] نقض ١٩٨٥/٤/٢٨م، طعن رقم ٤١٠ س ٤٧ق. أشار إليه د. محمد حسن قاسم، قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ١٨٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الموظف العام في حدود اختصاصه أو وقعت من ذوي الشأن في حضوره، ما لم يتبين تزويرها بالطرق القانونية عملاً بنص المادتين ٦ و٧ من قانون البينات. وعليه فيعتبر القرار الصادر عن الموظف المختص بإحالة قطعة الأرض موضوع الدعوى على المزاود الأخير وفق أحكام المادة (١٣) من قانون وضع الأموال غير المنقولة تأميناً للدين رقم ٤٦ لسنة ١٩٥٣، إحالة قطعية لانتهاء الإنذار النهائي، حجة على الناس كافة بما دوّن فيه من أفعال مادية".[٢]

ومرجع هذه الحجية للبيانات الرسمية التي يتضمنها السند الرسمي، هو عدم السماح بتكذيب موظف رسمي، وإلا ضاعت كل ثقة في الأوراق التي يحررها.

٢. أما النوع الثاني من البيانات فهي التي تصدر عن ذوي الشأن ويدونها الموظف العام تحت مسؤوليتهم دون أن يكون قد تحرى صحتها، ومثال ذلك: إذا أقر أحد المتعاقدين أمام الكاتب العدل، أنه باع سيارة للآخر، وقرر المتعاقد الآخر أنه اشترى هذه السيارة، فإن واقعة البيع هذه تثبت لها فصفة الرسمية لأنها تَمَّتْ أمام الكاتب العدل ولا يجوز إنكار البيع إلا عن طريق الطعن بالتزوير، أما إذا أدعى أحدهم أن البيع كان صورياً، فله إثبات ذلك بالطرق العادية دون حاجة للطعن بالتزوير.

ويؤيد ذلك ما ذهبت إليه محكمة التمييز بقولها: "إن ما يرد على لسان ذوي الشأن من بيانات في علم وخبر تبليغ إعلام الحكم الحقوقي، من أن الذي تبلغ هو موظف مسؤول لدى المميزين، لا يعتبر من الأفعال المادية التي قام بها المحضر من وقائع مادية حجة على الناس كافة ما لم يتبين تزويرها بالطرق القانونية، لأنه يجوز إقامة الدليل على خلاف ما ورد بعلم وخبر التبليغ عملاً بالفقرة الثانية من المادة السابعة من قانون البينات".[١]

---

[٢] تمييز حقوق أردنية، رقم ٩٢/٨١٥، مجلة نقابة المحامين، ص ١١٩٨، العدد السادس، السنة الحادية والأربعون، حزيران، ١٩٩٣ (هيئة عامة).

- تمييز حقوق أردنية، رقم ٢٠٠٤/١٦٠٥، تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٢، منشورات مركز عدالة.

[١] تمييز حقوق رقم ٩١/١٣١٢، مجلة نقابة المحامين، ص ١٤٠٦، العدد ٧، ٨، ٩، السنة الحادية والأربعون، حزيران، ١٩٩٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضت محكمة التمييز الأردنية في حكم لها بقولها "تعتبر الأسناد الرسمية المشمولة في الحالة الثانية من المادة السابعة من قانون البينات والخاصة بالبيانات التي يوردها أصحاب العلاقة أمام الموظف الرسمي المختص فيقوم بإفراغ هذه المعلومات والبيانات في هذا السند الرسمي فتعتبر صحيحة إلى أن يقوم الدليل على عكسها.

ويعتبر الإقرار الصادر عن المدعي والمدعى عليه في عقد البيع الذي هو سند رسمي أمام الموظف الرسمي بأن ثمن قطعة الأرض هو ثمانية آلاف دينار هو من الأسناد الرسمية المشمولة بالحالة الثانية من المادة السابعة من قانون البينات".[٢]

وفي مجال القضاء الإداري تضم الأوراق التي تقدم من أطراف الدعوى الإدارية، أوراقاً رسمية، بمعنى أنها صادرة من موظف عام مختص وفقاً للأوضاع المقررة قانوناً، وتضم أوراقاً عرفية أو عادية، أي صادرة من أفراد عاديين دون تدخل موظف عام بصفته الرسمية في تحريرها. سواء أكانت معدة لإثبات الوقائع القانونية كالمستندات، أم غير معدة للإثبات كالرسائل والبرقيات والدفاتر.[٣]

والأوراق الرسمية تعتبر حجة لحين الطعن فيها بالتزوير طبقاً للقواعد العامة. ومن ثم فإن البيانات المدونة فيها تعتبر صحيحة إلى أن يثبت عكسها بطريق الطعن بالتزوير، وعلى الطاعن يقع عبء إثبات ما يدعيه من تزوير فيها.

وهذه الحجية لا تثبت إلا للبيانات التي دونها الموظف العام بنفسه في حدود اختصاصه، كذلك البيانات التي تصدر من ذوي الشأن في حضوره، فهذه هي التي لا يجوز نقضها إلا عن طريق الطعن بالتزوير. أما البيانات التي يدونها الموظف على مسؤولية ذوي الشأن دون أن يتمكن من التحقق من صحتها فإنها لا تتصف بالرسمية وتعتبر صحيحة، وهذا يعني أن صاحب الشأن يستطيع إثبات عكسها بكافة طرق الإثبات، دون اللجوء إلى الطعن بالتزوير، ويكون ذلك أمام القضاء الإداري بأي طريق.[١] وعلى هذا قضت محكمة القضاء الإداري في مصر، بأنه "لا يجوز الطعن فيما أثبته الموظف المتخصص في كشف المرشحين للعمدية من أن التغيير حدث قبل العرض، وأن إثبات عكس ما جاء به لا يكون إلا بطريق الطعن بالتزوير. وإن محضر

---

[٢] تمييز حقوق أردنية، قرار رقم ٢٠٠٤/٧٢٧، تاريخ ٢٠٠٤/٥/١٠، منشورات مركز عدالة.

[٣] حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٠٩.

[١] د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢١٦-٢١٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عرض كشوف الناخبين للعمدة، يعد من الأوراق الرسمية التي لا يصح الطعن فيها إلا بالتزوير".[٢]

والأوراق الرسمية متنوعة، منها الأوراق العامة كالقرارات الإدارية والقوانين والمعاهدات ومنها الأوراق المدنية أو القضائية كأصول الأحكام القضائية كالعقود المسجلة، والوثائق المختلفة التي تصدر من جهات رسمية. وإذا كانت الأوراق الرسمية العامة وبخاصة القرارات الإدارية تظهر أمام القضاء الإداري بصورة مألوفة، فإن مجلس الدولة في فرنسا وفي مصر هو المختص بنظر الطعون الموجهة إلى القرارات الإدارية، وبالتالي فهو الذي يتحقق من مدى صحتها بكل طرق الإثبات المقبولة دون إحالةٍ للقضاء العادي، ودون حاجةٍ للطعن فيها بالتزوير، وذلك كله نزولاً على أحكام دعوى الإلغاء.[٣]

وينطبق هذا الأمر على كافة القرارات الإدارية التي تختص محكمة العدل العليا الأردنية بنظرها للتأكد من صحة القرار الإداري من كافة جوانبه سواء من حيث ما أثبت فيه أم من حيث العيوب التي يمكن أن تصيب القرار الإداري. ولم يحصل عملاً أن طعن بالتزوير في قرار إداري أو غيره أمام محكمة العدل العليا الأردنية.

فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "المحررات الرسمية الصادرة أو المنسوب صدورها لموظف عام مختص بتحريرها بموجب قانون أو قرار أو مجرد أمر من رئيسه المختص، تكون حجة على الكافة ما لم يطعن فيها بالتزوير".[١]

وفي حكم آخر لها تقول "لا يجوز الطعن فيما أثبته الموظف المختص في كشف المرشحين للعمدة من أن التغير حدث قبل العرض ولا يجوز إثبات عكس ما جاء

---

[٢] أحكام محكمة القضاء الإداري في ١٩٤٩/١١/١٥، س ٤، ص١٢. وفي ١٩٥١/١/٢٣، س٥، ص ٤٦٩. وفي ١٩٥١/٤/١٧، س٥، ص٧٨٢. أشار إليها حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص١١١٠.

[٣] حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١١٠.

- احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢١٨.

[١] محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعاوى رقم (٥٩٩٨) (٥٩٩٦) (٥٩٠٢) (٦٢٨٠)، لسنة (٥٠)ق، جلسة (١٩٩٦/١١/٢٦). أشار إليه / حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٣٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بـه إلا بطريـق الطعـن بـالتزوير وإن محضـر عـرض كشـوف النـاخبين للعمـدة مـن الأوراق الرسمية التي لا يصح الطعن فيها إلا بالتزوير".[٢]

وقـد أضـفى المشـرع علـى الأوراق التـي يحررهـا الموظـف العـام حصـانة، فـلا يجـوز لأحـد أن يتنـاول مـا تـم إثباتـه بـأي نـوع مـن أنـواع التغييـر، لأجـل ذلـك فـإن مـا يـتم إثباته بالأوراق الرسمية يصبح هو دليل الحقيقة الرسمية.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا:

"... إن الأوراق الرسـمية التـي يحررهـا موظـف عـام بنـاء علـى نظـام العمـل وتعليمـات رئيسـه، لهـا قيمـة وحصـانة الأوراق الرسـمية ودلالتهـا فـي الإثبـات سـواء أكـان مـا تـم مـن تصـرفٍ مـن الموظـف ذاتـه مـن خلالهـا أو تَـمَّ مِـن تَصَـرُّفٍ منـه أو مـن غيـره وأثبتـه علـيهم سـليماً ومطابقـاً للقـانون أو مخالفـاً لـه ولا يسـوغ بعـد تحريـر أيـة ورقـة رسـمية لأي مـن العـاملين المختصـين بتحريرهـا أو حفظهـا أو تـداولها، التغييـر فـي تلـك الورقـة أو إخفائهـا أو إتلافهـا بأيـة صـورة وعلـى أي وجـه إلا وفـق أحكـام القـانون وطبقـاً لنظـام العمـل بنـاء علـى أوامـر الرؤسـاء المختصـين وتحـت إشـرافهم وإلا كـان العامـل مرتكبـاً لجريمـة تأديبيـة توجـب عقابـه تأديبيـاً أو جنائيـاً أو مـدنياً بحسـب الأحـوال. وَغَنِـيٌّ عـن البيـان أن الأوراق الرسـمية التـي يحررهـا الموظفـون العموميـون سـواء أكانـت تنطـوي علـى تصـرفات مطابقـة للقـانون أم مخالفـة لأحكامـه تتضـمن دليـل الحقيقـة الرسـمية والإداريـة والتـي تتعلـق بهـا حقـوق المـواطنين وكـذلك مسـئوليات العـاملين طبقـاً للقـانون واللـوائح والاعتـداء علـى تلـك الأوراق أو الإهمـال فـي حفظهـا ورعايتهـا طبقـاً للنظـام القـانوني المقـرر، لـذلك يمثـل عـدواناً جسـيماً علـى النظـام العـام والإداري لمـا فـي ذلـك مـن العـدوان غيـر المشـروع، مـن إهـدار للحقيقـة الإداريـة التـي يترتـب عليهـا إهـدار الحقـوق العامـة أو الخاصـة للمـواطنين وتمييـع وتجهيـل المسـئولية بـين المـوظفين العمـومين ممـا يسـمح بالفشـل والاستبداء الإداري وتعطيل وإهدار سيادة القانون".[١]

---

(٢) حكـم محكمـة القضـاء الإداري، جلسـة ١٩٤٩/١١/١٥، س ٤، ص ١٢. إليـه أشـار د. حمـدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١١٠ وما بعدها.

(١) إداريـة عليـا مصـرية، الطعـن رقـم ١٣٠٤، س ٣٢ق، جلسـة ١٩٨٩/٥/١٣. مجموعـة الأحكـام، س ٣٤، قاعدة ١٣٧.

أشار إليه: د. ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٤٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها، إلى أنه لا يجوز الإدعاء بعكس ما ورد بالورقة الرسمية إلا بالطعن عليها بالتزوير.

وفي ذلك تقول بأنه إذا كان "الثابت من الأوراق والتحقيقات أن المواطنة المذكورة قد صرفت مبلغ المعاش رقم ٢٩٩٨ الذي ربط باسمها خطأ في الأشهر محل التحقيق، وثابت أنها وقعت بِتَسلُّم مبالغ هذا المعاش بالختم الخاص بها وببصمتها وليس هناك منازعة أو جدال حول صحة هذا الختم والبصمة أو الطعن بتزويرهما، ولما كانت هذه الكشوف التي تم الصرف بمقتضاها هي محررات رسمية فإنها تكون حجة فيما تضمنته ما لم يثبت تزويرها ولا يجوز بالتالي إدعاء عكس ما ورد بها إلا بالطعن عليها بالتزوير بالطرق المقررة قانوناً، وبناء عليه فإن الصرف يكون بمقتضى ما هو ثابت من كشوف صرف المعاش رقم ٢٩٩٨ قد تم إلى المواطنة المذكورة وهو الذي يتعين الأخذ به قانوناً ولا عبرة لما ورد بأقوال المذكورة ونفيها صرف وتسلُّم المبالغ لها بختمها وبصمتها وكون المذكورة تجهل القراءة والكتابة لا يكفي دليلاً على أن الطاعن قد استعمل ختمها في البصم به على كشوف الصرف، لأن ذلك مبنى على الظن وليس على اليقين، وبالتالي فمجرد أن المذكورة أمية لا تقرأ ليس مؤداه أن الطاعن استغل ذلك وحصل على المبالغ لنفسه".[١]

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "لا يجوز إثبات ما يخالف ما ورد بتقرير رسمي إلا بالطرق التي رسمها القانون".[٢]

وقضت محكمة العدل العليا بأنه "يستفاد من نص المادة (١٨/ب) من قانون الضمان الاجتماعي والمادة (٤/أ) من التعليمات التنفيذية للجنة الأجر الخاضع

---

[١] إدارية عليا مصرية، الطعن رقم ٩٣٥، لسنة ٣٤ق، عليا جلسة ١٩٩٥/٢/٢٥.

أشار إليه: د. ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٤٨.

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٧١/١٥٧، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١٠)، ١٩٧٢، ص١٢٧.

- **قضت محكمة التمييز الأردنية بأن "الأوراق الرسمية لا يطعن فيها إلا بالتزوير".**
- **تمييز حقوق رقم (٩٧/١٨١٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١٠، ١١)، ١٩٩٨، ص٢٤٩٧.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

للاقتطاع، أن المشرع قد أعطى للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ممثلة بلجنة الأجر صلاحية تقدير الأجر الخاضع للاقتطاع وفقاً لما تراه مناسباً في حالتين:

الحالة الأولى: عند عدم توفر الدفاتر والسجلات المتضمنة أسماء وأجور العاملين لدى صاحب العمل.

الحالة الثانية: عند عدم مطابقة البيانات التي يقدمها صاحب العمل للواقع.

إذا ثبت من خلال محضر التفتيش على المنشأة التي كان يعمل بها المستدعي والذي لا يجوز أن يطعن فيه إلا بالتزوير استناداً لأحكام المادة (٧٠/ب) من قانون الضمان الاجتماعي مطابقة كشوفات رواتب الشركة مع سندات القيد وسندات الصرف للأعوام (٩٩-٢٠٠٠)، كما ثبت من خلال هذا المحضر أن رواتب المؤمن عليه (المستدعي) خلال الأعوام (٩٧-٢٠٠٢) وهي بنظام كشف راتب سنوي لكل موظف مطابقة لما هو وارد لمؤسسة الضمان الاجتماعي، فإن ما ذهبت إليه لجنة الأجر بقرارها المطعون فيه من اعتماد أجر المستدعي بتاريخ ١٩٩٨/١٢/٣١ بواقع (٢٧٠) ديناراً زيادته (١٢%) سنوياً اعتباراً من ٩٩/١/١ يخالف أحكام المادة (١٨/ب) من قانون الضمان الاجتماعي والمادة (٤/أ) من التعليمات التنفيذية للجنة الأجر الخاضع للاقتطاع ويستوجب الإلغاء".[1]

نستخلص مما تقدم، أن السندات الرسمية تشتمل على نوعين من البيانات، بيانات تصدر من الموظف في حدود اختصاصه، أو تصدر من ذوي الشأن في حضوره، وهذه البيانات تثبت لها صفة الرسمية، ولا يجوز نقضها إلا عن طريق الطعن بالتزوير، وبيانات أخرى تصدر من ذوي الشأن ويدونها الموظف على مسؤوليته دون أن يكون في استطاعته أن يتأكد من صحتها، وهذه البيانات لا تلحقها صفة الرسمية، والطعن فيها لا يمس أمانة الموظف، كما أنه يمكن إثبات عكسها بطرق الإثبات العادية، دون حاجة إلى الطعن بالتزوير.

---

[1] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٢٠٠٣/٤٣٠، (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣٠، منشورات مركز عدالة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني: حجية صور الأسناد الرسمية[1]

تقتضي طبيعة عمل الإدارة، أن تحتفظ بأصل الورقة الرسمية، وإعطاء صورة أو صورٍ عنها لذوي الشأن. وبطبيعة الحال فالأصل هو الذي يحمل تواقيع ذوي الشأن وتوقيع الموظف، أما الصورة فلا تحمل توقيعاتهم وهذا لا يعطيها صفة الرسمية. ولمعرفة مدى حجية صور الأوراق الرسمية يجب أن نفرق بين حالتين:

الأولى: عند وجود أصل الصورة.

والثانية: عند عدم وجود الأصل.

أولاً: إذا كان السند الرسمي موجوداً:

نصت المادة (٨) من قانون البينات الأردني على ما يلي:

١. إذا كان أصل السند الرسمي موجوداً، فإن الصور الخطية والفوتوغرافية التي نقلت منه وصدرت عن موظف عام في حدود اختصاصه، تكون لها قوة السند الرسمي الأصلي بالقدر الذي يعترف فيه بمطابقة الصورة للأصل.

٢. وتعتبر الصورة مطابقة للأصل ما لم ينازع في ذلك أحد الطرفين، وفي هذه الحالة تراجع الصورة على الأصل.

وينبني على ذلك أن وجود أصل السند الرسمي يقتضي أن للصورة المأخوذة عن هذا الأصل حجية في الإثبات بالقدر الذي تكون فيه الصورة مطابقة للأصل.

ولا فرق بين الصورة الخطية والصورة الفوتوغرافية ما دامت كلتاهما صورة رسمية. وهذه الصورة، تستند في حجيتها إلى الأصل، وتتحدد بالقدر الذي تكون فيه مطابقة له. ذلك لأن حجية السند الرسمية قاصرة على أصل السند، ولا يكون من ثم لصورته، ولو كانت رسمية حجية ذاتية.

وطالما أن الصورة صدرت عن موظف عام في حدود اختصاصه فإن الصورة، وبمقتضى "قرينة قانونية" تعتبر مطابقة للأصل، ما لم ينازع أحد الطرفين في مطابقتها للأصل. عندها يتعين على المحكمة أن تراجع الصورة على الأصل

---

[1] **مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٦٤.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لتتحقق من مطابقة الصورة للأصل لتثبت لها الحجية، أو عدم مطابقتها، لتستبعد الصورة، وتعترف بالحجية فقط.

نخلص من ذلك، إلى أنه يشترط لحجية الصورة الرسمية في مثل هذه الحالة شرطان:

١. أن يكون أصل السند الرسمي موجوداً حتى يمكن الرجوع إليه عند الحاجة.
٢. وأن تكون الورقة التي يحتج بها ليست هي هذا الأصل، بل صورة من الأصل، وأن تكون هذه الصورة رسمية ويكفي أن تكون هذه الصورة رسمية دون حاجة إلى أن تكون صورة مأخوذة من صورة مأخوذة عن الأصل، أو من صورة مأخوذة عن صورة من الأصل أياً كان عدد الصور فإنه يكفي في الصورة أن تكون رسمية فحسب إذ يمكن مضاهاتها على الأصل.

ثانياً: إذا كان أصل السند الرسمي غير موجود:

نصت المادة (٩) من قانون البينات الأردني على ما يلي: "إذا لم يوجد أصل السند الرسمي كانت الصورة الخطية أو الفوتوغرافية حجة على الوجه التالي:

١. يكون للصورة الأولى قوة الأصل إذا صدرت عن موظف عام مختص وكان مظهرها الخارجي لا يتطرق معه الشك في مطابقتها للأصل.
٢. ويكون للصورة الخطية أو الفوتوغرافية المأخوذة من الصورة الأولى نفس القوة إذا صدرت عن موظف عام مختص يصادق على مطابقتها للأصل الذي أخذت منه ويجوز لكل من الطرفين أن يطلب مراجعة هذه الصورة على الأولى على أن تتم المراجعة في مواجهة الخصوم.
٣. أما الصورة المأخوذة عن الصورة الثانية فيمكن الاستئناس بها تبعاً للظروف، وينبني على ذلك، أن عدم وجود أصل السند الرسمي يترتب عليه أن لصورة هذا السند الخطية أو الفوتوغرافية حجية في الإثبات على النحو التالي:

- أن للصورة الأولى، قوة السند الأصلي إذا كانت هذه الصورة صادرة عن موظف عام مختص وكان مظهرها الخارجي لا يتطرق

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إليه الشك في مطابقتها للأصل. وهذه الصورة تستمد حجيتها من ذاتها، وليس من الأصل فهو غير موجود فرضاً، وذلك بالرغم من أنها لا تحمل توقيع الخصم ولا يمكن مضاهاتها على الأصل المفقود، وهذا الأمر يعتبر استثناءً من القواعد العامة.[1] وتطبيقاً لذلك تقول محكمة التمييز ما يلي: "إن الصورة المستخرجة عن ورقة رسمية لها حجية الورقة الرسمية في الإثبات ما دام مظهرها الخارجي يدل على أنها صورة لورقة رسمية، إلى أن يثبت صاحب المصلحة أنها ليست لها هذه الصفة ببطلانها أو تزويرها".

إن الكتاب الصادر عن مأمور التسجيل المتضمن وقائع منقولة عن قيود سجلات الأراضي، له نفس حجية السند الرسمي في الإثبات إلى أن يثبت صاحب المصلحة بطلان هذه المعلومات،[2] أو تزويرها.

- إذا كانت الصورة الخطية أو الفوتوغرافية، مأخوذة عن الصورة الأولى (أي صورة الصورة) فيكون لها نفس قوة الصورة الأولى شريطة أن تكون صادرة عن موظف عام مختص يصادق على مطابقتها للأصل الذي أخذت عنه، مع إعطاء الحق للخصوم بمراجعة هذه الصورة على الصورة الأولى المأخوذة عنها بحضورهم أي بمواجهة الخصوم.
- أما الصورة المأخوذة عن الصورة الثانية فيمكن الاستئناس بها، لأنها لا حجية لها في الإثبات وتستأنس بها المحكمة تبعاً للظروف.

استقر اجتهاد محكمة التمييز في العديد من قراراتها على أنه إذا كانت صورة المحرر قد صدرت عن موظف عام فإن التزوير الواقع على هذه الصورة يكون معاقباً عليه على أنه تزوير في وثيقة أو محرر رسمي، أما الصورة التي يصورها الشخص العادي دون أن يصادق عليها الموظف المختص فلا تعد حجة وتزويرها لا يعد تزويراً

---

(١) وذلك بخلاف ما إذا كان الأصل موجوداً، فقد قدمنا أن الصورة تستمد حجيتها لا منها ذاتها بل من الأصل الموجود.

(٢) تمييز حقوق رقم ٧٤/٣٦٦، ص ١٤٣٧، سنة ١٩٧٥، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الحقوقية، الجزء الثالث، ص ٣١٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فـي مسـتند رسـمي ولا يسـتوجب عقابـاً، وكـذلك بالنسـبة لاسـتعمال الصـورة المـزورة علـى هذا النحو فإنها لا تستوجب عقاباً أيضاً.[1]

وفـي مجـال القضـاء الإداري فقـد بينـت الأحكـام القضـائية حجيـة الصـور المـأخوذة عـن السـندات الرسـمية حيـث قضـت محكمـة القضـاء الإداري بأنـه "... وكـذلك فإنـه بالنسـبة إلـى حجيـة الورقـة الرسـمية والتـي يـتم نقلهـا عـن الأصـل بوسـاطة موظـف عـام مخـتص، فهـي مـن هـذه الناحيـة ورقـة رسـمية ويحـتج بهـا طالمـا أصـلها موجـود ولـذا يمكـن مضـاهاتها علـى الأصـل، ويكـون لهـا ذات حجيـة الإثبـات التـي للأصـل. أمـا إذا كـان أصـل الصـورة غيـر موجـود، فقـد ميـزت المـادة (١٣) مـن قـانون الإثبـات بـين حـالات ثـلاث: الأولـى حالـة الصـورة الرسـمية الأصـلية وتسـتمد حجيتهـا منهـا ذاتهـا، لأن الأصـل غيـر موجـود بشـرط أن تكـون سـليمة فـي مظهرهـا الخـارجي، والثانيـة حالـة الصـورة الرسـمية المـأخوذة عـن الصـورة الرسـمية الأصـلية وهـذه ليسـت الصـورة الرسـمية الأصـلية التـي نقلـت مباشـرة مـن الأصـل، بـل هـي صـورة رسـمية نقلـت عـن الصـورة الرسـمية الأصـلية ولا تكـون لهـا حجيـة إلا إذا كانـت مطابقـة للصـورة الأصـلية، والثالثـة حالـة صـورة الصـورة المـأخوذة مـن الصورة الأصلية ولا تكون لها حجية إلا إذا كانت مطابقة للصورة الأصلية ...".[1]

وتقـوم الأحكـام القضـائية السـابقة علـى قرينـة قانونيـة مفادهـا أنـه إذا وجـدت الصـورة الرسـمية لأصـل موجـود كانـت قرينـة قانونيـة علـى مطابقتهـا لهـذا الأصـل وتصـبح لهـا ذات حجيـة الأصـل ولا تقـوم هـذه القرينـة إذا نـازع الخصـم فـي مطابقـة الصـورة للأصـل ويتعين في هذه الحالة تقديم الأصل ومضاهاته على الصورة الرسمية.[2]

---

[1] تمييز جزاء أردنية، قرار رقم ٢٠٠٤/٨١٦ تاريخ ٢٠٠٤/٨/١٦، منشورات مركز عدالة.

- **تمييز حقوق أردنية، قرار رقم ٢٠٠٤/٨٠٥، تاريخ ٢٠٠٤/٧/٢٨، منشورات مركز عدالة.**

[1] أحكـام محكمـة القضـاء الإداري المصـري فـي الـدعاوى رقـم (٥٩٩٨) (٥٩٩٦) (٥٩٠٢) (٦٢٨٠)، لسـنة (٥٠)ق، جلسـة (١٩٩٦/١١/٢٦). د. حمـدي ياسـين عكاشـة، المرافعـات الإداريـة في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٣٦.

- **نشأت، رسالة الإثبات، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٢٥٠ وما بعدها.**
- **القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٦٤ وما بعدها.**
- **أنظر المواد (٨، ٩)، من قانون البينات الأردني.**

[2] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٨٦٥)، لسنة (٣٢)ق، جلسة (١٩٨٩/٤/١١).

عن ـ حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ١١٨٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "للمحكمة أن تأخذ بالصورة الضوئية للمستندات المقدمة حتى لو جحدها الطاعن إن استشعرت أن ذلك الجحود لم يكن إلا لتعطيل الفصل في الدعوى في حالة كون التهمة ثابتة من ظروف الحال وكافة ملابسات الدعوى"،[٣] وذلك بشرط أن تكون هذه الصورة سليمة في مظهرها، فيجب أن تحتوي على الخاتم الرسمي وتوقيع الموظف المسؤول وإلا كان على القضاء طرح الدليل المستمد من هذه الورقة.[٤]

المطلب الثالث:الأسناد العادية وحجيتها في الإثبات

سنتناول هذا المطلب في فرعين هما:

الفرع الأول: تعريف السند العادي وشروطه

الفرع الثاني: حجية الأسناد العادية في الإثبات

الفرع الأول: تعريف السند العادي وشروطه[١]

---

[٣] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٤٥٢٩)، لسنة (٣٢)ق، جلسة (١٩٩٠/١١/١٧).

- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٤٠٢٨)، لسنة (٣٧)ق، جلسة (١٩٩٣/١٢/٢٦).**
- **عن – حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ١١٧٤.**

[٤] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٢٣٩)، لسنة (٣٦)ق، جلسة (١٩٩٤/١/٢١).

الأحكام أعلاه نقلا عن– حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١٧٤.

[١] راجع في ذلك:

- **د. سليمان مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية في القانون المصري مقارناً بسائر تقنيات البلاد العربية، الأدلة المطلقة، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١، ص ١٩٦.**
- **د. رمضان أبو السعود، أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية (النظرية العامة في الإثبات)، مرجع سابق ص ٨٨.**
- **د. السنهوري، الوسيط، الجزء الثاني، المجلد الأول، الإثبات، ص ٢٣٦.**
- **د. مفلح القضاه، البيانات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٧١.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عرف المشرع السند العادي في المادة (١٠) في قانون البينات بقوله: "السند العادي هو الذي يشتمل على توقيع من صدر عنه أو على خاتمه أو بصمة إصبعه وليست له صفة السند الرسمي".

يتضح من هذا التعريف أن السند العادي هو كل ورقة تصدر عن الأفراد، لا يتدخل في كتابتها موظف عام، وتحمل هذه الورقة توقيع من صدرت عنه أو خَتْمَهُ أو بصمة إصبعه، ولا تتصف هذه الورقة بالرسمية.

وبناء على ذلك يمكن أن نستخلص شروط السند العادي بما يلي:

أولاً: الكتابة: يشترط في السند العادي أن يكون مكتوباً، ولم يشترط المشرع في الكتابة أي شرط، فكل عبارة تدل على المعنى المقصود تصلح بعد توقيعها أن تكون دليلاً على وقوعه. ولا يشترط أيضاً أن تكون هذه الكتابة بخط يد من وَقَّعَها، وإنما يصح أن تكون بخط يد شخص أجنبي أو على الآلة الكاتبة أو المطبعة، كما يصح أن تكون بقلم رصاص أو بقلم الحبر الجاف أو السائل، ويصح أخيراً أن تكون بأية لغة أو برموز يتفق عليها بين الطرفين.

ثانياً: التوقيع: حتى يكون السند العادي، دليلاً كاملاً في الإثبات، لابد أن يشتمل على توقيع من صدر عنه، وهذا الشرط جوهري للسند العادي، لأنه أساس نسبة الكتابة إلى الموقع فالتوقيع يتضمن قبول المكتوب بها، ولذلك فخلو الورقة من توقيع من تنسب إليه لا يجعلها دليلاً كتابياً كاملاً. ولو كانت مكتوبة بخط يده، لأن الكتابة ذاتها لا تفيد قبول الالتزام بالمكتوب، ولكن قد يصلح السند لأن يكون مبدأ ثبوت بالكتابة،[١] ولا يشترط في التوقيع أن يكون في مكان معين من الورقة أو السند العادي، ولكن دلالة التوقيع على الموافقة على ما هو ثابت بالسند العادي تقتضي أن يكون مكانه أسفل الكتابة، إلا أن وجوده في غير هذا المكان لا يعني انتفاء الموافقة.

- **د. إدوارد عيد، قواعد الإثبات في القضايا المدنية والتجارية، الجزء الأول، مطبعة النشر، بيروت، ١٩٦١، ص ٨٨.**

[١] قضت محكمة النقض المصرية بأن (الورقة العرفية تستمد حجيتها في الإثبات من التوقيع وحده فإن خلت من توقيع أحد العاقدين فلا تكون لها أي حجية قبله بل أنها لا تصلح مجرد مبدأ ثبوت بالكتابة ضده إلا إذا كانت مكتوبة بخطه) نقض مدني، ١٩٩٢/١٠/٢٩، مج، س ٤٣، ص ١٠٩٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويجب أن يشتمل التوقيع على اسم الموقع ولقبه كاملين فلا يكفي التوقيع بعلامة مختصرة أو بالأحرف الأولى وإن كان هذا جائزاً للأوربيين، طبقاً لما جرت به العادة عندهم من التوقيع بالأحرف الأولى من الاسم الشخصي مع اسم العائلة.

ولا يشترط أن يكون التوقيع مطابقاً لما ورد في البطاقة الشخصية أو دفتر العائلة بل يكفي أن يكون ذلك الاسم الذي اشتهر به الشخص، أو بالاسم الذي اعتاد التوقيع به. وكما يكون التوقيع باسم الشخص يمكن أن يكون بخاتمه أو بصمة إصبعه، وهاتان الطريقتان معروفتان في الغالب لدى الأشخاص الذين لا يجيدون القراءة أو الكتابة. وهذا ما أكدته المادة (١٠) من قانون البينات بقولها: "السند العادي هو الذي يشتمل على توقيع من صدر عنه أو على خاتمه أو بصمة إصبعه ...".

كما يجوز التوقيع كتابة أو بالإمضاء وأجاز المشرع التوقيع بالختم أو ببصمة الإصبع، وقد نصت على ذلك المادة (١٤) من قانون الإثبات المصري إذ قررت أنه (يعتبر المحرر العرفي صادراً ممن وقعه ما لم يذكر صراحة ما هو منسوب إليه من خط أو إمضاء أو ختم أو بصمة). وقضت محكمة النقض المصرية بأن (التوقيع ببصمة الإصبع ليس هو المصدر القانوني الوحيد لإضفاء الحجية على الأوراق العرفية بل يتساوى معه التوقيع بالإمضاء أو بصمة الختم وفقاً لما تقضي به المادة (١/١٤) من قانون الإثبات.[1]

وإذا تعددت الأطراف في السند الواحد، فليس من الضروري أن يكون توقيعهم جميعاً على هذا السند في وقت واحد أو في مكان واحد، بل يجوز أن يوقع كل منهم في زمان ومكان مختلفين عن زمان توقيع الآخر ومكانه، ويعتبر السند دليلاً على كل من وقعه، ولا يحتج على من لم يوقعه وإن ذكر اسمه فيه.

غير أن من وقع على السند لا يرتبط به طالما لم يوقع عليه الطرف الآخر إذا كان الثابت فيه عقداً أو عملاً قانونياً لا يتم إلا بتوافق ارادتين، مثال ذلك عقد البيع، فتوقيع البائع دون المشتري أو العكس، يجعل السند حجة بصدوره من موقعه ولكن لا يفيد ارتباطه بشيء لقصوره عن إثبات توافق الإرادتين.

---

(١) نقض مدني، ١٩٩٤/٤/١٣، مج، س ٤٥، ص ٦٨٥.

- **أنظر: تمييز حقوق أردنية، قرار رقم ٩٨/٥٠٦، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص ٣٦٩.**
- **تمييز حقوق أردنية، قرار رقم ٢٠٠٣/١٦٨٥، تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣٠، منشورات مركز عدالة.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولا يلزم لصحة السند أن يكون مؤرخاً إلا في الحالات التي يوجب فيها القانون ذلك التاريخ. كما لا يلزم لصحة السند أن يوقع عليه الشهود.[1]

وغني عن البيان أن السند العادي إذا كان باطلاً، فلا يؤدي بطلانه إلى بطلان التصرف القانوني ذاته الذي قصد بالسند أن يثبته، بل يبقى هذا التصرف قائماً ويصح أن يكون جائز الإثبات بطرق أخرى.

الفرع الثاني: حجية السندات العادية في الإثبات

تختلف السندات العادية عن السندات الرسمية من حيث الحجية في الإثبات، ومرجع ذلك إلى عدم تدخل شخص ذي صفة رسمية في كتابتها، لما يستبعد فكرة تكذيب هذا الشخص في حالات إنكار ما بها، ومما يؤدي بالتالي، إلى عدم الحاجة إلى اتخاذ طريق الطعن بالتزوير.

تنص المادة (١٤) من قانون الإثبات المصري على أنه (يعتبر المحرر العرفي صادراً ممن وقعه ما لم ينكر صراحة ما هو منسوب إليه من خط أو إمضاء أو ختم أو

---

[1] أنظر: د. سليمان مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته، مرجع سابق، ص ١٩٢ وما بعدها. ويشترط التقنين المدني الفرنسي لصحة الورقة العرفية، فوق التوقيع والكتابة، شرطين آخرين هما:

الشرط الأول: قد نصت عليه المادة ١٣٢٥ من التقنين المدني الفرنسي، إذ تقتضي بأن الأوراق العرفية التي تثبت عقوداً ملزمة للجانبين لا تكون صحيحة إلا إذا تعددت نسخها بقدر تعدد أطراف العقد ذوي المصالح المستقلة. ويجب أن يذكر في كل نسخة عدد النسخ التي حررت من هذا السند.

وأما الشرط الثاني: فقد نصت عليه المادة (١٣٢٦) من التقنين المدني الفرنسي، إذ تقتضي بأن الأوراق العرفية التي تثبت عقوداً ملزمة لجانب واحد يجب أما أن تكتب كلها بخط المدين. أو في القليل أن يكتب المدين بخطه قيمة الالتزام حروفاً لا أرقاماً، مسبوقة بعبارة يعتمد بها المدين التزامه وتكون عادة إحدى هاتين العبارتين (approve pour) أو (bon pour) ثم يوقع المدين بإمضائه هذه العبارة وهذا التوقيع ينسحب على الاعتماد وعلى مشتملات الورقة بآن واحد. ومرجع ذلك للقضاء على العادة التي نشأت في القرن الثامن عشر في إساءة استعمال التوقيع على بياض. (أشار لذلك. د. مفلح القضاة، البيانات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٧٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بصمة، أما الوارث أو الخلف فلا يطلب منه الإنكار، ويكفي أن يحلف يميناً بأنه لا يعلم أن الخط أو الإمضاء أو الختم أو البصمة هي لمن تلقى عنه الحق).

ومن حيث التوقيع، أو خط الشخص الذي تنسب إليه الورقة والذي يتمسك بها ضده، فيمكنه أن ينكر التوقيع أو الكتابة، وعلى عاتق المتمسك بالورقة أن يثبت صدور هذا التوقيع أو الخط منه. وبناءً على ذلك تكون حجية السند العادي، من حيث نسبة التوقيع أو الخط إلى من تنسب إليه، متوقفة على عدم إنكارها من جانبه، ويكفي هذا الإنكار منه ليسلبها دلالتها في الإثبات، حتى يقيم المتمسك بها الدليل على صحتها، على خلاف ما رأينا في السند الرسمي من حيث وجود الطعن بالتزوير من جانب المنكر.

وهذا ما قرره المشرع الأردني صراحة في الفقرة (١) من المادة (١١) من قانون البينات والتي نصت على ما يلي: "من احتج عليه بسند عادي وكان لا يريد أن يعترف به وجب عليه أن ينكر صراحة ما هو منسوب إليه من خط أو توقيع أو خاتم أو بصمة وإلا فهو حجة عليه بما فيه".

وفي حكم حديث لمحكمة التمييز الأردنية جاء فيه "أن الإقرار القضائي بصحة الختم على السند موضوع المطالبة وصدوره عن المميزة ووجود توقيع مغلق على هذا السند وعجزها عن إثبات الدفع الثاني يلزمها بقيمة السند المشار إليه وعلى النحو الوارد في المادتين (١٠، ١١) من قانون البينات إذ أن السند العادي هو الذي يشمل على توقيع من صدر عنه أو على خَتْمِهِ أو بصمة إصبعه وليست له صفة السند الرسمي وأن من احتج عليه بسند عادي وكان لا يريد أن يعترف به وجب عليه أن ينكر صراحة ما هو منسوب إليه من خط أو توقيع أو خَتْمٍ أو بصمة إصبع وإلا فهو حجة عليه بما ورد فيه وأن القول بأنه لا يوجد قيد مدني باسم الشخص المتسلم البضاعة ولا توجد في قيود المركبات المركبة الموصوفة في السند فإن ذلك لا أثر له على ناحية إلزام المميز بقيمة السند المحفوظ في الملف".[1]

هذا ويجب أن يكون إنكار المتمسك عليه بالسند العادي واضحاً وصريحاً، فلا يكفي مجرد التشكيك في حصول التوقيع منه فإذا أجاب المدعى عليه بأنه لا يجزم فيما إذا كان التوقيع على سند الإيجار هو توقيعه فإن هذا لا يعتبر إنكاراً صريحاً للتوقيع

---

[1] تمييز حقوق أردنية، رقم ٢٠٠٥/١٤٩٣، تاريخ ٢٠٠٥/٩/٥، منشورات مركز عدالة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عملاً بالمادة (١١) من قانون البينات ويعتبر السند بالتالي حجة عليه بما تضمنه،[١] يضاف إلى ذلك فإن السكوت لا يعتبر إنكاراً بل هو إقرار، ولذا فإن السكوت من شخص عند تقديم خصمه سنداً عادياً، يسقط حقه في إنكاره بعد ذلك؛ لأن السكوت يعتبر إقراراً ضمنياً، وتطبيقاً لذلك تقول محكمة التمييز بأنه إذا لم ينكر المدعى عليه توقيعه على السند المبرز عند إبرازه فإنه يعتبر مسلماً بأن التوقيع هو توقيعه.[٢]

يضاف إلى ذلك أن مناقشة، من يتمسك ضده أمام القضاء بسند عادي، للموضوع الثابت بهذا السند، يؤدي إلى عدم قبول إنكار الخط أو التوقيع، أو الختم أو بصمة الإصبع، ولذلك يجب على الخصوم التأكد من صحة ما ينسب إليهم من خط أو توقيع، والمبادرة إلى إنكار ما لا يقرونه من ذلك قبل الكلام في موضوعه فإن تأخروا في ذلك إلى ما بعد مناقشة موضوع السند المنسوب إليهم، اعتبر هذا الإنكار المتأخر فعلاً مؤكداً لا يقره القانون. وتنص المادة ٣/١٤ من قانون الإثبات المصري على ما يلي: "ومن احتج عليه بمحرر عرفي وناقش موضوعه لا يقبل منه إنكار الخط أو الإمضاء أو الختم أو بصمة الإصبع".

أما بالنسبة للوارث أو الخلف، المتمسك عليه بالسند العادي، فيكفي منه أن يقرر بأنه لا يعلم أن الخط والتوقيع أو البصمة هو لمن تلقى عنه الحق، وهذا ما قرره المشرع بالفقرة (٢) من المادة (١١) من قانون البينات. بخلاف المشرع المصري، حيث قررت المادة (١٤) من قانون الإثبات بأن الوارث أو الخلف لا يطلب منه الإنكار

---

(١) تمييز حقوق أردنية، رقم ٨١/٧٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة ١٩٨١، ص ١١٤٤.

- **تمييز حقوق أردنية، قرار رقم ٢٠٠٥/١٥٦١، تاريخ ٢٠٠٥/١٠/٢٧، منشورات مركز عدالة. حيث جاء فيه "يعتبر صك الصلح العشائري سند عادي بالمعنى المقصود في المادة ١١ من قانون البينات ويعتبر ملزماً لمن وقعه ويرتب آثاره القانونية. فإذا تضمن هذا الصك التنازل عن الحقوق القانونية والنظامية باستثناء الحق تجاه شركة التأمين فأن هذا التنازل يرتب أثره سقوط الحق بالمطالبة بالتعويض والساقط لا يعود، إلا أن أثر هذا الإقرار ينصرف إلى المقر وفقاً لأحكام الإقرار فيقتصر هذا الأثر بالنسبة للمدعي / المميز ضده ولا يمتد للمدعية / المميز ضدها التي لم توقع على صك المصالحة".**

(٢) تمييز حقوق أردنية رقم ٨٤/١٢١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة ١٩٨٤، ص ١٧٠١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويكفي أن يحلف يميناً بأنه لا يعلم أن الخط أو الإمضاء أو الختم أو البصمة هي لمن تلقى عنه الحق.[1]

وقد يحصل من الناحية العلمية، أن يعترف شخص بأن الختم على السند العادي هو فعلاً ختمه ولكن التوقيع على هذا السند (أو وضع الختم) لم يصدر منه أو بموافقته وهذا الأمر مقصور حصوله عند فقد الختم أو سرقته. فهل يعتبر هذا الأمر إنكاراً للتوقيع بحيث يجعل المتمسك بالسند العادي ملزماً بإثبات حصول التوقيع بالختم من صاحبه برضائه، أو على العكس يعتبر تسليمه بصحة الختم كافياً بحيث لو أدعى أن التوقيع تم من غيره ودون رضائه، يتعين عليه اتخاذ الطعن بالتزوير؟.

وكان القضاء المصري قد تردد بين الرأيين، ثم استقر قضاء محكمة النقض المصرية على الرأي الثاني فقررت في حكمها الصادر في ٢٦ نيسان سنة ١٩٣٤ ما يلي: "متى اعترف الخصم الذي تشهد عليه بأن الإمضاء أو الختم الموقع به على الورقة هو إمضاؤه أو ختمه، أو متى ثبت ذلك بعد الإنكار بالدليل الذي يقدمه المتمسك بالورقة، فلا يطلب من هذا المتمسك أي دليل آخر لاعتماد الورقة وإمكان اعتبارها حجة بما فيها على خصمه صاحب الإمضاء أو الختم، ولا يستطيع هذا الخصم التنصل مما تثبته عليه الورقة إلا إذا بين كيف وصل إمضاؤه هذا الصحيح أو ختمه هذا الصحيح إلى الورقة التي عليها التوقيع به. وأقام الدليل على صحة ما يدعيه من ذلك فإن هذه هي منه دعوى بحتة يجب أن يسار فيها بالطريق القانوني.[2] وأكدت محكمة النقض قضاءها هذا في حكم لها جاء به أن (المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه إذا اعترف منكر التوقيع ببصمة الختم أنها بصمة ختمه أو ثبت لمحكمة الموضوع صحته من الأدلة المقدمة في الدعوى فلا يقبل منه إنكار التوقيع بالختم ويبقى للمحرر حجيته حتى يطعن بالتزوير بالطريقة القانونية، وأن إنكار التوقيع بالختم لاختلاس التوقيع به

---

[1] أنظر: تمييز حقوق أردنية، رقم ٢٠٠٤/٨٥، تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٦، منشورات مركز عدالة.

- تمييز حقوق أردنية، رقم ٢٠٠٣/١٦٨٥، تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣٠، منشورات مركز عدالة.

[2] نقض مدني مصري، ٢٦ إبريل، سنة ١٩٣٤، مجموعة القواعد القانونية، ج١، ص ٣٤٦، رقم١٧٤ . وأنظر أيضاً نقض مدني مصري، ٢ سبتمبر، سنة ١٩٥٤، المحاماة، السنة ٣٦، رقم ٣، وأنظر في تأييد رأي محكمة النقض د. عبد المنعم فرج الصدة، الإثبات، مرجع سابق، فقرة ١١١، ص ١٢٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ممن كان تحت يده دون علم صاحبه هو في حقيقته طعن بالتزوير يتعين في الإدعاء به سلوك الأوضاع المنصوص عليها في المادة (٤٩) وما بعدها من قانون الإثبات)[١] وهذا بعكس ما ذهبت إليه محكمة التمييز الأردنية في السابق، حيث قررت أن مجرد إقرار صاحب الختم المطبوع على السند أن الختم خاتمه لا يعتبر قرينة على أنه هو الذي ختمه بل يلزم المتمسك بالسند إثبات أن صاحب الختم هو الذي ختمه.[٢] وهي بذلك تكون قد ذهبت إلى الأخذ بالاتجاه الأول، فأوجبت على من يتمسك بالسند إثبات أن صاحب الختم هو الذي ختمه، بخلاف ما استقر عليه القضاء المصري.

ونحن نميل إلى الأخذ بالاتجاه الثاني، بحيث يعتبر السند حجة على صاحب الإمضاء أو الختم، فلا يطلب من المتمسك به أي دليل آخر على صحته متى اعترف الخصم بالإمضاء أو التوقيع المنسوب إليه أو متى ثبت ذلك بعد الإنكار بالدليل الذي يقدمه المتمسك بالسند، وعلى صاحب الإمضاء أو التوقيع أن يثبت كيف وصل إمضاؤه هذا الصحيح أو خاتمه هذا الصحيح إلى السند الذي عليه التوقيع ليقيم الدليل على صحة ما يدعيه. وبهذا الاتجاه الأخير قضت محكمة التمييز بحكم لها رجعت فيه عما ذهبت إليه سابقاً حيث قالت: "إذا اكتفى المدعى عليه بإنكار مضمون السند دون أن ينكر توقيعه عليه فإن مجرد هذا الإنكار لا يحرره من حجية هذا السند ضده".[٣]

وثبوت صحة التوقيع بإقرار الخصم، أو إثباته من جانب المتمسك بالسند العادي بعد الإنكار يقضي باعتبار السند العادي حجة بسلامته المادية، فإذا أدعى من يتمسك به عليه بحصول تفسير مادي في مضمونه كان عليه أن يطعن فيه بالتزوير. ولكن لابد من ملاحظة أن ثبوت صحة التوقيع لا يعني أكثر من نسبة التوقيع للموقع.

ولذلك فليس هناك ما يمنع من يتمسك عليه بسند عادي من أن يكذب بمضمونه، ولا يلزمه في مثل هذه الحالة أن يسلك سبيل الطعن بالتزوير بل يجوز له أن يثبت خلاف ما هو مكتوب به، بطرق الإثبات العادية، وطبقاً لما سنراه فيما بعد فيثبت مثلاً

---

(١) نقض ١٩٥٠/١/١٩، مج، س١، ص ٢٠٧.

(٢) تمييز حقوق أردنية رقم ٥٥/١٢٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ١١، سنة ثالثة، ص٦٢٠،

(٣) تمييز حقوق أردنية رقم ٤٨/٤٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٤، ص ١٠٥٠. وتمييز حقوق أردنية رقم ٩١/١٠٧٥، السنة الحادية والأربعون، ص ٨٥١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أن عقد البيع الوارد في السند العادي ليس صحيحاً وإنما هو عقد هبة، أو أن واقعة تسلُّم الثمن الواردة فيه غير صحيحة وأن الوفاء لم يتم ... إلى غير ذلك.

ولا تقتصر حجية السند العادي على أطرافه، بل إن هذه الحجية تمتد في الأصل إلى الكافة، ولذا يمكن القول بأن السند العرفي المقر به يكون له حجية السند الرسمي[1] وامتداد حجية السند العادي إلى الكافة يستخلص من حكم المادة (١٢) من قانون البينات والتي تنص على أنه "لا يكون السند العادي حجة على الغير في تاريخه إلا منذ أن يكون له تاريخ ثابت".

فالأصل في السند العادي أن يكون حجة قبل الكافة، فيما عدا التاريخ فلا تكون له حجية بالنسبة للغير إلا أن يكون ثابتاً. ويتفرع عن ذلك:

- أن تاريخ السند العادي يعتبر حجة فيما بين المتعاقدين حتى يثبت العكس، شأنه في هذا شأن سائر ما يدون في هذا السند من البيانات. ويتعين على من يريد تحصيل الدليل العكسي في هذه الحالة، أن يلتزم أحكام القواعد العامة في ذلك ومؤدى هذا التقدم بدليل كتابي، إذ لا يجوز نقض الثابت كتابة إلا بالكتابة.
- وإن هذا التاريخ لا يكون حجة بالنسبة للغير ما لم تتوافر فيه ضمانات خاصة قوامها إثباته لكي يزول كل شك في صحته. وقد قصد من هذا الاستثناء إلى حماية الغير من خطر تقديم التاريخ في السندات العادية.

أما الطرق التي يصبح بها التاريخ ثابتاً فيكون حجة على الغير فقد وضع المشرع عدة قرائن لإثبات تاريخ السند العادي هي:[2]

١. من يوم أن يصادق عليه الكاتب العدل.

٢. من تاريخ إثبات مضمونه في ورقة أخرى ثابتة التاريخ رسمياً.

٣. من تاريخ التأشير عليه من قاض أو موظف عام مختص.

---

[1] تنص المادة (١٣٢٢)، من القانون المدني الفرنسي على ذلك صراحة. وقد كانت أيضاً المادتان ٢٢٧، ٢٩٢ من القانون المدني المصري الملغى تنص على ذلك.

[2] المادة (١٢) الفقرة (١، ٢)، من قانون البينات الأردني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٤. من تاريخ وفاة أحد ممن لهم على السند أثر ثابت أو معترف فيه من خط أو توقيع أو ختم أو بصمة إصبع أو من يوم أن يصبح مستحيلاً على أحد من هؤلاء أن يكتب أو يبصم لعلة في جسمه.

وتأسيساً على ما تقدم، فمتى توافر ثبوت التاريخ عن طريق إحدى الحالات المتقدمة أصبح من المؤكد وجود السند العادي في تاريخ حدوث هذه الواقعة، وصار هذا التاريخ هو المعول عليه للاحتجاج بالسند العادي على الغير، أي أن ثبوت التاريخ لا يكون له أثر رجعي ولا يترتب عليه تأكيد التاريخ المدون في السند الذي لا يعول عليه إلا فيما بين أطرافه أو من يمثلانهما فلا يؤخذ بالتاريخ الأصلي للسند وإنما التاريخ الثابت وفقاً لما ذكر.

وبالنسبة للأوراق العرفية بنوعيها، فهي أمام القضاء الإداري نادرة، وهناك من يرى بأنها سواء أكانت معدة للإثبات أم غير معدة، فإنها تعتبر من قبيل القرائن المكتوبة للتدليل على صحة ما ورد فيها، حيث يقدر القاضي الإداري مدى اقتناعه بها مما يستخلصه منها من بيانات في ضوء الظروف المحيطة بها وبباقي العناصر المستمدة من الملف،[١] وفي هذا الاتجاه ذكرت المحكمة الإدارية العليا في مصر، أن بحث ملكية المرشح للعمدية وغيرها من المناصب التي يشترط فيها توافر نصاب مالي يختلف عن بحث الملكية أمام المحاكم المدنية، فليس من شأن القاضي الإداري الفصل في موضوع هذه الملكية ولا تحوز أحكامه قوة الشيء المحكوم به في هذا الصدد، وحسبه استظهار الأدلة والقرائن والتعويل على ما يستخلصه منها، ويكفي أن تقوم دلائل ظاهرة على الملكية وأن العقود ولو كانت غير مسجلة تصلح لإقامة هذا الدليل الظاهر متى كانت جديدة واقترنت بالحيازة ودفع المال.[٢]

وعلى ذلك فإن القضاء الإداري هو الذي يقدر مدى حجية الأوراق العرفية المقدمة أمامه باعتبارها من قبيل القرائن المكتوبة وذلك في ضوء الظروف المحيطة بها وما يطمئن إليه من عناصر على النحو الذي يستخلص منه عقيدته واقتناعه.[١]

---

(١) د. احمد كمال الدين موسى، نظرة الإثبات، مرجع سابق، ص ٢١٩.

(٢) حكمها الصادر في كانون الأول ١٩٦٠، س ٦، ص ٣٧٩.

عن حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١١١.

(١) حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١١١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتطبيقاً لما تقدم فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن للمدعي إثبات حقيقة الفوائد والأرباح التي تفرض عليها الضريبة بكل طرق الإثبات، ولكنه لم يقدم سوى الأوراق الخاصة بحساباته، التي تبين للمجلس أنها لا تنطوي على ضمانات الصحة المطلوبة بسبب كثرة الأخطاء، وعدم وجود مستندات تؤيدها، وبالتالي لا يطمئن إليها المجلس.[٢]

وقضت في حالة أخرى بأن الأوراق والمستندات الخاصة المقدمة من المدعي لم يطمئن المجلس إلى صلاحيتها للاعتداد بها على الوجه الذي قرره القانون وبالتالي فلم يعتد بها في الإثبات.[٣]

وفي الأردن، لا يوجد ما يمنع أن تقدم في الدعوى الإدارية أوراق غير رسمية تتخذ منها النصوص المحكمة دليلاً فيما يمكن إثباته بالشهادة، وتخضع الورقة في إثبات صحتها للقواعد المنصوص عليها في إثبات صحة السند المنصوص عليها في قانون البينات.

وقد تركزت تطبيقات القضاء الإداري بشأن الأوراق العرفية على ثبوت تاريخها من عدمه. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "الأصل في الورقة العرفية أن تكون حجة على الكافة في كل ما دُوِّنَ بها فيما عدا التاريخ المعطى لها، فلا تكون له حجية بالنسبة للغير ما لم تتوافر له الضمانات التي تكفل ثبوته على وجه اليقين وترفع عنه كل مظنة أو شبهة في صحته ..."،[٤] وقضت كذلك بأن المادة (١٥) من قانون الإثبات رقم (٢٥) لسنة (١٩٦٨) مفادها أن المحرر العرفي يكون له تاريخ ثابت من يوم أن يثبت مضمونه في ورقة أخرى ثابتة التاريخ، يكفي في ذلك أن تتضمن تلك الورقة البيانات الجوهرية التي تلزم لتعيين هذا المحرر العرفي تعييناً مانعاً من اللبس أو الغموض ...، تقدير ذلك متروك لما تستخلصه المحكمة من ظروف الدعوى وملابساتها"،[١] وقضت بأن "ثبوت التاريخ للمحرر العرفي يكون بأحد الأسباب التي

---

(٢) الحكم الصادر في ١٩٦٤/٢/١٢، لوبون، ص ٩٩.

(٣) الحكم الصادر في ١٩٥٠/٥/٣١، لوبون، ص ٣٢٨ . الأحكام أعلاه نقلا عن د. علي المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية في العراق، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

(٤) إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٨٢٤)، لسنة (٢٧)ق، جلسة (١٩٨٥/٤/٩).

(١) إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٢٤١٧)، لسنة (٣٣)ق، جلسة (١٩٩٣/٥/١١).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

نصت عليها المادة (١٥) من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية رقم (٢٥) لسنة (١٩٦٨) ومنها ... أن يتوفى أحد ممن لهم على المحرر أثر معترف به من خط أو إمضاء أو بصمة أو من يوم أن يصبح مستحيلاً على أحد هؤلاء أن يكتب أو يبصم لعلة في جسمه".[٢]

حجية صور السندات العرفية[٣]

تناولنا فيما تقدم حجية صور السندات الرسمية ورأينا في حينه أن لهذه الصورة حجية في الإثبات تتفاوت قوة وضعفاً على النحو الذي ذكرناه تفصيلاً، والعلة في هذه الحجية أن هذه الصور – كأصولها – يقوم بتحريرها موظف عام مختص مما يبعث على الثقة في صحتها.[٤]

أما صور السندات العرفية فليست لها بحسب الأصل أية حجية في الإثبات طالما أنها غير موقعة ممن صدرت عنه، ذلك أن قيمة السندات العرفية وحجيتها إنما تستمد من هذا التوقيع، والمفروض أن صورة هذه السندات خالية من التوقيع، لذلك لا تكون لها حجية في الإثبات. وقد قضت محكمة النقض المصرية أن "الأصل هو أن لا حجية لصور الأوراق العرفية ولا قيمة لها في الإثبات إلا بمقدار ما تهدى إلى الأصل إذا كان موجوداً فيرجع إليه، أما إذا كان غير موجود فلا سبيل للاحتجاج بالصورة إذ هي لا تحمل توقيع من صدرت عنه".[١]

- أشار إليه، حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١٧٩.
- إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٤٩٩)، لسنة (٣٠)ق، جلسة (١٩٩٠/٢/٢٠).
- عن حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٧٩.

(٢) إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١١٨٣)، لسنة (٢٨)ق، جلسة (١٩٨٧/٢/٣).

عن حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٧٩.

(٣) د. ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، ط٢، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٥٧.

(٤) د. احمد نشأت، رسالة الإثبات، مرجع سابق، ص ٤٣٥.

(١) نقض ١٩٥٦/٥/٣، مج، س ٧، ص ٥٧٢. وأنظر أيضاً نقض ١٩٨٢/١٢/٢١، طعن رقم٧٠٤، س ٩٤ق.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما إذا كانت الصورة محررة بخط يد المدين فتعتبر هذه الصورة، ولو كانت خالية من التوقيع، مبدأ ثبوت بالكتابة، وعندئذ تكمل بشهادة الشهود أو القرائن، أو بهما معاً.[٢]

والصورة الفوتوغرافية، كالصورة الخطية، أو المكتوبة، لا قيمة لها في الإثبات. "وقد يقال إن الصورة الفوتوغرافية أدل على الأصل من الصورة المكتوبة. وهذا صحيح، ولكن التصوير الفوتوغرافي لا ينفي كل شبهة، ولا يمكن حتى معه التحقق من أن الأصل غير مزور. فالصورة الفوتوغرافية غير الورقة الأصلية التي تظهر في حالتها الطبيعية، بما قد يشوبها من عيوب. هذا إلى أن فن التصوير الشمسي، وإن كان قد تقدم إلى حد تمكنه من الأصل بأمانة كافية، إلا أنه، كما تقول محكمة استئناف مصر قد تقدم أيضاً إلى حد قد يجعل تلك الصورة بعيدة كل البعد عن الأدلة على الحقيقة التي يراد إثباتها بهذه الصورة".[٣] وقد قضت محكمة النقض المصرية بأنه "لا تثريب على المحكمة إذا هي لم تر الأخذ بصورة شمسية لورقة أريد التدليل بها في الدعوى".[٤]

أما إذا كانت الصورة موقعاً عليها ممن صدر عنه الأصل، اعتبرت في هذه الحالة نسخة ثانية وكانت لها نفس قيمة الأصل في الإثبات. وإذا وجدت ورقة تشير إلى الأصل وتؤكده وكانت موقعة ممن صدر منه الأصل فإنها تسمى في هذه الحالة بالسند المؤيد وتكون قيمتها في الإثبات مرتبطة بمطابقتها للأصل. ولكن إذا لم يوجد الأصل ولم يتمكن من تشهد عليه هذه الورقة من إثبات عدم مطابقتها للأصل، فإنها تعتبر مطابقة له وتكون لها نفس قيمته في الإثبات.[١] وقد نصت المادة (١٤) من قانون البينات الأردني على أن السند المؤيد لسند سابق يكون حجة على المدين ولكن يجوز له

---

[٢] احمد نشأت، رسالة الإثبات، المرجع السابق، ص ٤٣٥. السنهوري، الوسيط، المرجع السابق، ص ٣٣٧.

[٣] السنهوري، الوسيط، المرجع السابق، ص ٣٣٣. وإشارته إلى استئناف مصر في ١٩٣٣/٤/١٨، المحاماة، س ١٤، ص ٥٤٨.

[٤] نقض مدني ١٩٤٧/٣/٢٧، مج، القواعد القانونية في ٢٥ سنة، ج١، ص ٣٩. وأنظر أيضاً نقض مدني ١٩٧٧/٢/٢، مج، س ٢٨، ص ٣٤١.

[١] د. مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٨٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أن يثبت خطأ هذا السند بتقديم السند الأصلي. فطبقاً لهذا النص يعد السند المؤيد دليلاً كاملاً في الإثبات ولكن يفقد هذا السند حجيته إذا أثبت الخصم عدم صحته وذلك بإبراز السند الأصلي أو بتقديم محرر آخر ثابتة صحته يثبت اختلاف السند المؤيد عن السند الأصلي.

وحيث يجوز الاكتفاء بصورة المحرر إذا كان كافياً للاقتناع بمطابقته للأصل. لذا قضى بأنه:

"لا تثريب على المحكمة" ... إذا لم تستجب لطلب المحال بضم ملف التحكيم طالما كانت الوقائع الثابتة لديها كافية لتكوين عقيدتها، وإذا كان الثابت أنه توجد صورة للحكم الصادر في طلب التحكم مرفقة بالأوراق المرسلة للنيابة الإدارية بمعرفة الجهة الإدارية، فمن ثم فلا تثريب على المحكمة التأديبية إذا اكتفت بها واستندت إليها ولم تستجب إلى طلب الحال (الطاعن) يضم ملف التحكم ذاته ويكون ما يتمسك به الطاعن في هذا الشأن غير مؤثر على سلامة الحكم المطعون فيه مستوجباً طرحه ...".[٢]

ولا تحوز صورة المحرر حجية إذا جرى إنكار التوقيع ولم يكن الأصل موجوداً فقد فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بقولها "أن الأصل المقرر فقهاً وقضاء – أنه لا حجية لصورة الأوراق العرفية ولا قيمة لها في الإثبات إلا بقدر ما تهتدى به إلى الأصل إذا كان موجوداً فيرجع إليه فتكون الحجية للأصل للصورة – أما إذا كان الأصل غير موجود فلا سبيل للاحتجاج بالصورة لأنها لا تحمل توقيع من صدرت عنه، والتوقيع هو المصدر القانوني الوحيد لإضفاء الحجية على الورقة العرفية وفقاً لنص المادة (١٤) من قانون الإثبات رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ ولجواز أن تكون الصورة محرفة أو قد يكون الأصل مزوراً فلا يتيسر الاهتداء إلى التزوير بالاقتصار على الصورة حتى ولو كانت الصورة المأخوذة من الأصل صورة فوتوغرافية، وأن المحرر العرفي يعتبر صادراً عمن وَقَّعَهُ ما لم ينكر صراحة ما هو منسوب إليه من خط أو إمضاء (م١٤ من قانون الإثبات) وإذا كان الثابت أن المحرر المقدم لإثبات وجود العقد منسوب صدوره إلى الطاعن هو مجرد صورة فوتوغرافية، فإن هذه الصورة ليست لها أية حجية في إثبات وجود العقد أو دليل على وجوده ما لم

---

[٢] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٤٣٦٧)، ق عليا جلسة ١٩٩٥/٦/٣.

أشار إليه، د. ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٥٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يكن أصل العقد موجوداً فيرجع إليه لأن الصورة لا تحمل توقيع الطاعن وإذ لم يقدم أصل العقد فإن الصورة الضوئية لا يصح قانوناً الاستناد إليها في إثبات وجوده أو الاحتجاج بها عن الطاعن ...".[1]

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "... لا حجة لصور الأوراق العرفية في الإثبات خطية كانت أو فوتوغرافية إلا بقدر ما تنطبق فيه على الأصل الموجود والذي يتعين الرجوع إليه كدليل في الإثبات – مؤدي ذلك – أنه عند عدم وجود الأصل فلا سبيل للاحتجاج بالصورة ...، إنكار الخصم ووجود منازعة جدية حولها يقتضي طرحها جانباً".[2]

الأوراق غير الموقع عليها[1]

تحدث القانون تحت هذا العنوان عن القيود الواردة في الدفاتر التي يوجب القانون مسكها سواء أكانت منتظمة أم غير منتظمة، وعن القيود الواردة في الدفاتر غير الإلزامية والدفاتر والأوراق الخاصة. وعن التأثير على السندات بما يفيد الوفاء بالدين.

فبين أن القيود الواردة في الدفاتر التي يوجب القانون مسكها لا تكون حجة لصاحبها وتكون حجة عليه بشرط عدم تجزئة الإقرار المثبت فيها.[2]

ولا تكون القيود الواردة في الدفاتر غير الإلزامية والدفاتر والأوراق الخاصة حجة لصاحبها، ويجوز أن تكون حجة عليه في حالتين:[3]

١. إذا ذكر فيها صراحة أنه استوفى ديناً.

٢. إذا ذكر فيها صراحة أنه قصد بما دُوِّنَ فيها أن يقوم مقام السند لمن أثبتت حقاً لمصلحته.

---

[1] إدارية عليا مصرية، الطعن رقم ١١٤٦ لسنة ٣٦ق، عليا جلسة ١٩٩٤/١/١١.

أشار إليه، د. ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، مرجع سابق، ص ١٥٧.

[2] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٨٦٥)، لسنة (٣٢)ق، جلسة (١٩٨٩/٤/١١).

أشار إليه، حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٨٢.

[1] قانون البينات الأردني المواد (١٥-١٩).

[2] م. ١٦ من قانون البينات الأردني.

[3] م. ١٨ من قانون البينات الأردني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأجاز القانون لمن كانت الدفاتر والقيود حجة عليه إثبات عكس ما ورد فيها بكافة طرق الإثبات. وكذلك أجاز للمحكمة توجيه اليمين المتممة لمن يتمسك بالقيود الواردة في الدفاتر الإلزامية وغير الإلزامية والأوراق الخاصة لاستكمال قناعتها بشأنها.[٤]

واعتبر القيود المدونة في الدفاتر الإلزامية، منتظمة أو غير منتظمة، من قبل العاملين مع صاحب الدفاتر المأذونين بذلك في حكم القيود المدونة من قبله. مع افتراض أنها دونت بعلمه ورضاه، إلى أن يثبت عكس ذلك.

وقد أقام القانون قرينة لصالح المدين، إذا ما قامت تلزم الدائن بإثبات العكس، مفادها أن تأشير الدائن على السند بما يفيد براءة ذمة المدين حجة عليه إلى أن يثبت العكس ولو لم يكن التأشير موقعاً منه ما دام السند لم يخرج قط من حيازته.ويطبق نفس الحكم إذا كان التأشير بخطه ولو دون توقيع على نسخة أصلية أخرى للسند في يد المدين.[١]

ونستخلص مما تقدم أن محكمة العدل العليا لجأت إلى تطبيق قانون البينات الأردني في أكثر من موضع بالإضافة إلى قانون أصول المحاكمات المدنية وذلك لخلو قانون محكمة العدل العليا من النص على الإجراءات التي من الممكن أن تتبع بشأن الإثبات في المجال الإداري.[٢]

وأتمنى على المشرع سن تشريع ينظم الإثبات أمام محكمة العدل العليا مع مراعاة مركز الطرفين في الدعوى الإدارية وإعطاء القضاء سلطة واسعة في مجال تقدير الأدلة ووزنها وتحقيق الدعوى.

---

[٤] م. ١٥ من قانون البينات الأردني.

[١] م. ١٩ من قانون البينات الأردني.

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨٠/٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١١)، ١٩٨٠، ص ١٤٨٥.

- **محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨٧/١٤٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١،٢)، ١٩٩١، ص ٣٢.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وإلى حين سن مثل هذا التشريع يتعين على محكمة العدل العليا أن تتوخى الحذر عند لجوئها إلى القوانين الأخرى مراعية بذلك الطبيعة التي تحكم الدعوى الإدارية، ومسترشدة بآراء الفقه والقضاء المقارن بشأن الإثبات الإداري.

ويرى الباحث مما تقدم بأن للإثبات في دعوى الإلغاء علاقة بالإثبات العادي، إذ يمكن اللجوء إلى وسائل الإثبات المنصوص عليها في القوانين الأخرى، وذلك بالقدر الذي يتلاءم مع طبيعة الدعوى وما يهيمن عليها من عوامل.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثالث : الدفع بالتزوير في البينات الخطية في دعوى الإلغاء

المبحث الأول: ماهية الطعن بالتزوير

المبحث الثاني: تحقيق الخطوط

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثالث

الدفع بالتزوير في البينات الخطية في دعوى الإلغاء

يحكم القاضي الإداري على أساس الأوراق المرفقة بملف الدعوى، والتي تقدم تلقائياً من قبل الطرفين أو بناءً على طلب الطرف الآخر، كما قد تقدم بناءً على طلب القاضي نتيجة ممارسته إحدى وسائل الإثبات. ولكن لكي تعتمد هذه الأوراق يتعين ألا تكون مثار شك في صحة ما تضمنته من بيانات. ولو حصل ذلك فأن القاضي الإداري يقوم بالتحقق من صحة الأوراق. ومتى اطمأن إلى صحتها، فإنه يحكم على أساس حجيتها في الإثبات. ويقدم أطراف النزاع مستندات وأوراقاً مختلفة لتأييد ادعاءاتهم أو دفاعاتهم، فترفق بالملف، وقد تكون مستندات رسمية أو عرفية. وقد تثور أحياناً مسألة صحة هذه المستندات، وذلك بالطعن بالتزوير بالنسبة للمستندات الرسمية أو إنكار الورقة العرفية، مما يقتضي الفصل بمسالة الطعن بالتزوير بالوسائل المقررة قانوناً، وكذلك حسم مسالة إنكار الورقة العرفية عن طريق تحقيق الخطوط طبقاً للإجراءات المقررة قانوناً.

وتوجد وجوه شبه كثيرة بين إجراءات الإدعاء بالتزوير وتحقيق الخطوط وكلاهما يراد به الوصول لمعرفة ما إذا كانت الورقة المقدمة في القضية صحيحة أو غير صحيحة. وطرق الإثبات في كليهما واحدة والنتيجة في كليهما متماثلة وهي التوصل للحكم بقبول الورقة أو استبعادها. ولكن إجراءات تحقيق الخطوط لا تتناول غير الأوراق العرفية، وعبء الإثبات فيها واقع على المتمسك بالورقة لا على الذي ينازع في صحتها. بينما الادعاء بالتزوير يرد على الأوراق الرسمية والعرفية على السواء، وعبء إثبات عدم صحة الورقة يقع على من يدعي ذلك لا على المتمسك بالورقة[1] وعلى ذلك سيكرس هذا الفصل على بيان ماهية الإدعاء بالتزوير وإجراءاته وبيان مسألة تحقيق الخطوط.

---

[1] عز الدين الدناصوري وحامد عكاز، التعليق على قانون الإثبات، ط٢، ١٩٩٦م، ص ٢٣٣ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول: ماهية الطعن بالتزوير[٢]

الإدعاء بالتزوير هو مجموع الإجراءات التي نص عليها القانون لإثبات عدم صحة الأوراق سواء أكانت هذه الأوراق رسمية أم عرفية. ويكون التزوير في الأوراق الرسمية مادياً أو معنوياً ويقع التزوير المادي بإحدى طريقتين الأولى – اصطناع ورقة رسمية لا وجود لها وتسند إلى موظف عمومي مختص ويوضع عليها من الإمضاءات والأختام الزائفة ما يوهم بأنها ورقة صحيحة صدرت في الحقيقة من ذلك الموظف. والثانية إحداث تغييرات مادية في ورقة رسمية صحيحة بالمحو فيها أو الإضافة إليها أو الحشو بين سطورها أو كلماتها. وإذن فالتزوير المادي يمكن وقوعه من أي إنسان سواء أكان موظفاً عمومياً أو شخصاً آخر. أما التزوير المعنوي فلا يكون بإحداث تغيير مادي في كتابة الورقة ولكنه يقع من الموظف العمومي الذي يحررها بتغيير الحقيقة الواجب عليه إثباتها سواء أكان في ذلك سيئ النية أم حسنها كأن يذكر تاريخاً غير صحيح للمحرر أو يثبت فيه على خلاف الواقع أن مبلغاً قد دفع أمامه أو أن قولاً قد

---

[٢] معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدفوع – الدفوع الإدارية، الجزء الثاني، دار الفكر الجامعي: الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٥١٣ وما بعدها.

- **مصطفى هرجه، إجراءات الطعن بالتزوير في المواد التجارية والمدنية، دار الكتب القانونية، مصر، ط١٩٩٨، ص ٩٣.**
- **مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ١١٧.**
- **حمدي عبد الجواد سليمان، الطعن بالتزوير وبالإنكار بالجهالة وحجية الأوراق الرسمية والعرفية، دار الكتب القانونية، مصر، ط٢٠٠٢، ص ٣٦.**
- **مصطفى هرجه، قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ٣٨٧.**
- **سليمان مرقص، أصول الإثبات، مرجع سابق، ص ٣٤٧.**
- **سحر عبد الستار، دور القاضي في الإثبات، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٢م، ص ١٧٥.**
- **ويعرف قانون العقوبات الأردني التزوير بأنه (هو تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما نجم أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي) م.(٢٦٠) قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أبدي في حضوره والطعن بالتزوير هو الطريقة القانونية الوحيدة التي يمكن سلوكها لإثبات أية صورة من صور التزوير في الأوراق الرسمية أما الأوراق العرفية فقد يشوبها التزوير – هي الأخرى – بالطرق التي يرتكب بها التزوير في المحررات الرسمية. ومن ثم فإن تزويرها يكون دائماً مادياً ولا يتصور فيها التزوير المعنوي وللطاعن فيها أن يسلك أحد طريقين الإنكار أو الإدعاء بالتزوير. ولكنْ، هناك أحوال لا يجدي فيها إنكار الورقة العرفية بل يتعين الطعن فيها بالتزوير وهي:

١. إذا كان الخصم الصادر منه السند معترفاً بتوقيعه عليه بإمضائه أو ختمه وكانت الورقة محررة بخط شخص آخر وزعم أنه قد حصل تغيير في صلبها بالمحو أو الزيادة.

٢. إذا كان قد سبق له إنكار إمضائه أو ختمه فحكم عليه بصحتها وكانت الورقة مكتوبة بخط شخص آخر وزعم أنه قد حصل في صلبها تغيير مادي.

٣. إذا كان توقيعه على الورقة بإمضائه أو بختمه مصدقاً عليه رسمياً.

٤. إذا أقر ببصمة ختمه وادعى أنه لم يوقع به.[١]

[١] الدكتور محمد حامد فهمي، المرافعات المدنية التجارية، طبعة ١٩٣٨، ص ٦٠١ وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول: الوقت الذي يصح فيه الطعن بالتزوير ومن يملك الطعن فيه

الفرع الأول: الوقت الذي يصح فيه الطعن بالتزوير[1]

يعتبر الإدعاء بالتزوير – إذا قدم بطريقة فرعية – دفعاً موضوعياً في الدعوى الأصلية ولذلك يصح الركون إليه في أي وقت وفي أية حالة كانت عليها الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة ثاني درجة ولو كان مدعي التزوير قد اقتصر على إبداء وسائل أخرى للدفاع أمام محكمة أول درجة وإنما يجب حصول الإدعاء بالتزوير قبل إقفال باب المرافعة. فلا يقبل بعد ذلك ما لم تعمد المحكمة لفتح باب المرافعة من جديد.[2]

ويجوز التمسك بالإدعاء بالتزوير مهما طال الأمد على تاريخ ارتكاب التزوير وذلك لأنه حق لا يتقادم ولا يتأثر حتى بتقادم الدعوى الأصلية ولكنه يزول بأسباب انقضاء الخصومات كالترك والتنازل والانقضاء والصلح ... الخ،[3] وعلى ذلك فإن حق الإدعاء بالتزوير لا يسقط بالتقادم ولذلك تصح مباشرته أثناء نظر الدعوى الأصلية ولو ظهر أن التزوير يرجع لأكثر من خمس عشرة سنة ولا تأثير

لسقوط الدعوى على هذه الحالة.[1]

---

(١) د. سليمان مرقص، أصول الإثبات، مرجع سابق، ص ٣٤٧.

- د. محمد العشماوي، إجراءات الإثبات، ط١، ١٩٨٥، ص ٦٧.
- مصطفى هرجه، قانون الإثبات، مرجع سابق، ص ٣٨٩.

(٢) العشماوي في قواعد المرافعات، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٨٥، ص ٥١٠ وما بعدها.

- معوض عبد التواب، الدعوى الإدارية وصيغها، ط٣، ١٩٩٨، ص ٥٩١.

(٣) الدكتور سليمان مرقص، أصول الإثبات وإجراءاته، مرجع سابق، ص ٣٤٧.

(١) الدكتور محمد العشماوي، إجراءات الإثبات، الطبعة الأولى، ١٩٨٥، ص ٦٧.

- م (٩٩) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨م، المعدل بقانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٢.
- م (٣١٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (٩) لسنة ١٩٦١ والمعدل بموجب القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما قضت محكمة النقض بأنه "يجوز الادعاء بالتزوير في أية حالة تكون عليها الدعوى ولو أمام محكمة الاستئناف: فإن طرح محكمة أول درجة للدفع المبدئي من المطعون ضدها الأولى بإنكار التوقيع المنسوب صدوره من مورثها على الإقرار المؤرخ ... لا يحول دون إدعائها أمام محكمة الاستئناف بتزوير ذلك الإقرار، وإن تصدى الحكم المطعون فيه لهذا الإدعاء بالتزوير وفصل فيه فإنه لا يكون قد أخطأ في تطبيق القانون".[٢]

الفرع الثاني: من يملك الطعن بالتزوير

لا يملك الإدعاء بالتزوير إلا أحد الخصوم الممثلين في الدعوى الأصلية الموضوعية أو أحد خلفائهم. ويملك أي من هؤلاء أن يدعى بتزوير الورقة ولو كان هو الذي قدمها إذا تبين له بعد تقديمها عدم صحتها ورأى مصلحة له في إثبات تزويرها حتى يحول دون استناد خصمه إليها. ولا يجوز لغير هؤلاء أن يتدخل في الدعوى الأصلية للطعن بالتزوير في ورقة مقدمة فيها ولو كانت له مصلحة في إثبات تزويرها ما دامت ليست له مصلحة متعلقة بموضوع الحق المطالب به في الدعوى الأصلية. وسبيله إلى ذلك رفع دعوى تزوير أصلية.[٣]

---

(٢) نقض ١٩٨٠/٥/١٢ طعن رقم ١٩١ س ٤٨ قضائية.

- أشار إليه د. سحر عبد الستار، دور القاضي في الإثبات، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٣) الدكتور سليمان مرقص، أصول الإثبات وإجراءاته، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٣٤٥.

معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدعوى، الدفوع الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٧٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني: إجراءات الطعن بالتزوير بالبيانات الخطية[1]

تتمثل إجراءات الطعن بالتزوير في ثلاثة إجراءات وهي: التقرير بالتزوير في قلم المحكمة وإعلان شواهد التزوير وإيداع السند المطعون عليه قلم المحكمة.

الفرع الأول: التقرير بالتزوير في قلم المحكمة

يكون الإدعاء بالتزوير في أية حالة تكون عليها الدعوى بتقرير في قلم المحكمة وتبين في هذا التقرير كل مواضع التزوير المدعى بها وإلا كان باطلاً ومفاد ذلك أن القانون قد أوجب الإدعاء بالتزوير بتقرير في قلم المحكمة تحدد فيه مواضع التزوير كلها فإن خلا عن هذا التحديد كان باطلاً. والمقصود بمواضع التزوير أجزاء السند التي يطعن فيها مدعي التزوير بتزويرها أما شواهد التزوير فيجب أن يبين ما إذا كان التزوير مادياً أو معنوياً وفي الحالة الأولى يعين الجزء الذي يدعي تزويره إمضاء كان أو خطأ أو ختماً أو بصمة إصبع أو تحشيراً أو إضافة كلمات أو أرقام أو أسماء. وفي حالة التزوير المعنوي يعين المضمون الذي حصل فيه هذا التزوير أي الذي غيرت فيه الحقيقة وطريقة تغييرها. وجزاء عدم ذكر مواضع التزوير هو بطلان التقرير أي اعتباره غير قائم وبالتالي عدم الاعتداد بالإدعاء بالتزوير.[1]

وهذا البطلان مقرر لمصلحة المدعى عليه بالتزوير فلا تحكم به المحكمة من تلقاء نفسها وعلى هذا الخصم التمسك به قبل التكلم في الموضوع وإذا حدد الخصم

---

[1] معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدفوع – الدفوع الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٧٠ وما بعدها.

- **د. سحر عبد الستار، دور القاضي في الإثبات، مرجع سابق، ص ٢٠٤.**
- **معوض عبد التواب، الدعوى الإدارية وصيغها، ط٣، ١٩٩٨، ص ٢١٦.**
- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم ٣٢٤٢ لسنة ٣٣ق، جلسة ١٩٨٧/٦/٧.**
- **إدارية عليا، طعن رقم ٥٣٥، لسنة ٢٧ق، جلسة ١٩٨٢/١٢/٤، س ٢٨، ص ٢٣٢.**
- **إدارية عليا، طعن رقم ١٥٨٤، لسنة ٢٧ق، جلسة ١٩٨٢/١٢/٤، س ٢٨، ص ٢٣٢.**
- **الأحكام أشار إليها حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٧٩.**
- **د. مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ١١٧.**
- **المواد (٢٩٩-٣١٥) من قانون المحاكمات الجزائية الأردني.**

[1] الدكتور سليمان مرقص، أصول الإثبات، المرجع السابق، ص ٣٤٩.

- **د. سحر عبد الستار، دور القاضي في الإثبات، مرجع سابق، ص ٢٠٤.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

موضعاً واحداً من مواضع التزوير فلا يترتب ثمة بطلان وإنما إذا تمسك بعدئذ بالتزوير في موضع آخر من ذات الورقة وأثناء تحقيق الإدعاء فلا يقبل منه هذا التمسك.[٢]

وعلى ذلك فإن المعول عليه في تحديد مواضع التزوير هو تقرير الطعن بالتزوير ولا يجوز لمدعي التزوير أن يضيف في مذكرة شواهد التزوير أو في دفاعه أمام المحكمة مواضع أخرى للتزوير غير التي حددها في ذلك التقرير لأن ذلك يكون إدعاء بتزوير بغير الطريق الذي رسمه القانون. وحق الإدعاء بالتزوير لا يسقط بالتقادم ولذلك تصح مباشرته أثناء نظر الدعوى الأصلية ولو ظهر أن التزوير يرجع لأكثر من خمس عشرة سنة ولا تأثير لسقوط الدعوى الأصلية على هذه الحالة. ويخضع الإدعاء بالتزوير لكل أسباب انقضاء الخصومات كالترك والتنازل والانقضاء والصلح وغير ذلك. ولا يترتب على مجرد الإدعاء بالتزوير والتقرير بذلك أي أثر على سير الدعوى الأصلية أو على صلاحية الورقة المدعى بتزويرها في التنفيذ لأن هذا الإدعاء لا يعدو أن يكون وسيلة دفاع في ذات موضوع الدعوى.[٣] وبناء على ما تقدم بيانه من ضرورة إيداع تقرير بالتزوير قلم المحكمة موضحاً فيه شواهد التزوير لكي تتم الخطوة الأولى من إجراءات الإدعاء بالتزوير، فإذا لم تستوف هذه الخطوة لا ينتج الإدعاء أثره القانوني، ويعتبر ما صدر من مدعي التزوير إذا تعلق الأمر بورقة عرفية مجرد إنكار للخط أو التوقيع.

الفرع الثاني: إعلان شواهد التزوير

يجب أن يبلغ مدعي التزوير خصمه في الثمانية أيام التالية للتقرير بمذكرة يبين فيها شواهد التزوير وإجراءات التحقيق التي يطلب إثباته بها وإلا جاز الحكم بسقوط ادعائه. وشواهد التزوير هي كل ما يستند إليه مدعي التزوير من وقائع وقرائن وإمارات وظروف ما كان منها سبيل إثباته شهادة الشهود أو تحقيق الخبراء وما كان من قبيل القرائن المستفادة من الوقائع الثابتة في الدعوى. وإذا لم يقم مدعي التزوير بتبليغ خصمه بشواهد التزوير في الثمانية أيام التالية للتقرير جاز الحكم بسقوط ادعائه. فالحكم بسقوط الإدعاء بالتزوير في هذه الحالة جوازي تقضي به المحكمة أو لا تقضي حسب ما يتبين لها من ظروف الأحوال. أي أن ميعاد الثمانية أيام المذكورة ميعاد

---

(٢) الدكتور احمد أبو الوفا، التعليق على نصوص قانون الإثبات، الطبعة الثانية، ص ١٦٥.

(٣) العشماوي، قواعد المرافعات، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥١١-٥١٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تمهيدي لا يترتب على انقضائه السقوط. ولذلك إذا أعلن مدعي التزوير شواهده بعد انقضاء الأجل ولكن قبل الحكم بسقوط ادعائه امتنع الحكم بالسقوط عندئذ. لأن غرض الشارع هو حث مدعي التزوير على التعجيل في إثبات صحة ادعائه والسير بالإجراءات حتى لا يبقى الموضوع الأصلي معلقاً بحيث إذا تباطأ في المضي فيها تعرض لخطر الحكم بسقوط ادعائه بعد انقضاء الأجل. وعلى ذلك فإنه إذا لم يقدم مدعي التزوير عذراً مقبولاً لتأخيره عن إعلان الشواهد في الميعاد سقط حقه في الإدعاء بالتزوير. وإذا تعدد المدعي عليهم في التزوير وأعلن أحدهم بشواهد التزوير في الميعاد ولم يعلن الباقون بها في الميعاد فلا محل للحكم بالسقوط لعدم تجزئة موضوع دعوى التزوير.[1]

ويلاحظ أن ميعاد الأيام الثمانية هو ميعاد ناقص يتعين في خلالها أن يتم تبليغ الخصم ويضاف إليه ميعاد مسافة من مقر المحكمة إلى موطن المعلن إليه عملاً بالقواعد العامة ويمتد إلى اليوم التالي إذا صادفت نهاية الميعاد عطلة رسمية.[2]

هذا ومن المقرر في قضاء النقض أنه إذا كان الطاعن قد ركن في إثبات ادعائه بالتزوير إلى قرائن أوردها بمذكرة شواهد التزوير فإن ذلك لا يمنعه من إضافة قرائن أخرى غيرها وعلى الحكم أن يتصدى لبحثها وإلا كان مشوباً بالقصور المبطل.[1]

الفرع الثالث: إيداع السند المطعون فيه قلم المحكمة

سبق أن تناولنا إجراءات الطعن بالتزوير وتمثلت في إيداع التقرير ثم إعلان بشواهد التزوير ونعرض الآن للإجراء الأخير وهو أنه إذا كانت الورقة المدعى بتزويرها تحت يد مدعى التزوير وجب عليه تسليمها إلى قلم المحكمة وإذا لم تكن لديه وأعلنت له صورتها وجب عليه تسليم هذه الصورة. أما إذا كانت الورقة المدعى بتزويرها تحت يد المحكمة أو الكاتب وجب إيداعها قلم المحكمة. والمفروض عند إيداع الورقة أن يشمل محضر إيداعها على وصفها وصفاً دقيقاً وبيان ما بها من شوائب.[2]

---

(١) العشماوي، قواعد المرافعات، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٢١ وما بعدها.

(٢) الدكتور احمد أبو الوفاء، تعليق نصوص قانون الإثبات، الطبعة الثانية، ص ١٦٥.

(١) محكمة النقض، الطعن رقم ٤٦٢، لسنة ٤٨ق، جلسة ١٩٨٢/٦/١٠.

(٢) العشماوي، قواعد المرافعات، ج٢، مرجع سابق، ص ٥١٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إلا أن المعمول به بالمحاكم وجرت عليه العادة أن تحرز الورقة بوضعها في مظروف وتغلق وتختم بالشمع الأحمر وتحفظ بخزانة المحكمة إلى أن يتسلمها الخبير ثم يعاد تحريزها مرة أخرى بعد انتهاء المأمورية لتتسلمها المحكمة عند نظر الطعن فتفض الظروف وتتطلع على الورقة بنفسها.[٣]

أما إذا كان السند تحت يد الخصم جاز لرئيس الجلسة بعد إطلاعه على التقرير أن يكلف فوراً أحد المحضرين بتسليم ذلك السند أو بضبطه وإيداعه قلم المحكمة وذلك بمحضر رسمي تبين فيه حالة الورقة وأوصافها فإذا امتنع الخصم عن تسليم السند وتعذر ضبطه اعتبر غير موجود ولكن ذلك لا يمنع من ضبطه فيما بعد إن أمكن.[٤]

وبالرغم من ذلك فالمحكمة ملزمة بالسير في إجراءات الإدعاء بالتزوير بالرغم من عدم وجود الورقة.[١]

المطلب الثالث : الطعن بالتزوير أمام القضاء الإداري

لقد جرى القضاء الإداري المقارن على الفصل فيما يثور أمامه من دفوع أثناء نظر الدعوى ولو كانت من اختصاص القضاء العادي، وذلك إعمالاً للقاعدة التي تقضي بأن الفرع يتبع الأصل في تحديد الاختصاص.[٢]

وسنبين كيفية مواجهة هذا الإجراء في فرنسا، ثم في مصر، ثم في الأردن.

الفرع الأول: الطعن بالتزوير في فرنسا[٣]

إن للدليل الكتابي في فرنسا مجالاً واسعاً جداً في التطبيق، فالكتابة هي المهيمنة. ويجب حل النزاع على أساس الثقة الممنوحة للكتابة.

وتختلف الإجراءات بين السندات الخاصة (غير الرسمية) والسندات الرسمية، فالسندات غير الرسمية لا تعتمد إلا إذا تم الاعتراف بها من قبل الشخص، أو تثبت

---

(٣) الدكتور سليمان مرقص، أصول الإثبات، ج١، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

(٤) م (٢٩٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

(١) الدكتور، أبو الوفا، قانون الإثبات، ص ١٧٠.

(٢) معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدفوع، مرجع سابق، ص ٥١٥.

(٣) شارل ديباش وجان كلود ريتشي، المنازعات الإدارية، ط٦، دلوز، ١٩٩٤م، ص ٤٠٨-٤١١، أشار إليه، د. علي المشهداني، قوات الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٧١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

صحتها من خلال إجراءات تحقيق صحة الكتابة (المضاهاة) في حالة الإنكار. أما السندات الرسمية فإنها تعتمد فيما أثبته الموظف العام المختص لحين إثبات التزوير ولا خلاف حول تطبيق هذه القواعد على السندات العادية أو الرسمية التي تخضع للقانون الخاص، إلا أن الخلاف ثار حول اعتماد هذه القاعدة على قرارات الإدارة وأحكام القضاء الإداري، هل تعتبر محررات رسمية وتعتمد لحين إثبات التزوير. وقد حددت المادة (٦٠) من الأمر الصادر في (٢٠) يوليه (١٩٤٥) بشأن مجلس الدولة الفرنسي الجهة المختصة بنظر الطعن بالتزوير، فيفرق المجلس بين الأعمال والمستندات الداخلة في نطاق القانون الخاص كالعقود والالتزامات ذات الطابع غير الإداري ويختص بالنظر في إدعاء تزويرها المحاكم المدنية، وبين الأعمال والمستندات الداخلة في نطاق القانون العام أو القانون الإداري كالمستندات المتعلقة بالأعمال والأحكام الإدارية، فيختص القضاء الإداري بنظر الطعن في صحة ما ورد بالقرارات الإدارية والأحكام القضائية المطعون فيها أمامه والتي تعتبر بالتالي حجة فيما تضمنته لحين إثبات العكس بكافة الطرق أمام القضاء الإداري إلا إذا وجد نص قانوني صريح مخالف.[١]

وعليه سنبين حالة الطعن بالتزوير في المستندات الخاضعة لأحكام القانون المدني. ثم نبين الحالة المتعلقة بالطعن بالتزوير في القرارات الإدارية وأصل أحكام القضاء الإداري.

أولاً: الطعن بالتزوير في المستندات الخاضعة للقانون المدني.

يهدف الطعن بالتزوير إلى دحض البيانات المثبتة من موظف عام في محرر رسمي والذي يجري أمام القضاء المدني طبقاً لقانون الإجراءات المدنية، ولكن أمام المحاكم الإدارية وأمام محاكم الاستئناف الإدارية أو مجلس الدولة، فإن الدعوى تستأخر لحين إصدار حكم نتيجة الطعن بالتزوير من قبل المحكمة المختصة. ولا تستأخر الدعوى تلقائياً أمام مجلس الدولة والمحاكم الإدارية حال الطعن بصحة المحرر. وإنما يحدد رئيس المحكمة مدة للطرف الذي قدم الورقة فيما إذا كان يصر على استخدامها كدليل في الدعوى أم لا، فإذا أعلن أنه لا يرغب باستخدامها فإنها تستبعد. أما إذا أعلن تمسكه بها فإن القاضي يستطيع إما أن يصدر الحكم الفاصل إذا لم تكن الورقة المطعون

---

(١) Debbasch – Droit administratif, Paris, 1972، **مرجع سابق، ص ٣٢٧.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فـي صـحتها ذات أثـر فـي الـدعوى. أو أن يقـرر اسـتئخار الحكـم فـي الـدعوى الأصـلية، وإحالة موضوع الطعن بالتزوير إلى القضاء المدني المختص.

وأول خطـوات الطعـن بـالتزوير تجـرى أمـام القضـاء الإداري، هـي أن تقـدر المحكمـة قبـول الطعـن بـالتزوير مـن عدمـه، فـإذا لـم يؤسـس المـدعي ادعـاءه فللمحكمـة رد الادعـاء. أمـا إذا كـان مسـتنداً علـى أدلـة فتقبلـه وتقـرر إيـداع الوثيقـة محـل الطعـن فـي قلـم المحكمـة تفاديـاً لتبـديلها، وعلـى المـدعي إبـلاغ الطـرف الآخـر بادعاءاتـه بـالتزوير ثـم يصـدر حكمـاً بتقريـر طريقـة الإثبـات إمـا بالمضـاهاة أو بالشـهود أو بـالخبراء. والمرحلـة الأخيرة هي مرحلة صدور حكم بتأييد صحة الورقة من عدمه.

ثانياً: الطعن بالتزوير ضد الأعمال الإدارية[1]

كان مجلس الدولة يطبق الإجراء الذي سبقت الإشارة إليه في حالة الطعن بالتزوير ضد عمل إداري أو ضد حكم من القضاء الإداري، ويقرر أن هذه الأعمال موثوق بها لحين إثبات تزويرها. ولما كانت المحاكم العادية هي الوحيدة المختصة في هذا الموضوع، وقد قضى مجلس الدولة بهذا الاختصاص، إلا أن المجلس عاد عن نهجه هذا بإصداره حكمين يعلنان تغيرا في موقفه، ففي ٢١ شباط ١٩٤٧ رفض الادعاءات التي تقدم بها الطاعن لإثبات أن القرار المطعون في صحته كان له تاريخ سابق ولم يأخذ بهذا الإدعاء، أي أنه حسم الموضوع، دون إحالته إلى القضاء العادي وأكد اتجاهه هذا في حكم آخر له في ٢٠ شباط ١٩٤٨، فلم يتطرق في حكمه ولأول مرة أن القرارات الإدارية صحيحة لحين إثبات التزوير، وإنما اكتفى برد الإدعاء لعدم قدرة الطاعن على إثبات العكس. وفي ٥ مايس ١٩٥٠، قرر المجلس أن إجراء الطعن بالتزوير لا يطبق في حالة كون العمل المطعون بتزويره هو نفس العمل الذي يطلب الطاعن إلغاءه.

---

[1] Debbasch – Droitadministratif, 1972, **مرجع سابق، ص ٣٢٧**

- **كمال الدين موسى، (نظرية الإثبات في القانون الإداري)، مرجع سابق، ص ص ٢٠٠-٢٠٥.**
- **كمال وصفي، أصول المحاكمات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٥١.**
- **علي المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٧٣.**
- **ادوار عيد، القضاء الإداري، أصول المحاكمات الإدارية، مرجع سابق، ص ص ٣٩٠-٣٩٢.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثم وسع بعد ذلك هذا الحل ليشمل جميع القرارات والوثائق الإدارية وجميع الأحكام الصادرة من القضاء الإداري، لأن رقابة القضاء العادي تتنافى مع مبدأ الفصل بين القضاءين. كما قرر أنه لا يمكن للقضاء الإداري أن يستأخر الحكم لإرسال القضية إلى القضاء العادي. ثم توصل إلى رأي قال فيه أنه ليس من الممكن أن يثار مثل هذا الاعتراض أمام القضاء الإداري في حالة غياب نص صريح.

ويتضح أن المجلس لا يمكنه أن يحكم بالتزوير ولا يرغب في إنكار العدالة ولا بالخضوع لاختصاص القضاء العادي، فوجد نفسه مجبراً على إيجاد حل، وهو أنه وفي جميع الأحوال التي لا يوجد فيها نص صريح يمنعه من البت في صحة الطعن بالتزوير، يكون مختصاً وإن اختصاصه هذا يشمل الأحكام والقرارات والوثائق الإدارية أما السندات الخاضعة للقانون الخاص فإنها تبقى حجة لحين الطعن فيها بالتزوير وتخضع في إجراءات الطعن بصحتها لما هو منصوص عليه في القانون الخاص.

وأدى قضاء مجلس الدولة إلى منع إخضاع الإثبات ضد أعمال الإدارة للقضاء العادي، كما يبدى صرامة في فحص الدليل المضاد المقام ضد عمل من هذه الأعمال، هذه الصرامة حتى ولو أنها لم تمارس بنفس الشكليات المنصوص عليها في القضايا المدنية بالنسبة للطعن بالتزوير فإنها تنطوي على ضمانات معادلة فيما يتعلق بقيمة واستقرار العمل المعني. ولا يغني عن غياب الوثيقة الحاسمة إلا قرائن قوية جداً أو محددة وبعيدة عن التناقض. وبذلك فقد أقام مجلس الدولة إجراء خاصاً كثير الشبه بإجراء الطعن بالتزوير بالرغم من عدم إقراره بذلك.

والحقيقة أن تعقيد شكليات الإجراءات المدنية لم يدخل في الدعوى الإدارية. والسبب في ذلك يعود إلى السلطات التحقيقية الممنوحة للقاضي الإداري، هي التي تفسر بساطة هذه الإجراءات، حيث تعين المحكمة أحد أعضائها لملاحظة محتويات العمل محل الطعن بالتزوير، ولكن الإثبات الخاص يقع على عاتق المدعي الذي ينازع في صحة مضمون القرار، وهو عبء يشابه العبء الذي يتحمله الطاعن بالتزوير. وبذلك يعطي مجلس الدولة قوة خاصة للعمل والحكم الإداري وهذا في الواقع خصوصية وامتياز العمل الإداري تحول دون إمكانية عرضه على القاضي المدني.[1]

---

[1] د. علي المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثالثاً: الاستكتاب[٢]

يهدف هذا الإجراء إلى الاعتراف قضائياً بالكتابة أو التوقيع على الأعمال الصادرة بتوقيع خاص، وهو إجراء موجود أمام المحاكم الإدارية حيث نظمته المادة (٣٧) من قانون ٢٢ تموز سنة ١٨٨٩، كما أن هذا الإجراء أصبح سارياً أمام محاكم الاستئناف الإدارية.

والاستكتاب هو كالطعن بالتزوير ليس ملزماً للقاضي، ولا يقرر الأخذ به إلا عندما توجد معارضة جدية ويقدر فائدته لحل القضية، وفي الإجراءات الإدارية فإن الإثبات يمكن أن يتم بالمضاهاة أو الشهود أو الخبراء، والاستكتاب هو الأكثر استعمالاً وهو الإجراء الوحيد الممكن في الدعوى الإدارية، ويكون أمام القاضي الإداري فقط، وإذا تحققت صحة العمل تصبح له قيمة تامة في الإثبات. حيث لا يمكن منازعته مرة أخرى إلا بادعاء التزوير.

وعلى الرغم من النص الصريح فإن الاستكتاب نادراً ما يلجأ إليه في الدعاوى الإدارية، فهو لا يطبق على القرارات الإدارية لان مجلس الدولة والمحاكم الإدارية أقاموا إجراءً خاصاً لهذه الأعمال، أما بالنسبة للتصرفات الخاضعة للقانون الخاص فإن مبدأ الفصل يجب أن يحول دون إمكانية الاستكتاب عن طريق القاضي الإداري، هذا المبدأ الذي أدى إلى استثناء الأعمال الإدارية من الإجراءات القضائية للطعن بالتزوير كما أنه يجب أن يستبعد تقييم القاضي الإداري لحجية الأعمال الخاصة.

---

[٢] د. علي المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية في العراق، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني: الطعن بالتزوير في مصر[1]

خلت نصوص قانون مجلس الدولة في مصر من الإشارة إلى أحكام خاصة بهذه الوسيلة وجرى العمل لدى القضاء الإداري في مصر على اختصاصها إعمال قاعدة "قاضي الأصل هو قاضي الفرع" فيما يتعلق بنظر الدفوع التي تثار أمامه أثناء نظر الدعوى ولو كانت من اختصاص القضاء العادي.

واستناداً إلى تطبيق هذه القاعدة تعرضت أحكام القضاء الإداري في مصر إلى بحث قيمة الزواج العرفي، كما تعرضت إلى بحث مسؤولية الفرد عن عمله، إلى غير ذلك من المسائل الأولية رغم اختصاص القضاء العادي أصلاً بها، وذلك بمناسبة ما يثور من دفوع بشأنها متفرعة من الدعوى الأصلية المعروضة. ويستند القضاء الإداري في نهجه القاضي بأن الفرع يتبع الأصل في تحديد الاختصاص، إلى عدم وجود مانع لهذا التعرض في نصوص قانون مجلس الدولة فضلاً عن استقلال القضاء الإداري بنصوصه القانونية التي تنظم اختصاصه وسلطاته الواسعة في تحضير الدعوى والرغبة في تيسير الفصل فيها في اقصر وقت. ولذلك استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أن اختصاصه بأصل المنازعة طبعاً يتبعه اختصاصه بما يثور عنها من فروع ومشاكل طالما أنه لا يوجد نص قانوني صريح يسري في مواجهته يسلبه ولاية الفصل فيها ويعهد بها إلى جهة أخرى.[2]

---

(١) حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٠٢ وما بعدها.

(٢) د. مصطفى كمال وصفي، إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٤ وما بعدها ود.سليمان الطماوي، قواعد الاختصاص في مجال المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة، السنة السابعة، ١٩٥٧، ص ٢٠٥. وأحكام المحكمة الإدارية العليا، في ١٩٦٢/٧/٢٠، السنة ٨، ص ١٥٢٣ وفي ١٩٦٥/١/٣١، س ١٠، ص ٥٦٦، وفي ١٩٦٧/١١/١٢، س ١٣، ص ٧١، وفي ١٩٧٠/٥/٣١، س ١٥، ٣٨٠، وفي ١٩٧١/١٢/٢٦، س ١٧، ص ١٣٢.

وأحكام محكمة القضاء الإداري في ١٩٥١/١٢/٢٦، س ٦، ص ٢١٤، وفي ١٩٥٦/٤/٢٤، س١٠، ص٣٠٥، وفي ١٩٥٦/١١/١٨، س ١١، ص ٢٣ وفي ١٩٦٠/٣/٢٤، س ١٤، ص ٢٢.

أحكام محكمة القضاء الإداري في ١٩٤٨/٦/٢٢، س ٢، ص ٨٢٦. وفي ١٩٤٧/١/٢٢، س ١، ص ٥٣٢.

الأحكام أعلاه عن حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١١٠ وما بعدها.

عبد العزيز خليل بدوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، مرجع سابق، ص١٩١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

واتباعاً للقاعدة المذكورة فإن الطعن بالتزوير الذي يثور بشأن الأوراق المقدمة إلى مجلس الدولة، قد استقرت محكمة القضاء الإداري وجرى قضاء محكمة القضاء الإداري منذ بداية عهدها على اختصاصها بنظر الطعن بالتزوير فيما يقدم أمامها من مستندات وأوراق مع اتباع القواعد الخاصة بالمرافعات المدنية بشأنه.[1]

حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأن "الادعاء بالتزوير لا يعدو أن يكون وسيلة دفاع في ذات موضوع الدعوى – السير في تحقيقه لا يكون إلا من قبيل المضي في إجراءات الخصومة الأصلية شأنه في ذلك شأن أية منازعة في واقعة من وقائع الدعوى يتوقف عليها الحكم في موضوعها – إذا كان الادعاء بالتزوير منتجاً في أصل النزاع فإنه لا يتصور إمكان الحكم في الدعوى قبل الفصل في أمر التزوير".[2]

وقضت في حكم آخر لها "أن موضوع دعوى التزوير الفرعية، وهو الادعاء بالتزوير المعنوي والمادي في عملية الانتخاب من كتابة أوراق الانتخاب، من أشخاص آخرين باعتبار أنها مكتوبة من الناخبين أو من أعضاء لجان الانتخاب كل هذا يدخل في عموم الطعن في الانتخاب إذا تضمنت صفحته أن لدى الطاعن الأدلة على وقوع التزييف في سائر اللجان بصور مختلفة، إذ التزوير ليس إلا إحدى صور التزييف الذي أشير إليه إجمالاً".[3]

---

(١) أحكام المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٣/١١/٢٣، س ٩، ص ٨٦، في ١٩٧٠/٥/٣٠، س١٥، ص٣٨٠.

- **حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٠٢.**
- **(٢) طعن رقم ٥٤٤، لسنة ٢١ق، جلسة ١٩٧٧/١٢/٢٤م.**
- **طعن رقم ٦٨٨، لسنة ١٤ق، جلسة ١٩٧٣/١١/٢٤م.**
- **معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدفوع – الدفوع الإدارية، مرجع سابق، ص٥١٨.**
- **معوض عبد التواب، الدعوى الإدارية وصيغها، مرجع سابق، ص ٢١٤٠.**
- **(٣) حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٤٧/١٢/٢٩، س ٢، ص ١٧٥.**
- **حكمها بجلسة ١٩٤٩/٢/١٥، س ٣، ص ٣٣٩.**
- **حكمها بجلسة ١٩٥١/١/٢٣، س ٥، ص ٤٦٩.**
- **وحكمها بجلسة ١٩٥٣/٤/١٢، س ٧، ص ٨٦٠.**
- **وحكمها بجلسة ١٩٥١/٤/١٧، س ٥، ص ٨٧٢.**
- **الأحكام أعلاه عن حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٠٢-١١٠٣.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتعرضت المحكمة الإدارية العليا لمدى الأخذ بنظام الطعن بالتزوير أمام القضاء الإداري المصري وأحكامه، وانتهت إلى أن للقاضي الإداري أن يتولى تحقيق الادعاء بالتزوير أمامه بالإجراءات والأوضاع المنصوص عليها في قانون المرافعات.[1]

حيث قضت في حكم لها "إن قوام المنازعة الإدارية ما يودعه أطرافها بها من مستندات. وقد يعترض أحد الخصوم على قيمة ما يقدمه خصمه من هذه المستندات وذلك كوجه من أوجه دفاعه الموضوعية ويصفها بأنها مزورة ويؤكد اعتراضه بالإدعاء بالتزوير.

ومن حيث أن الأحكام المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة لم تنظم الإجراءات التي تتبع في هذه الحالة كتلك الإجراءات التي تضمنها قانون المرافعات في الباب الخاص بالإدعاء بالتزوير في المادة ٢٨١ وما بعدها. ولما كان القضاء الإداري، فيما لم يرد فيه نص في قانونه يستوفى أحكام الإجراءات من قانون المرافعات، إعمالاً لنص المادة ٣ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة في نطاق ما سبق إيضاحه وبمراعاة الاعتبارات السالف بيانها.

ومن حيث إن الادعاء بالتزوير لا يعدو أن يكون وسيلة دفاع في ذات موضوع الدعوى فالسير في تحقيقه لا يكون إلا من قبيل المضي في إجراءات الخصومة الأصلية شأنه في ذلك شأن أية منازعة عارضة كدفع مانع من قبول الدعوى أو كأية منازعة في واقعة من وقائعها يحتاج إثباتها إلى تحقيق ويتوقف عليها الحكم. وكلما كان الإدعاء بالتزوير منتجاً في أصل النزاع فلا يتصور إمكان الحكم في الدعوى قبل الفصل في أمر التزوير.

ومن حيث أن المبرر لعقد مطلب خاص بالادعاء بالتزوير في قانون المرافعات هو الاعتراف لبعض الأوراق بحجية خاصة لا يكفي لدفعها مجرد إنكار الورقة. إلا أن رعاية هذه الحجية لا تقتضي تعطيل الدعوى ولا غل يد قاضيها بترك تسيير إجراءات التحقيق والعودة إلى الموضوع لمشيئة الخصوم، فتضمن القانون أوضاعاً تكفل أن لا يقدم على الادعاء بالتزوير إلا خصم جاد مثابر مستعد للإثبات، وهذه كلها من خصائص القضاء الإداري الذي يهيمن على

---

[1] أحكام المحكمة الإدارية العليا، في ١٩٦٣/١١/٢٣، س ٩، ص ٨٦، في ١٩٧٠/٥/٣٠، س١٥، ص٣٨٠.

عن معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدفوع، الدفوع الإدارية، مرجع سابق، ص٥١٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الدعوى ولا يتركها لمشيئة الخصوم، إذ أوجب الشارع أن يقدم الادعاء بالتزوير بتقرير في قلم الكتاب تحدد فيه مواضع التزوير كلها، فإن خلا من هذا التحديد كان باطلاً. كما أوجب على مدعي التزوير أن يعلن خصمه في الأيام الثمانية التالية للتقرير بمذكرة يبين فيها شواهد التزوير وإجراءات التحقيق التي يريد إثباته بها، وإلا جاز الحكم بسقوط ادعائه. ومتى حصلت المرافعة فيما إذا كان الادعاء بالتزوير منتجاً في النزاع، فإن وجدته منتجاً ولم تجد في وقائع الدعوى وأوراقها ما يكفيها في تكوين اقتناعها بصحة الورقة أو تزويرها ورأت أنه لابد لذلك من إجراء التحقيق الذي طلبه مدعي التزوير في مذكراته أمرت بالتحقيق وكان عليها أن تبين في حكمها الصادر بالتحقيق في الادعاء بالتزوير إيقاف صلاحية الورقة للتنفيذ، إذ أن المحكمة لا تحكم بالتحقيق، إلا إذا كان الادعاء بالتزوير منتجاً ولم تكف وقائع الدعوى ومستنداتها لتكوين عقيدة المحكمة في شأن صحة الورقة أو تزويرها إلا إذا رأت أن إجراء التحقيق نفسه منتجاً وجائزاً. كما أن هناك الغرامة التي فرضها القانون وقدرها خمسة وعشرون جنيهاً وأوجب الحكم بها كعقوبة حتمية لا مناص منها على مدعي التزوير إذا حكم بسقوط حكمه في ادعائه أو برفضه، فضلاً عن أن الدعوى لا توقف لسبب الادعاء بالتزوير. وكل ذلك يجرد الادعاء بالتزوير من لذُت الخصومة الشخصية ويملك الدعوى للقاضي يوجهها ويكلف الخصوم فيها بما يراه لازماً لاستيفاء تحضيرها وتحقيقها وتهيئتها للفصل فيها، الأمر الذي يبيح للقضاء الإداري أن يستوحى إجراءات الادعاء بالتزوير المنصوص عليها في قانون المرافعات وأن يسير على مقتضاها، لأن هذا المقتضى يهدف إلى التثبت من جميع الأوراق والمستندات المقدمة في الدعوى ولا يتعارض مع المبادئ العامة للإجراءات الإدارية ويتفق مع ما تضمنته المادة (٣) من قانون إصدار قانون مجلس الدولة التي تجيز للقضاء الإداري أن يطبق أحكام إجراءات قانون المرافعات عندما لا يكون هناك نص صريح في قانونه".[١]

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بأن "إنكار التوقيع الوارد على محررات رسمية يكون بالادعاء بتزويرها أمام المحكمة التي قدم لها

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٣ نوفمبر ١٩٦٣، السنة التاسعة، ص ٨٦.

- **ويستفاد ذات المعنى من حكمها في ٣٠ مايو ١٩٧٠، السنة ١٥، ص ٣٨٠.**
- **أشار إليه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١٠٣.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المحـــرر وذلـك بالإجـراءات والشـــروط التـي حـددها القـانون ...، والمسـلم بـه أن الادعـاء بالتزوير لا يعدو أن يكون وسيلة دفاع في ذات موضوع الدعوى ...".[١]

وبـذلك خلصـت المحكمـة الإداريـة العليـا إلـى اختصـاص القضـاء الإداري بتحقيـق الطعـن فـي التزويـر فيمـا قـد يقـدم مـن أوراق ومسـتندات فـي الـدعوى الإداريـة، وعـدم إيقـاف الـدعوى بسـبب الادعـاء بـالتزوير، الـذي يعتبـر مـن الـدفاعات الموضـوعية المتفرعـة عـن الـدعوى الأصـلية. وحيـث أن نصـوص قـانون مجلـس الدولـة قـد خلـت مـن أحكـام للفصـل فـي الطعـن بـالتزوير، فإنـه يرجـع فـي ذلـك للقواعـد المعمـول بهـا أمـام القضـاء العـادي الـواردة فـي قـانون الإثبـات ومـن قبلـه قـانون المرافعـات باعتبارهـا قواعـد عامـة تـتلاءم فـي طبيعتهـا مـع طبيعـة الـدعوى الإداريـة ولا تتعـارض مـع المبـادئ العامـة للإجـراءات الإداريـة.[٢] وعليـه فـإن القاضـي الإداري المصـري يتـولى الفصـل فـي الطعـن بـالتزوير وتحقيقـه باعتبـاره وسـيلة دفـاع فـي ذات موضـوع الـدعوى وفرعـاً منـه يخـتص بنظـره قاضـي الأصـل، ويعمـل فـي خصوصـه الأحكـام الـواردة فـي قـانون الإثبـات باعتبارهـا أحكامـاً عامـة يمكـن تطبيقهـا أمـام القضـاء الإداري ولا تتعـارض مـع طبيعـة الإجـراءات الإداريـة، وهـو موقـف يتفـق وطبيعـة الـدعوى الإداريـة والاحتـرام الكامـل لحقـوق الـدفاع والرغبـة فـي تبسـيط الإجـراءات الإداريـة وسـرعة الفصـل فـي الدعـوى، بـدلاً مـن وقـف سـير الـدعوى لحـين الفصـل فـي الطعـن بـالتزوير بمعرفـة جهـة القضـاء العـادي،[٣] ومـما يبـرر ضـرورة تصـدي القاضـي الإداري للـدفع بـالتزوير أنـه قـد يتبـين التزويـر مـن خـلال الإطـلاع علـى

---

(١) إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٥٣٥)، لسنة (٢٧)ق، جلسة ١٩٨٢/١٢/٤.

- إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٥٨٤)، لسنة (٢٧)ق، جلسة ١٩٨٢/١٢/٤.
- عن عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدفوع – الدفوع الإدارية، مرجع سابق، ص٥١٤.

(٢) د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، المرجع السابق، ص ٢١٠.

- حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٠٥ وما بعدها.

(٣) د. حمد ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية، أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٠٦.

- د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٠ وما بعدها.
- معـوض عبـد التـواب، الموسـوعة النموذجيـة فـي الـدفوع، الـدفوع الإداريـة، مرجـع سـابق، ص٥١٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الأوراق ودون إحالة الأمر لجهة أخرى، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "ظاهر الأوراق يكشف عن وجود تزوير في استمارة نجاح الطاعن ...".[1]

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن "لا إلزام على المحكمة بإحالة الدعوى على التحقيق لإثبات الادعاء بالتزوير متى كانت وقائع الدعوى ومستنداتها كافية لتكوين عقيدتها، فلها أن تستدل على انتفاء التزوير بما تستظهره من ظروف الدعوى وملابساتها وما تستخلصه من عجز المدعي عن إثبات ما ادعاه".[2]

وتطبيقاً لنص المادة (٤٩) من قانون الإثبات المصري "يكون الادعاء بالتزوير في أية حالة تكون عليها الدعوى ...". سواء أكان ذلك أمام محكمة أول درجة أم أمام محكمة ثاني درجة ولا يجوز الادعاء بالتزوير بعد إقفال باب المرافعة.[3]

---

[1] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٦٧١)، لسنة (٤٠)ق، جلسة ١٩٩٤/١١/٢٠.

[2] إدارية عليا مصرية، حكمها الصادر في ١٩٦٦/١٢/١٠م، س ١٢، ص ٣٦٥.

- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٨٩١)، لسنة (٣٢)ق، جلسة ١٩٩١/١٢/١٤.**
- **عن د. حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٦٥.**

[3] إدارية عليا مصرية طعن رقم (٣٢٤٢) لسنة (٣٣)ق، جلسة (١٩٨٧/٦/٧).

- **عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدفوع– الدفوع الإدارية، مرجع سابق، ص ٥١٤.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأكد القضاء على ضرورة اتباع إجراءات التزوير المنصوص عليها في قانون الإثبات إذ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "الطعن على المستند بالتزوير يستوجب اتخاذ إجراءات الادعاء بالتزوير المنصوص عليها في قانون الإثبات تخلف تلك الإجراءات يستوجب الالتفات عن الادعاء بالتزوير".[1]

كما أن الادعاء بالتزوير يخضع لتقدير القاضي الإداري اتفاقاً مع حريته في الأمر بوسائل الإثبات وتقدير الوسيلة المنتجة في النزاع، فإن القاضي هو الذي يقدر فيما إذا كان ادعاء التزوير منتجاً أم لا. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بما يلي: "لا تلتزم المحكمة بتنفيذ إجراءٍ رأت أنه لم يعد له ضرورة في تكوين عقيدتها في شأن تزوير المستند من عدمه وللمحكمة في سبيل ذلك أن تكون عقيدتها من الأوراق والمضاهاة التي تجريها بنفسها فقاضِي الموضوع هو الخبير الأعلى، ويمكنه المضاهاة بنفسه دون حاجة إلى اللجوء إلى إجراء آخر، إلا إذا استغلق عليه الأمر وأصبح غير قادر على تكوين عقيدته في شأن المستند المدعى تزويره"،[2] وقضت بأنه "إذا رأت المحكمة أن ادعاء التزوير منتج وجائز تأمر بالتحقيق"،[1] ويحد من تقدير المحكمة

---

[1] إدارية عليا مصرية طعن رقم (٣٢٤٢) لسنة (٣٣)ق، جلسة (١٩٨٧/٦/٧). حيث جاء فيه "تتم إجراءات الادعاء بالتزوير بتقرير يقدم إلى قلم الكتاب تحدد فيه مواضع التزوير كلها وأن يعلن الخصم خلال الثمانية أيام التالية للتقرير بمذكرة يبين فيها شواهد التزوير وإجراءات التحقيق التي يطلب إثباته به".

- **وتقول محكمة النقض المصرية (نظم المشرع طريق الادعاء بالتزوير – إذا لم يسلك مدعي التزوير الطريق الذي رسمه القانون – من حق المحكمة أن تعتبر الورقة صحيحة ما دامت لم تر من ظروف الدعوى ما يقنعها بأنها مزورة).**
- **نقض، الطعن رقم (٥٣٢)، لسنة (٥٤)ق، جلسة ١٩٩٠/٦/٢١م.**
- **نقض، الطعن رقم (٣٠٢٧)، لسنة (٥٩)ق، جلسة ١٩٩١/٤/٢٩.**
- **الأحكام عن عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدفوع، الدفوع الإدارية، مرجع سابق، ص٧٠٥.**
- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٥٣٥)، لسنة (٢٧)ق، جلسة (١٩٨٢/١٢/٤).**
- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٢٩٣١)، لسنة (٢٧)ق، جلسة (١٩٨٢/١٢/٤).**

[2] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٢٩٣١)، لسنة (٣٧) ق، جلسة (١٩٩٣/١/٥).

- **الأحكام أعلاه نقلاً عن – حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٨٠.**

[1] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٣٢٤٢)، لسنة (٣٣) ق، جلسة (١٩٨٧/٦/٧).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وحريتها بشأن تقدير الادعاء بالتزوير، ما إذا كان الادعاء بالتزوير منتجاً في أصل النزاع، فعندها لا يتصور إمكان الحكم في الدعوى قبل الفصل في أمر التزوير.[٢]

نستخلص مما تقدم بشأن موقف القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري فيما يتعلق بتحقيق الطعن بالتزوير في الأوراق المقدمة أمامه. إن القضاء الإداري المصري يرى أنه مختص بنظر الموضوع باعتباره دفعاً في ذات موضوع الدعوى وفرعاً منه يختص قاضي الأصل بالنظر فيه. ويعمل بشأنه الأحكام الواردة في قانون الإثبات والتي تطبق أمام القضاء الإداري، باعتبارها أحكاماً عامة لا تتعارض مع طبيعة الإجراءات الإدارية. بينما أن الأصل العام في فرنسا هو أن الفصل في الطعن بالتزوير وتحقيقه من اختصاص القضاء العادي، ويعتبر الطعن المقدم بشأنه أمام القضاء الإداري مسألة أولية تقتضي وقف السير في الدعوى، لحين إحالة الطعن إلى القضاء العادي للفصل فيه في الميعاد المحدد على الوجه المبين بالنصوص المعمول بها أمام مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

وقد استطاع القضاء الإداري الفرنسي مستنداً إلى مبدأ الفصل بين القضاء العادي والإداري إخراج الطعن بالتزوير المتعلق بالقرارات الإدارية والأحكام الصادرة من جهات القضاء الإداري من نطاق اختصاص القضاء العادي واعتبر أنه هو المختص بذلك.

ويرى الباحث أن نهج القضاء الإداري في مصر هو الذي يتفق وطبيعة الدعوى الإدارية وما يجب أن تسود إجراءات هذه الدعوى من بساطة وعدم تعقيد، باعتبار أن الطعن بالتزوير هو دفع فرعي يختص قاضي الأصل به، والقضاء الإداري بطبيعته هو قضاء مشروعية عامة سواء أتعلقت بصحة القرار المطعون فيه من حيث أركانه، أم من حيث ما شابه من عيوب أخرى مادية أو معنوية كالتزوير، ولعل القضاء الإداري في مصر حينما تعامل مع هذا الموضوع تعامل معه ببساطة وبموضوعية دون

- **إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٨٩١)، لسنة (٣٢) ق، جلسة (١٩٩١/١٢/١٤).**
- **الأحكام أعلاه عن – حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٨٠.**

[٢] إدارية عليا مصرية، طعن رقم (٣٤٤٠)، لسنة (٣١) ق، جلسة (١٩٨٨/٣/١٢).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أيــة حساســية، بعكــس القضــاء الإداري فــي فرنســا الــذي يتعامــل مــع الموضــوع بحساســية فرضتها عليه ظروف نشأته التاريخية وطبيعة علاقته بالقضاء العادي.

الفرع الثالث: الطعن بالتزوير في الأردن

لــم أعثــر علــى تطبيقــات لــدى القضــاء الإداري فــي الأردن تتعلــق بحســم الطعــون بــالتزوير، ذلــك أن المحكمــة تطبــق حكــم المــادة (٩٩) مــن قــانون أصــول المحاكمــات المدنيــة[١] التــي تقضــي بــأن علــى المحكمــة إذا مــا رأت أن الحكــم يتوقــف علــى الفصــل فــي موضــوع آخــر فعليهــا أن تقــرر إيقــاف المرافعــة واعتبــار الــدعوى مســتأخره، حتــى يــتم الفصــل فــي ذلــك الموضــوع وعندئــذ تســتأنف المحكمــة الســير فــي الــدعوى مــن النقطــة التــي وقفت عندها.

ولمــا كانــت محكمــة العــدل العليــا تطبــق أحكــام قــانون أصــول المحاكمــات المدنيــة وقــانون البينــات، فــإن الطعــن بصــحة المســتندات الــواردة فــي ملــف الــدعوى ســواء أكانــت رسـمية أم عاديــة، فإنهــا تخضــع للأحكــام الــواردة فــي قــانون البينــات بشــأن الــدليل الكتــابي. وقــد بــين القــانون الأحكــام المتعلقــة بالســندات الرســمية والعاديــة، والأوراق غيــر الموقــع عليهــا، وأفــرد أحكامــاً خاصــة بإثبــات صــحة الســندات، وأحكامــاً خاصــة بتقــديم الــدفاتر والمســتندات. ولــذلك يتوجــب علــى محكمــة العــدل العليــا تطبيــق أحكــام القــانون بشــأن إجراءات الطعن بالتزوير والتي سنبينها فيما يلي:

الأسناد الرسمية:

---

[١] نصــت المــادة (٩٩) مــن قــانون أصــول المحاكمــات المدنيــة الأردنــي علــى أنــه "إذا أدعــي أن الســند المبــرز مــزور وطلــب إلــى المحكمــة التــدقيق فــي ذلــك وكــان هنــاك دلائــل وإمــارات تؤيــد وجــود التزويــر تأخذ المحكمــة مــن مــدعي التزويــر كفيلاً يضمن لخصمه مــا قــد يلحــق بــه مــن عطــل وضــرر إذا لــم يثبــت دعــواه، ثــم تحيــل أمــر التحقيــق فــي دعــوى التزويــر المــذكورة إلــى النيابــة وتؤجــل النظــر فــي الــدعوى الأصــلية إلــى أن يفصــل فــي دعــوى التزويــر المــذكورة علــى أنــه إذا كــان الســند المــدعى بتزويــره يتعلــق بمادة أو أكثر فلا يؤخر النظر في باقي المواد التي تضمنتها الدعوى".

ويــرى الباحــث أن هــذا الــنص ينــزع اختصــاص محكمــة العــدل العليــا مــن النظــر بالإدعــاء بالتزوير ويأمرها بإحالة الدعوى إلى الجهة المختصة قضائياً بذلك.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عرفها القانون بأنها: تلك التي يثبت فيها موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة طبقاً للأوضاع القانونية وفي حدود اختصاصه، ما تم على يديه أو ما أدلى به ذوو الشأن في حضوره.[1]

وإذا لم يستوف السند الرسمي الشروط المذكورة، فلا تكون له إلا حجية السند العادي في الإثبات بشرط أن يكون موقعاً من ذوي الشأن بالإمضاء أو ببصمة الإبهام.[2]

وتعتبر السندات الرسمية بما دُوِّنَ فيها من أمور قام بها موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة في حدود اختصاصه، أو وقعت من ذوي الشأن في حضوره، حجة على الناس، ما لم يتبين تزويرها بالطرق المقررة قانوناً.[3]

وقد اعتبر القانون أحكام المحاكم من قبيل السندات الرسمية، وكذلك سجلات التسجيل العقاري، وشهادات الجنسية، وبراءات الاختراع، وما هو في حكم ذلك.

ولو رجعنا إلى التعريف العام المشار إليه انفاً، لوجودنا أن كل ورقة حررت بمعرفة موظف عام أو مكلف بخدمة عامة طبقاً لقواعد الشكل والاختصاص أو وقعت من قبل ذوي الشأن في حضوره وطبقاً لاختصاصه، فإنها تعتبر مستنداً رسمياً يصح الاحتجاج بما دُوِّنَ فيه من أمور وأن الطعن في صحته لا يكون إلا بطريق الطعن بالتزوير.

ولابد من الإشارة إلى أن المعلومات والإقرارات المقدمة من ذوي الشأن والمثبت في السند المكتسب صفة الرسمية لا تعتبر حجة، ولذلك أجاز إثبات عدم صحتها طبقاً لأحكام القانون.[1]

---

[1] المادة (٦/ ١،٢) من قانون البينات الأردني.

- تمييز حقوق أردنية، رقم ٢٠٠٤/١٦٠٥، تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٢، منشورات مركز عدالة.

[2] المادة (٦/٢) من قانون البينات الأردني.

[3] المادة (٧/١) من قانون البينات الأردني.

- تمييز حقوق أردنية، رقم ٢٠٠٤/٧٢٧، تاريخ ٢٠٠٤/٥/١٠، منشورات مركز عدالة.

[1] راجع المادة (٧/٢) من قانون البينات الأردني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الأسناد العادية

تشمل السندات العادية الأوراق الصادرة بخط من تنسب إليه أو أنها مذيلة ببصمة إبهامه.

ويعتبر السند العادي صادراً ممن وَقّعَهُ، ما لم ينكر صراحة ما هو منسوب إليه من خط أو إمضاء أو بصمة إبهام.[٢]

ولا يكون السند العادي حجة على الغير في تاريخه إلا منذ أن يكون له تاريخ ثابت. وقد وضع المشرع عدة قرائن لإثبات تاريخ السند العادي هي:[٣]

١. من تاريخ اقترانه بمصادقة الكاتب العدل.

٢. من تاريخ إثبات مضمونه في ورقة أخرى ثابتة التاريخ.

٣. من تاريخ التأشير عليه من قاض أو موظف عام مختص.

٤. من تاريخ وفاة أحدٍ ممن لهم على السند أثر معترف به، من خط أو إمضاء أو بصمة إبهام، أو من تاريخ أن يصبح مستحيلاً على أحد من هؤلاء أن يكتب أو يبصم لِعِلَّةٍ في جسمه، وبوجه عام من تاريخ وقوع أي حادث آخر يكون قاطعاً في أن السند قد صدر قبل وقوعه.

إثبات صحة السندات

إن إدعاء التزوير يجوز أن يرد على السند الرسمي والسند العادي. أما إنكار الخط والإمضاء أو التوقيع، فلا يرد إلا على السند غير الرسمي.[١]

والقاعدة هي ألا يعمل بالسند إلا إذا كان سالماً من شبهة التزوير والتصنيع. وهذه القاعدة توجب على المحكمة التأكد من المستندات التي تقدم إليها من حيث سلامتها مما يشوبها من عيوب. ولها إذا ما وجدت كشطاً أو محوا أو شطباً أو تحشية، وغير ذلك من العيوب المادية التي من الممكن أن تصيب السند، الحق في تقدير ما يترتب

---

[٢] م (١٠) من قانون البينات الأردني.

- تمييز حقوق أردنية، رقم ٢٠٠٥/١٤٩٣، منشورات مركز عدالة.

[٣] م (١٠،٢/١٢) من قانون البينات الأردني.

[١] م (١/٨٧) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

على ذلك من إسقاطٍ لقيمة السند في الإثبات أو إنقاص لهذه القيمة، وعليها في هذه الحالة أن تبين الأدلة التي استندت إليها في إثبات وجود العيب الذي أسقطت أو أنقصت بسببه قيمة السند في الإثبات، وأن توضح ذلك في قرارها.

ولها أيضاً عندما يحصل لديها شك في السند أن تدعو من تلقاء نفسها الموظف الذي صدر عنه، أو الشخص الذي حرره، ليبدي ما يوضح حقيقة الأمر فيه.

واستناد إلى ما تقدم فإن محكمة العدل العليا الأردنية تستطيع بنفسها إسقاط قيمة الورقة في الإثبات أو إنقاصها على حسب ما يشوبها من عيوب مؤثرة، ولها أيضاً في حالة الشك، دون ظهور عيوب واضحة استدعاء الموظف الذي حرر الورقة للاستيضاح منه، أو استدعاء أي شخص تنسب إليه الورقة للاستيضاح منه، ويكون القرار لجهة القضاء الإداري على ضوء هذا الاستيضاح، أما أن يزول شكها وتقرر سلامة الورقة، وإما أن تقرر استبعادها، وإذا اكتشفت جريمة تزوير، فعندها تحيل الأمر إلى قاضي التحقيق حسب القواعد العامة.

أما في حالة إثارة الموضوع من جانب الخصم بادعائه تزوير السند وطلبه التحقيق في ذلك. فقد منح القانون المحكمة سلطة تقديرية بشأن الموضوع بحيث أنها لا تلتمس بإحالة الأمر إلى التحقيق إلا إذا وجدت قرائن قوية على صحة الإدعاء مع إلزام المدعي في هذه الحالة بتقديم كفالة شخصية أو نقدية تقدرها المحكمة لضمان حق الطرف الأخر. وعندئذ تقوم المحكمة بإحالة الخصوم على قاضي التحقيق للتثبت من صحة الإدعاء واعتبار الدعوى مستأخره، لحين صدور حكم باتٍ بخصوص واقعة التزوير ثم تستأنف المحكمة في ضوء نتيجة الحكم نظر الدعوى.[1]

وعليه فإن إحالة الأمر إلى التحقيق ليس إلزامياً، بل يرجع إلى السلطة التقديرية للمحكمة، فهي لا تستجيب لطلب الخصم إلا إذا قدم هذا الأخير أدلة تصلح قرائن قوية على قيام حالة التزوير. أما عن مسألة استئخار الدعوى لحين ظهور نتيجة إثبات التزوير، فللمحكمة إذا وجدت أن الورقة غير مؤثرة على نتيجة الدعوى، فإنها لا تستأخر الدعوى، بل تستمر في نظرها، وتصدر قرارها بشأنها دون انتظار نتيجة الطعن بالتزوير.

---

[1] **م (٩٩) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما بشأن إثبات صحة السند العادي، فإن المدعي إذا أبرز سنداً عادياً لإثبات دعواه، فعلى المحكمة عرضه على المدعى عليه، وله أن يقر بإمضائه أو ببصمة إبهامه، أو ينكر ذلك. وإذا سكت فإن سكوته يعد قرينة على الإقرار بالصحة.[٢]

وإذا كان المدعى عليه وارثاً فقد أجاز له القانون إدعاء الجهل بالسند، بدلاً من الإقرار أو الإنكار، وإذا عجز المحتج بالسند عن الإثبات فيكتفي من الخلف بأن يقرر بأنه لا يعلم أن الخط أو الإمضاء أو البصمة تعود لسلفه.[٣]

وفي حالة إنكار الخط أو الإمضاء أو بصمة الإبهام من قبل من نسب السند إليه أو من قبل من يقوم مقامه، أو أدعى الوارث الجهل بالسند، وكان السند منتجاً في الدعوى فعلى المحكمة أن تقرر إجراء المضاهاة، مع إيداع السند في صندوق المحكمة بعد تثبيت حالته وأوصافه والتوقيع عليه من قبل القاضي أو رئيس الجلسة.[٤]

ونستخلص مما تقدم بشأن موقف القضاء الإداري في الأردن فيما يتعلق بتحقيق الطعن بالتزوير بأنه لم يواجه القضاء الإداري في الأردن مثل هذه الحالة ولم نعثر على تطبيقات قضائية له بهذا الشأن، وأنه يطبق القواعد العامة الواردة في قانون البينات وقانون أصول المحاكمات المدنية، والتي تشير إلى اختصاص القضاء العادي بشأن الطعن بالتزوير وعلى المحكمة إذا رأت أن الإدعاء بالتزوير بالدعوى منتجاً إحالة الدعوى إلى جهة القضاء المختص. كما أن اختصاصات محكمة العدل العليا وردت في المادة (٩) من قانونها رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على سبيل الحصر وليس من بينها النظر بالطعون المتعلقة بالتزوير وبالتالي فهي غير مختصة بذلك وعليها إحالة الدعوى إلى الجهة المختصة حسب القانون. ويرى الباحث بأن هذا الإجراء لا يتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية وما يجب أن تسود إجراءات هذه الدعوى من بساطة وعدم تعقيد، باعتبار أن الطعن بالتزوير هو دفع فرعي يختص قاضي الأصل به، والقضاء الإداري بطبيعته هو قضاء مشروعية عامة سواء أتعلقت بصحة القرار المطعون فيه من حيث أركانه، أم من حيث ما شابه من عيوب أخرى مادية أو معنوية كالتزوير.

ويرى الباحث أنه من الأولى أن تختص محكمة العدل العليا بالنظر بالطعون المتعلقة بالتزوير فيما يتعلق بالقرارات والوثائق الإدارية، استناداً إلى القاعدة القانونية

---

[٢] م (١/١١) من قانون البينات الأردني.

[٣] م (٢/١١) من قانون البينات الأردني.

[٤] م (٨٩) من قانون أصول المحاكمات المدنية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التي تقول: إن "قاضي الأصل هو قاضي الفرع". وهذا ما أخذ به كُلٌ من القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري.

فمن المعلوم أن القضاء الإداري، يطبق بشأن إجراءات الدعوى الإدارية، قانون أصول المحاكمات المدنية، عدا الدعوى التأديبية فيطبق بشأنها قانون أصول المحاكمات الجزائية بما يتفق مع طبيعتها. ويطبق قانون البينات في الدعوى الإدارية أمام محكمة العدل العليا، وأن النصوص في هذين القانونين تدفع القاضي الإداري في اتخاذ كل ما تتطلبه الدعوى من إجراءات، ولذلك فإن القاضي الإداري في الأردن لا يعاني من أزمة النصوص في قانون أصول المحاكمات المدنية وقانون البينات، وإنما تكمن المعاناة الحقيقية في كثرة القيود على اختصاص محكمة العدل العليا، التي نطالب بإزالتها لكي يمارس القضاء الإداري دوره في الرقابة على صحة تطبيق القوانين المختلفة دون قيود لما في ذلك من مصلحة واضحة للدولة وللأفراد. لأن قيمة القاعدة القانونية وفاعليتها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً لا ينفصم، بصحة التطبيق وسلامته، وأن الوسيلة المثلى التي أثبتت التجارب فاعليتها، للتأكد من سلامة تطبيق القانون، هي وسيلة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تغني عنها أية وسيلة أخرى.

وقد نظم قانون البينات في الأردن ضمن طرق الإثبات، كافة وسائل التحقيق التي يلجأ إليها القاضي الإداري في فرنسا وفي مصر كوسائل للإثبات في الدعوى الإدارية كما نظم طرق الإثبات الكتابية وطرق الإثبات بالقرائن، وأن للقضاء الإداري في الأردن أن يلجا إلى كافة هذه الطرق أو الوسائل، إذا ما دعت الحاجة إليها في الإثبات.

نتائج الحكم بالتزوير

إذا ما تحققت المحكمة من صحة الإدعاء بالتزوير وثبت بشأن المحرر المدعى تزويره فإن ما يترتب على الحكم بالتزوير هو بطلان جميع الوقائع التي بنيت عليه، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "ظاهر الأوراق يكشف عن وجود تزوير في استمارة نجاح الطاعن ... ومن حيث أن المستقر عليه أن الغش يعدم التصرف الذي بني عليه ولا يكسب من ارتكبه حقاً ولا يستقر ولا يتحصن مركزه القانوني مهما استطالت المدة لأنه في حكم العدم ويجوز سحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد"[1]

[1] إدارية عليا مصرية طعن رقم (١١٧١)، لسنة (٤٠) ق، جلسة (١٩٩٤/١١/٢٠).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن حصول والد المستدعين ... على جواز سفر أردني بطريق الغش واستناداً إلى وثائق مزورة وأوراق مزورة لا يكسبهم حقاً بالجنسية الأردنية".[٢] وقضت بأنه "إذا تبين بعد إعطاء المستدعي جواز سفر أردني، أنه أعطي بناء على وثائق غير صحيحة، فإن من حق مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات سحب جواز السفر".[٣]

وقضت "إذا اقتصر دور المستدعى ضدهما الثاني والثالث بالتنسيب، فإنه لا يرقى لدرجة إصدار القرار الإداري النهائي الذي يقبل الطعن بالإلغاء وعليه فإنهما لا ينتصبان خصماً للمستدعي في الدعوى، والدعوى مستوجبة للرد شكلاً عنهما لعدم الخصومة.

إذا كان المستدعي يقيم في دولة الكويت وأنه كان أحد أفراد الجيش الكويتي منذ تاريخ ١٩٧٧/٦/١٨ وحتى تاريخ ١٩٩٠/٨/٢، وأنه عندما تقدم بطلب للحصول على الجنسية الأردنية قدم من الوثائق ما يشعر أنه يقيم في الأراضي الأردنية (الرويشد) منذ عام ١٩٧٠ فيكون قد حصل على الجنسية الأردنية بناءً على بيانات ومعلومات تبين عدم صحتها.

ولما كانت المادة ٢/١٩ من قانون الجنسية الأردنية رقم ٦ لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته أجازت لمجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك، أن يلغي أي شهادة تجنس منحت لأي شخص، إذا ظهر تزوير في البينات التي استند إليها في منح شهادة التجنس وعلى أثر ذلك يفقد حاملها الجنسية الأردنية".[١]

---

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٧٨/٤٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١)، ١٩٧٩، ص ٢٥.

- **محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٩٦/٩١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٦)، ١٩٩٧، ص٢٢٤٦.**

[٣] محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (٩٥/٩٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٦)، ١٩٩٧، ص ٢٢١٥.

[١] محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ٢٠٠٢/٢٠٤، تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩، منشورات مركز عدالة.

- **محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠٠١/٢٠٣، (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠١/١/٧، منشورات مركز عدالة.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضت في حكمٍ لها "بما أن الثابت من ملف التحقيق الذي أجري مع المستدعي والمبرز بالدعوى أن المستدعي قد اعترف بتزوير زوجته للتواريخ المثبتة على المطالبات الطبية والذي تقدم المستدعي للجهة المختصة بصرف قيمتها له مع علمه بتزوير تواريخها فإن ما قام به يشكل مخالفة قانونية تستوجب مساءلته عنها".[٢]

وقضت في حكم لها "أجازت الفقرة الثانية من المادة (١٩) من قانون الجنسية الأردنية رقم ٦ لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته لمجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك أن يلغي شهادة تجنس منحت لأي شخص، إذا ظهر تزوير في البيانات التي استند إليها في منح شهادة التجنس وعلى أثر ذلك يفقد حاملها الجنسية الأردنية وعليه فإذا ثبت من ملف المستدعي لدى دائرة الأحوال المدنية والجوازات العامة أنه كان مقيماً في دولة الكويت وأن جميع أولاده من مواليد الكويت وأنه عندما تقدم بطلب للحصول على الجنسية الأردنية قدم من الوثائق ما يشعر أنه يقيم في البادية الشمالية منذ عام ١٩٧٠ وأن جميع أبناءه من مواليد الرويشد فيكون قد حصل على الجنسية الأردنية بناء على بيانات ومعلومات تبين عدم صحتها".[١]

وفي حكم آخر تقول محكمة العدل العليا "أن لفظ التزوير الوارد في المادة (١٥٤/أ/٣) من نظام الخدمة المدنية ورد مطلقاً وينطبق على كل تغيير في الحقيقة من الوثائق الرسمية بما في ذلك الحاصل في جواز السفر.

بما أن محكمة صلح جزاء عمان أدانت المستدعي بجرم تزوير جواز سفر سنداً لأحكام المادة (٢٤) من قانون جوازات السفر رقم ٢ لسنة ١٩٦٩ والحكم عليه بالحبس

---

[٢] محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٠/٤١٠، (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠١/٤/٣٠، المنشور على الصفحة ٣٨٠/٤ من المجلة القضائية لسنة ٢٠٠١.

- **محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠٠٠/٣٦١، (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠١/١/٢٢، نقابة المحامين الأردنيين، ٢٠٠١، ص ١٢٨٩.**

[١] محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٠/٢٧٠، (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠٠/١١/٢٠، المنشور على الصفحة ١٤٩ من مجلة نقابة المحامين لسنة ٢٠٠١.

- **محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠٠٠/١٥٨، (هيئة خماسية)، تاريخ ٢٠٠٠/٧/٢٦، منشورات مركز عدالة.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مدة شهرين فإن القرار المطعون فيه الذي قضى بعزله تطبيقاً لأحكام المادة (١٥٤/أ/٣) من نظام الخدمة المدنية يتفق مع أحكام هذا النظام".[٢]

وقضت محكمة العدل العليا بقولها "ما دام الثابت من التحقيقات التي قام بها المستدعي ضده أنه تم تزوير تاريخ قرار اللجنة للتنظيم من (٩٦٥/٣/١٣) إلى (٩٩٥/٣/١٣) كما تم تزوير توقيع بعض موظفي المديرية الفنية لدى نقابة المهندسين على معادلة اشغال البناء موضوع المعاملة وما دام المستدعي ضده قد أدان المستدعي بالتزوير المشار إليه فإن القرار المشكو منه غير مشوب بعيب الغلو في العقوبة التي نصت عليها المادة (٧٦) من قانون نقابة المهندسين أو إساءة استعمال السلطة".[٣]

كما قضت في حكم لها "يعتبر الموظف معزولاً بمجرد ارتكابه لأي جريمة من الجرائم المخلة بالشرف ومنها التزوير بغض النظر عن مقدار العقوبة المحكوم بها سند لأحكام المادة ١٥٤/أ من نظام الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٨٨ وعليه فإن انتحال المستدعي لشخصية شقيقه ودخوله امتحان الثانوية العامة بدلاً عنه يخل بشرف الوظيفة المنوطة به، باعتباره معلماً ويشكل خيانة لأمانة الرسالة التربوية والتعليمية الموكلة إليه بالإضافة إلى أن جريمة انتحال الهوية الكاذبة هي من جرائم التزوير المنصوص عليها في قانون العقوبات وبالتالي يكون قرار وزير التربية والتعليم بعزل المستدعي استناداً إلى المادة المذكورة أعلاه متفقاً مع أحكام القانون".[١]

---

[٢] محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٨/٤٦٨، (هيئة خماسية)، تاريخ ١٩٩٩/١/٩، المنشور على الصفحة ٤٢٣/١، من المجلة القضائية لسنة ١٩٩٩.

- **محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٨/٣٦٣، (هيئة خماسية)، تاريخ ١٩٩٨/١١/١٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، (١٩٩٩)، ص ٦٣٩.**

[٣] محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٨/١٧١، (هيئة خماسية)، تاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٨، المنشور على الصفحة ٩٠٤/١٠، من المجلة القضائية لسنة ١٩٩٨.

[١] محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٤/٢٨٠، (هيئة خماسية)، تاريخ ١٩٩٤/١١/٢٣، المنشور على الصفحة ٣٢٥٥ من مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٥.

- **محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٧/١٣٦، تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٠، المنشور على الصفحة ٦٩٦ من المجلة القضائية لسنة ١٩٩٧.**
- **محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٣/١٩، تاريخ ١٩٩٣/٤/٢٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٤، ص ١١.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني : تحقيق الخطوط[1]

السند العرفي حجة على صاحبه ما لم ينكر ما هو منسوب إليه من خط أو توقيع. وعلى هذا من يحتج عليه بورقة عرفية يستطيع إسقاط حجيتها بمجرد إنكار التوقيع أو الخط المنسوب إليه. والإنكار لا يتطلب إجراءات معينة فهو مجرد نفي لفظي لواقعة حصول التوقيع على الورقة منه أو كتابتها بخطه،[2] ومن ثم يكفي أن يتخذ موقفاً سلبياً دون أن يكون مطالباً بإثبات عدم صدور التوقيع أو الكتابة عنه، بينما يقع عبء الإثبات على عاتق من يتمسك بالورقة. وقد نظم القانون الإجراءات التي يمكن اتباعها للتحقيق في هذا الطعن، إذ أن إنكار التوقيع يتبعه إذا تطلب الأمر إجراء تحقيق الخطوط.

فإذا أنكر من يشهد عليه السند خطه أو إمضاءه أو ختمه أو بصمة إصبعه أو أنكر ذلك خلفه أو نائبه وكان السند منتجاً في النزاع ولم تكن وقائع الدعوى ومستنداتها كافية لتكوين عقيدة المحكمة في شأن صحة الخط أو الإمضاء أو الختم أو بصمة إصبعه أمرت المحكمة بالتحقيق بالمضاهاة أو بسماع الشهود أو بكليهما.

المطلب الأول: تعريف الإدعاء بالإنكار

الإدعاء بالإنكار هو حق خوله القانون لمن قدمت ضده ورقة عرفية في دعوى متداولة بأن ينكر صدورها منه سواء أنصب الإنكار على الخط أم الإمضاء أو الختم أو البصمة.

- **محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩١/٢٦٧، تاريخ ١٩٩١/١٢/٣١، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٢، ص ١٥٧٦.**
- **محكمة العدل العليا رقم ١٩٩٤/١٦٩، (هيئة خماسية)، تاريخ ١٩٩٤/٩/٦، المنشور على الصفحة ٣١٩٢، من مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٥.**
- **جميع الأحكام سابقة الذكر نظرت أولا أمام المحاكم العادية ثم طعن بنتيجتها أمام محكمة العدل العليا.**

[1] مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ١١٣.

[2] أنظر: احمد مسلم، أصول المرافعات – التنظيم القضائي، دار الفكر العربي لسنة ١٩٦٩، ص٥٩٤-٥٩٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرق بين الطعن بالإنكار والإدعاء بالتزوير يتمثل في الآتي:

أولاً: أن الطعن بإنكار الخطوط لا يرد إلا على السندات العرفية فقط أما الطعن بالتزوير يجوز على السندات العرفية والرسمية.

ثانياً: إذا أنكر من نسب إليه الخط أو التوقيع على السند العرفي فلا يطلب منه الإثبات ويلقى عبء الإثبات على من تمسك بالسند أما في حالة الطعن بالتزوير فعبء الإثبات يكون على الطاعن.

ثالثاً: يترتب على مجرد الطعن بالإنكار أن تزول عن السند العرفي قوته في الإثبات مؤقتاً إلى أن يثبت المتمسك بالسند صحة صدوره من الخصم المنكر.

أما في الإدعاء بالتزوير فلا تقف صلاحية السند للتنفيذ إلا إذا أصدرت المحكمة حكماً بتحقيق الإدعاء بالتزوير، أو أمرت باتخاذ إجراء تحفظي بشأن السند المطعون فيه بالتزوير.

رابعاً: أنه في حالة الإنكار لا تسمع شهادة الشهود إلا على واقعة حصول الكتابة أو التوقيع فلا يتعدى ذلك إلى إثبات التعاقد ذاته أو إثبات حقيقة الشروط المدونة في السند.

أما في حالة الإدعاء بالتزوير فإن الأمر يصبح بعد قبول أدلة التزوير متعلقاً بغش أو جريمة فيصح أن يتناول التحقيق موضوع السند فيجوز لمدعى التزوير أن يثبت عدم صحة الالتزام المدون بالسند بكافة طرق الإثبات بما فيها البينة والقرائن.[1]

[1] محمد عبد اللطيف، قانون الإثبات، ص ٤٣٢-٤٣٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني: تحقيق الخطوط أمام القضاء المدني

تعد دعوى تحقيق الخطوط الأصلية من الدعاوى التحفظية الوقائية يلجأ إليها المستفيد من السند العرفي ليطمئن إلى اعتراف خصمه به مستقبلاً أو إلى تحقيق صحة توقيع خصمه على الورقة قبل أن يرفع بها دعوى موضوعية عليه.

فهي إذاً دعوى ذات طابع وقائي يلوذ بها المستفيد خشية إنكارها من المنسوب إليه فيما بعد، حيث اكتفى المشرع بوجود مصلحة محتملة جديرة بالرعاية.(١)

أما دعوى تحقيق الخطوط الفرعية فهي دفع فرعي ينشأ ضمن الدعوى الأصلية بموضوع الحق الذي تشهد عليه الورقة التي حصل الإنكار بشأنها.

فما هي المحكمة المختصة بنظر تلك الدعوى أو ذلك الدفع؟

الفرع الأول: في القانون الفرنسي:

في ظل قانون المرافعات الفرنسي القديم كانت محكمة الخصومة الكبرى هي المختصة بنظر كافة المنازعات المتعلقة بالدليل الكتابي، وبالتالي إذا حدث وأنكر الخصم الورقة المثبتة للحق – موضوع المنازعة – والمعروضة على محكمة متخصصة، توقف الأخيرة الفصل في موضوع الدعوى إلى حين الفصل في هذه المسألة الأولية وبإحالتها إلى محكمة الخصومة الكبرى المختصة محلياً للبت فيها.(٢)

ولقد حاول الأستاذ PERROT إيجاد مبرر لهذا النص السابق، أو البحث عن العلة التي قصر المشرع من أجلها الاختصاص على محكمة الخصومة الكبرى حتى ولو كان دفعاً فرعياً، وذلك باحتمال أن تؤدي هذه المنازعة في الخط أو التوقيع الوارد على الورقة إلى اكتشاف تزوير، فكان – من الأحرى – أن يتم التحقيق في هذا التزوير في ظل ضمانات أفضل.(١)

---

(١) د. سحر عبد القادر، دور القاضي في الإثبات، مرجع سابق، ص ١٤٣.

(٢) VINCENT et GUINCHARD, procedure civile, p. 741, n 1125.

Cass. Com. 28 janv. 1926, D. H. 1926. 150.

Trib. Grande. inst. ST. Quentin, 30 nov. 1961, D. 1964, p. 427.

(١) SOUIS et PERROT, Droit judiciaire prive, p. 578, n 671.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولكن يعيب هذا النص أنه يمكن أن يكون وسيلة للتسويف والمماطلة؛ حيث يكفي أن يتمسك الخصم سيء النية بدعوى تحقيق الخطوط بهدف إطالة أمد النزاع دون جدوى مما يترتب عليه إضاعة جهد المحكمة فيما لا طائل من ورائه، ولذا نادي القضاء الفرنسي بالتخفيف من حدة تطبيق هذا النص، واستجاب المشرع الفرنسي لهذا النداء فأصدر مرسوماً في ١٧ ديسمبر ١٩٧٣، ثم من بعده ضمنها المشرع ضمن نصوص مواد قانون المرافعات الفرنسي الحديث بهدف تبسيط الإجراءات وسرعة الفصل في هذا النوع من الدعاوى.[٢]

وعلى هذا إذا حصل إنكار للخط أو التوقيع على المحرر العرفي الثابت فيه الحق الموضوعي المتنازع عليه، فإن المحكمة المختصة بنظر هذا الدفع الفرعي هي ذات المحكمة التي تنظر الدعوى الموضوعية حتى ولو كانت قضاء استثنائياً.

الفرع الثاني: في القانون المصري:

دعوى تحقيق الخطوط الفرعية متفرعة عن الدعوى الأصلية؛ إذ أن إنكار المتمسك ضده بالورقة الثابت فيها موضوع الحق المتنازع عليه بمثابة دفع موضوعي يتصل بإثبات الدعوى ومستنداتها، وعلى هذا يدخل في تقدير قيمة الدعوى الأصلية عملاً بالقاعدة العامة التي تقضي بأن "قاضي الأصل هو قاضي الفرع" – "قاضي الدفوع هو ذات قاضي الموضوع" وبالتالي يكون الحكم قابلاً للاستئناف أو غير قابل له تبعاً لقابلية الحكم في الدعوى الأصلية لذلك أو عدمها.[١]

الفرع الثالث: في القانون الأردني:

---

[٢] Art, 285 N. C. P. Civ. Fr. "La Verification des ecritures sous seing prive releve de la competence du juge saisi du principal lorsqu'elle est demandee incidemment".

- V. S. DURFORT, "Verification d'ecritures" juris – class, n 15.

- **المراجع أعلاه أشارت إليها الدكتورة سحر عبد الستار، دور القاضي في الإثبات، مرجع سابق، ص ١٤٩.**

[١] سليمان مرقص، أصول الإثبات وإجراءاته، السابق، ص ٣٦٨، بند ١٠٨.

- **أحمد أبو الوفا، التعليق على قانون الإثبات، ص ١٦٩.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

نظم قانون أصول المحاكمات المدنية، إجراءات تحقيق الخطوط، والتي بوساطتها يستطيع من يتمسك بالسند العادي أن يثبت صحته، إذا أنكره من نسب إليه هذا السند أو خلفه، فقد رأينا أن السند العادي أو الورقة العادية يستمد قوة في الإثبات من اعتراف من نسب إليه بصحته. وإذا أنكره، زال ماله من قوة في الإثبات وكان على المتمسك به أن يقيم الدليل على صحته بإجراءات تحقيق الخطوط.[٢]

فإذا أنكر من قدمت ضده ورقة عرفية نسبتها أو صدورها منه وكان السند منتجاً في النزاع ولم تكن وقائع الدعوى ومستنداتها كافية لتكوين عقيدة المحكمة في شأن صحة الخط أو الإمضاء أو ختم أو بصمة الإصبع أمرت المحكمة بالتحقيق بالمضاهاة أو بسماع الشهود أو بكليهما معاً **وذلك على الوجه الآتي**:

أولاً: تحقيق الخطوط عن طريق الشهود:

أجاز القانون تحقيق الخطوط بشهادة الشهود بمعنى أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بإثبات صحة الكتابة أو التوقيع بشهادة الشهود فيما يتعلق بصحة الكتابة أو التوقيع أو البصمة على السند الذي ينازع الخصم في نسبته إليه، وبما أن الشهادة في مثل هذه الحالة تنصب على وقائع مادية، لذلك فهي مقبولة مهما بلغت قيمة التصرف القانوني المدون في السند.[١] وذلك لأن الإثبات في هذه الحالة لا يتعارض مع قاعدة عدم جواز إثبات ما يخالفه الكتابة أو ما لا يجيزه إلا بالكتابة وذلك لأن الإثبات قاصر على واقعة مادية هي صدور السند من الخصم المنكر وأنه وقع عليها بإمضائه أو بختمه أو إصبعه وهذه الواقعة لا يمكن إثباتها بالكتابة.

ولكن يجب ملاحظة أن الإثبات بشهادة الشهود يقتصر على الواقعة المادية ذاتها وهي أن الخط أو التوقيع المنسوب إلى الخصم المنكر قد صدر منه أم لا فلا يصح أن يتناول إثبات التعاقد ذاته أو إثبات حقيقة الشروط المدونة في السند المذكور، وقد تصدت الفقرة الأولى من المادة ٤٢ إثبات مصري على أنه "لا تسمع شهادة الشهود إلا

---

[٢] مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص ١١٣.

- المواد من (٨٨-٩٢) أصول المحاكمات المدنية.

[١] م (٣٠) من قانون البينات الأردني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فيما يتعلق بإثبات حصول الكتابة أو الإمضاء أو الختم أو بصمة الإصبع على المحرر المقتضى تحقيق ممن نسب إليه".

والمادة (٩٥) أصول المحاكمات المدنية الأردني "للخبراء أن يستمعوا إلى إفادات من ذكر لهم أنهم رأوا المنكر وهو يكتب الوثيقة أو السند المنكر أو شاهدوه وهو يضع إمضاءه عليه وهو يختمه بختمه أو بصمة إصبعه وإلى كل من يعتقد أن له علماً بحقيقة الحال ويدونوا إفادتهم في محضر خاص يحفظ للاستئناس به عند إبداء الرأي في صحة الخط أو الختم أو التوقيع أو البصمة.

تراعي في أخذ الإفادات بمقتضى هذه المادة القواعد المقررة لاستدعاء الشهود وسماع شهاداتهم".

والمقصود من هذه النصوص هو احترام القاعدة العامة في الإثبات بعدم تمكين من يتمسك بورقة أنكرها خصمه من أن يثبت بالبينة في غير الأحوال التي يجوز فيها ذلك قانوناً الالتزام المدون بها.

ومتى اطمأنت المحكمة إلى أقوال الشهود ووجدت فيها ما يكفي لتكوين عقيدتها بصحة أو عدم صحة السند المطعون فيه بالإنكار فلا حاجة لها بعد ذلك إلى ندب خبير لإجراء المضاهاة.

ثانياً: تحقيق الخطوط عن طريق المضاهاة:

يقصد بالمضاهاة مقارنة الخط أو الإمضاء أو البصمة أو الختم المنسوب لمن تشهد عليه الورقة بخط أو إمضاء أو بصمة أو ختم ثابت له. وتقضي المادة (٩١) من قانون أصول المحاكمات الأردني على أنه تتم المضاهاة بوساطة خبير أو أكثر، للقيام بعملية المضاهاة، وعليهم قبل مباشرتهم لعملهم إجراء المضاهاة أن يحلفوا اليمين على أن يؤدوا عملهم بصدق وأمانة، وأن يباشروا التحقيق والمضاهاة تحت إشراف القاضي المنتدب وبحضور الطرفين.[١]

وتقضي المادة (٣٢) من قانون الإثبات المصري على أن يشتمل منطق الحكم الذي يصدر بالتحقيق عن طريق المضاهاة على تعيين خبير أو ثلاثة خبراء ومعنى ذلك أن المحكمة هي التي تعين الخبراء للمضاهاة دون أخذ رأي الخصوم في ذلك فلها أن تعين خبيراً واحداً أو

---

[١] **م (٩١) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثلاثة خبراء حسب أهمية عملية المضاهاة ولكن ذلك لا يمنع الخصوم من الاكتفاء بخبير واحد توفيراً للنفقات كما يجوز لهم الاتفاق على خبير معين بالذات لأداء المأمورية وللمحكمة أن تجيبهم إلى هذا الطلب. ومتى أصدرت المحكمة حكماً بالتحقيق بوساطة أهل الخبرة قام قلم الكتاب بتكليف الخبير بالحضور أمام القاضي في اليوم والساعة المعينين لمباشرة التحقيق[٢] ويجب إعلان الأوامر الصادرة بتعيين تاريخ إجراء الإثبات وإلا كان العمل باطلاً ويكون الإعلان بناءً على طلب قلم المحكمة.[٣]

وعلى الخصوم أن يحضروا أمام القاضي في الموعد المحدد لتقديم ما لديهم من أوراق المضاهاة والاتفاق على ما يصلح منها لذلك فإن تخلف الخصم المكلف بالإثبات بغير عذر جاز الحكم بسقوط حقه في الإثبات أما إذا تخلف الطاعن جاز اعتبار الأوراق المقدمة للمضاهاة صالحة لها.

وإذا تعذر نقل الأوراق إلى محل اجتماع الخبراء ينتقل القاضي مع الخبراء والطرفين إلى محل وجودها.[١]

تعيين أوراق المضاهاة:

تتم المضاهاة بين الخط أو التوقيع الذي حصل إنكاره على ما هو ثابت لمن يشهد عليه الورقة من خط أو توقيع.

i. في التشريع الفرنسي:

في ظل قانون المرافعات السابق كان اختيار الأوراق للمضاهاة يتم باتفاق بين الخصوم؛ بحيث لا يتدخل القاضي في تحديدها إلا في حالة عدم اتفاق الخصوم، في هذه

---

[٢] م (٣٢) إثبات مصري.

- م (٢/٩٠) أصول محاكمات مدنية أردني.

[٣] م (٢) إثبات مصري.

- م (٣/٩٠) أصول محاكمات مدنية أردني.

[١] م (٩٣) أصول محاكمات مدنية أردني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الحالة يحدد القاضي اختياره لأوراق المضاهاة من بين الأوراق المحددة سلفاً في المادة ٢٠٠ منه.[٢]

بينما نجد أن تقنين المرافعات الحديث ترك اختيار وتحديد أوراق المضاهاة لتقدير القاضي، لا يرد قيد عليه في ذلك طالما أن الأوراق التي وقع اختياره عليها لم ينازع أحد في صحتها، سواء أكانت في حيازة الخصم أم الغير؛[٣] إذ يصدر القاضي أمراً بإلزام الغير بتقديمها وإيداعها قلم كتاب المحكمة خلال الأجل الذي حدده على أن يقدم الأصل أو الصورة حسبما يرى القاضي، فهذا الأمر يعد من المسائل التي تدخل في سلطته التقديرية.[١]

ومن الجدير بالذكر أيضاً الذي أتى به قانون المرافعات الفرنسي الحديث هو إمكانية قيام القاضي باستكتاب الخصم – منكر الورقة – أمامه وتحت إشرافه ويعتبر هذا الإجراء مستقلاً عن إجراءات التحقيق الأخرى التي يمكن أن يأمر بها، فعندما لا يصل القاضي من خلال هذا الاستكتاب من التيقن من صحة الورقة أو عدم

صحتها، يلجأ إلى إجراء تحقيق ويمكن له أن يستعين بفني لكي يجري عملية المضاهاة.[٢]

ونجد أن المادة "٣٥" إثبات تخول القاضي الحق في استكتاب الخصم بنفسه بدون حضور خبير، كما أن القاضي له الحق في استدعاء خبير لإجراء الاستكتاب في حضوره، فحضور الخبير عند إجراء الاستكتاب ليس إلزامياً على القاضي، فالأمر

---

[٢] Amiens, 15 Janv. 1953, J. C. P. 1953, ed. Avoues, IV, 2161, Rev. Trim dr. civ. 1953; p. 742 obs. RAYNAUD.

- **أشارت إليه، د. سحر عبد الستار، دور القاضي في الإثبات، مرجع سابق، ١٦٣.**

[٣] Art. 288 et 290 al. I. N. C. pr. Civ. Fr.

- Cass, 2e civ. 15mars 1995: Bull. Civ. II, n 90.
- Cass 1er civ, 24 mars 1998: Bull. Civ. I, n 125, D. 1998. IR p. 118.

[١] Cass. 1er civ. 6 oct. 1998, D. 1998, IR. P. 224.

[٢] ويختلف نص المادة ٢٨٨ مرافعات حديث عن المادة ٢٠٦ من قانون المرافعات الفرنسي السابق ١٨٠٦ حيث كان عملية الاستكتاب تتم بحضور الخبير وبواسطته أمام القاضي.

R. PERROT, Droit Judiciaire Prive, p. 587, n 683.

أشار إليه د. سحر عبد الستار، دور القاضي في الإثبات، مرجع سابق، ص ١٦٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

متروك لتقدير المحكمة،[٣] وإن كان البعض يذهب إلى وجوب أن تتم عملية الاستكتاب في حضور الخبير وبوساطته، باعتباره المختص بمراعاة الأصول الفنية في الاستكتاب الذي سيتخذ منه أساساً للمضاهاة.[٤]

كما أن القانون خول القاضي تذليل كافة العقبات التي تعرقل سير إجراءات التحقيق، وبصفة خاصة مسألة تحديد أوراق المضاهاة.[١]

كما يتخذ كافة الإجراءات الضرورية المتعلقة بحفظ المستندات وأوراق المضاهاة وتقديم صور منها، أي أن القانون أعطى القاضي كافة الصلاحيات للأمر واتخاذ الإجراءات التي يراها ضرورية لتذليل كافة الصعوبات سواء أقبل الشروع في التحقيق أم أثنائه.

ii.في التشريع المصري:

الأصل أن تعين الأوراق التي تتخذ أساساً للمضاهاة باتفاق الخصوم،[٢] ولكن لا تلتزم المحكمة بإجراء المضاهاة على كل ما يقدم لها من أوراق للمضاهاة ولو كانت رسمية، إذ يجوز للمحكمة أن تستبعد لأي سبب من الأسباب أي ورقة، وإلا فالقول بغير ذلك يترتب عليه إما إلزام المحكمة بأن تأخذ بدليل وهي غير مطمئنة إليه اطمئناناً كاملاً، وإما أن تسير في إجراءات وهي عالمة بأنها غير مجدية، فاختيار أوراق المضاهاة من الأوراق المعروضة على المحكمة يدخل في سلطتها التقديرية بشرط أن

---

(٣) يحيى إسماعيل، المرشد في قانون الإثبات، ص ٢٢٦-٢٢٨.

- عكاز والديناصوري، التعليق على قانون الإثبات، ص ٢٣٠.

(٤) محمد عبد اللطيف، قانون الإثبات في المواد المدنية، مرجع سابق، ص ٣٤٢.

- سليمان مرقص، أصول الإثبات وإجراءاته، ص ٣٨٥ نبذة ١١٣-٣.

(١) ونجد أن المشرع المصري خول القاضي إمكانية الأمر بإحضار محرر رسمي إذا ما كان مطلوباً لإجراء المضاهاة حيث تنص م ١٣٨ إثبات على أنه "يجوز للقاضي أن يأمر بإحضار المحررات الرسمية المطلوبة للمضاهاة عليها من الجهة التي تكون بها أو ينتقل مع الخبير إلى محلها للإطلاع عليها بغير نقلها".

(٢) راجع المادة ٣٧ إثبات مصري.

في هذا المعنى: نقض في الطعن رقم ٣٥٦ س ٣٣ ق جلسة ١٩٦٨/٣/٢٦ س١٩، ص ٥٩٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تكـون الأسـباب التـي تسـتند إليهـا المحكمـة فـي اسـتعمال هـذا الحـق سـائغة ومـن شـأنها أن تؤدي إلى ما انتهى إليه وتكفى لحمل قضائها في هذا الشأن.

حيـث إن أوراق المضـاهاة ليسـت أدلـة إثبـات علـى الكتابـة أو التوقيـع، وإنمـا هـي تقوم كقرائن تستمد منها المحكمة أو الخبير اقتناعه بأن الكتابة أو التوقيع هي لمنكرها.

ولـذلك فإنهـا تخضـع لسـلطة القاضـي ولا تكـون لهـا قـوة المحـررات العرفيـة كـدليل مقيد.[١]

ولقـد حـددت المـادة ٣٧ إثبـات – فـي حالـة عـدم اتفـاق الخصـوم علـى أوراق للمضـاهاة – أنواعـاً ثلاثـة مـن الأوراق التـي تصـلح أساسـاً للمضـاهاة، وهـذه الأوراق واردة على سبيل الحصر فلا يجوز التوسع فيها ولا القياس عليها[٢] وتتمثل في الآتي:

- الخـط أو الإمضـاء أو الخـتم أو بصـمة الإصـبع الموضـوعة علـى محـررات رسمية.
- الجزء الذي يعتبر بصحته من المحرر المقضي تحقيقه.
- خطـه أو إمضـاؤه الـذي يكتبـه أمـام القاضـي أو البصـمة التـي يطبعهـا أمامـه. وبنـاء علـى هـذا إذا تمـت المضـاهاة علـى غيـر هـذه الأوراق فـإن المضـاهاة تكـون باطلـة، وإذا اعتمـد الحكـم علـى نتيجتهـا يكـون بـاطلاً، ولـو كـان مـن بـين أوراق المضـاهاة ورقـة أخـرى أو أكثـر لا منازعـة فـي صـلاحيتها للمضاهاة.[٣]

iii. *في التشريع الأردني:*

---

[١] د. سحر عبد الستار، دور القاضي في الإثبات، مرجع سابق، ص١٦٢.

- رمزي سيف، الوجيز في قانون المرافعات، مكتبة النهضة المصرية، ط١، ١٩٥٧، ص ٥٢٢.

[٢] نقض في الطعن رقم ٣٤١ س ٣٤ق جلسة ١٩٦٨/١/١١ س ١٩ ص ٥٤.

- نقض في الطعن رقم ١٧٤٩ س ٤٩ق جلسة ١٩٨٥/٤/٢٤.

[٣] نقـض فـي الطعـن رقـم ٧٤ س ٣٨ق جلسـة ١٩٧٣/١٢/٣٠ مجموعـة أحكـام الـنقض س ٢٤ ص١٤٠٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الأصل أن تعيين الأوراق للمضاهاة يتم باتفاق الخصوم فلهم أن يعينوا الأوراق التي تصلح للمضاهاة حسب نص القانون.

وتقضي المادة (٩١) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني على:

١. إذا اتفق الطرفان على الأوراق التي ستتخذ أساساً ومقياساً للتحقيق والمضاهاة عمل باتفاقهما وإلا فتعتبر الأوراق التالية صالحة لما ذكر:

i. الأوراق الرسمية التي كتبها المنكر أو وقعها بإمضائه أو ختمها بختمه أو بصمها بإصبعه أمام موظف عام مختص أو أمام محكمة.

ii. الأوراق التي كتبها أو وقع عليها أو ختمها أو وضع بصمة إصبعه عليها خارج الدوائر الحكومية واعتراف أمام المحاكم أو الكاتب العدل أو الدائرة الحكومية المختصة بالخط التي كتب فيها أو التوقيع أو الختم أو البصمة الموقعة منه.

iii. الأوراق الرسمية التي كتبها أو أمضاها وهو يشغل وظيفة من وظائف الدولة.

iv. السندات العادية والوثائق الأخرى التي يعترف المنكر بحضور القاضي المنتدب والخبراء أن خطها أو التوقيع عليها أو الختم أو بصمة الإصبع الموقعة به هو خطة أو توقيعه أو ختمه أو بصمة إصبعه.

٢. لا يتخذ أساساً للتحقيق والمضاهاة الإمضاء أو الختم أو بصمة الإصبع الموقع به أو المختوم به سند عادي أنكره الخصم وإن حكمت إحدى المحاكم في دعوى سابقة بناء على تقرير الخبراء أنه توقيعه أو ختمه أو بصمة إصبعه.

٣. في جميع الحالات التي تستند فيها إجراءات التثبت من صحة المستندات على عمل مخبري وكان المختبر حكومياً أو تابعاً لمؤسسة رسمية فيجوز للمحكمة أن لا تتقيد بأي إجراء مما ورد في المواد السابقة بما فيها إجراءات التحليف وأن تباشر من تلقاء نفسها إحالة الموضوع مع الأوراق اللازمة إلى المختبر مع بيان المهمة المطلوبة منه وفي هذه الحالة تحول أية نفقات أمرت المحكمة بإيداعها كنفقات خبرة لخزينة الدولة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد أوجبت المادة (٩٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية "على الخصم أن يعين الأوراق التي يدعي أنها صالحة للتحقيق والمضاهاة ويجلبها إلى الخبراء في الزمان والمكان المعينين لاجتماعهم وللقاضي المنتدب أن يقرر ما إذا كانت صالحة لذلك، وإذا كانت هذه الأوراق في يد الغير أو في دائرة رسمية وأظهر عجزه عن إحضارها تولى القاضي طلبها بالطرق الرسمية".

"وإذا تعذر نقل الأوراق الصالحة للمضاهاة إلى محل اجتماع الخبراء يتنقل القاضي مع الخبراء والطرفين إلى محل وجودها".[١]

أما "إذا تعذر الحصول على أوراق يمكن اتخاذها أساساً للتحقيق والمضاهاة أو تم الحصول على هذه الأوراق ولكنها لم تكن كافية لذلك يستكتب المنكر عبارات يمليها عليه الخبراء ثم يقابلون ما كتبه بخط السند وتوقيعه ليروا وجه التماثل أو الخلاف بينهما".[٢]

ثالثاً: تحقيق الخطوط عن طريق المضاهاة والشهود معاً:

المستفاد من النصوص القانونية أنه للمحكمة إذا لم تكن وقائع الدعوى ومستنداتها كافية لتكوين عقيدة المحكمة أن تأمر بالتحقيق بالمضاهاة أو بسماع الشهود أو بكليهما. وهذا يعني أنه للمحكمة أن تقضي في حكمها بندب خبير للمضاهاة وتكليف الخصم المتمسك بالسند المطعون فيه بالإنكار أن يثبت بشهادة الشهود صحة صدور السند من الخصم المنكر. فإذا جاءت النتيجة التي انتهى إليها الخبير متفقة مع أقوال الشهود كان هذا أبعث لاطمئنان القاضي وله أن يأخذ بها متى ارتاح إليها.[٣]

وإذا تعارضت النتيجتان بأن كانت نتيجة عمل الخبير غير متفقة مع أقوال الشهود. كان للقاضي أن يرجح بينهما وأن يأخذ بما يطمئن إليه ضميره من أيهما ويطرح النتيجة الأخرى.

---

(١) المادة (٩٣) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردنية.

(٢) المادة (٩٤) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.

(٣) م (٨٨) أصول محاكمات مدنية أردني.

- **تمييز حقوق، رقم ٢٠٠٢/٢٥٧٨، تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٣٠، منشورات مركز عدالة.**
- **م (٣٠) إثبات مصري.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثالث: تحقيق الخطوط أمام القضاء الإداري

عملية تحقيق الخطوط، هي مجموع الإجراءات التي رسمها القانون لإثبات صحة الورقة العرفية ويحصل بالبينة والمضاهاة بوساطة أهل الخبرة أو بإحدى الطريقتين وذلك في حالات إنكار الورقة العرفية أو السند العادي كما يطلق عليه القانون في الأردن، ويكون بصورة إنكار الخط، أو الإمضاء أو الختم أو بصمة الإصبع، وتتم أمام القضاء الإداري وتحت إشرافه.

وعليه سيبين الباحث هذا الأمر في فرنسا، ثم في مصر، ثم في الأردن.

الفرع الأول: تحقيق الخطوط في فرنسا

نظمت هذه العملية في فرنسا المادة (٣٧) من قانون ٢٢ تموز ١٨٨٩ التي أجازت للمحكمة الإدارية الأمر بتحقيق الخطوط بمعرفة خبير أو أكثر في الخطوط تعينهم لهذا الغرض في حضور أحد أعضاء المحكمة، ويتم ذلك بناءً على طلب أحد الطرفين أو من تلقاء نفس المحكمة دون ما اشتراط لصدور حكم. ويخطر الطرفان بقرار المحكمة في هذا الشأن، ويحرر بخصوص العملية محضر يرفق به تقرير الخبرة. ورغم عدم الإشارة إلى عملية تحقيق الخطوط في النصوص المتعلقة بمجلس الدولة إلا أنه يمكن للمجلس الاستعانة بها إذا تطلب الأمر، على الوجه المعمول به أمام المحاكم الإدارية باعتبارها من مقتضيات التحقق من صحة الأوراق في بعض الحالات، طبقاً للمبادئ العامة للإجراءات.[1]

والاستعانة بعملية تحقيق الخطوط مسألة تقديرية للقاضي دون التزام بالالتجاء إليها ولو طلبها أحد الطرفين، حيث يمكن للقاضي الإداري رفض مثل هذا الطلب كما هو الشأن في الطعن بالتزوير. وتكون هذه العملية في حالة وجود إنكار جدي للورقة العرفية حين يكون تحقيقه منتجاً للفصل في الدعوى.[1]

وتتم عملية تحقيق الخطوط بالاستعانة بالخبرة بإشراف أحد أعضاء القضاء الإداري الذي ينتدب لهذا الغرض، ويمكن أن تتم العملية في غياب الأطراف، ويضع

---

[1] جوديت، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية، باريس، ١٩٦٧، ص ٤٠.

أشار لها د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢١٣.

[1] ديباش، إجراءات المنازعات الإدارية والمدنية، باريس، ١٩٦٢، ص ٤٠٣.

أشار لها د. احمد كمال موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢١٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخبير تقريراً بعد الانتهاء من العملية يضمنه رأيه الذي يمكن لذوي الشأن الإطلاع عليه، فإذا ثبتت صحة السند فإنه يصبح في قوة الورقة الرسمية، ولا تجوز بعد ذلك مناقشة صحة بياناته إلا بالطعن بالتزوير، أما إذا لم تثبت الصحة امتنع على صاحب الشأن التمسك بالسند.[٢]

على أن إجراءات تحقيق الخطوط التي رسمتها المادة (٣٧) من قانون ٢٢ تموز المشار إليها فيما تقدم، لا تلقى تطبيقاً في العمل أمام القضاء الإداري، بسبب اختلاطها بإجراءات الطعن بالتزوير من ناحية، وبالتحقيقات التي تندب المحكمة أحد الأعضاء لغرض إجرائها، من ناحية أخرى.[٣]

ويرى البعض تبريراً لهذا الواقع العملي أن تحقيق الخطوط لا يتعلق بالقرارات الإدارية التي سار مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في فرنسا على نظام خاص للتحقق من صحتها، وبالنسبة للأوراق العرفية، فإن مبدأ الفصل بين القضاءين العادي والإداري ينكر على القاضي الإداري مباشرة التحقق من صحة هذه الأوراق، طالما أن تطبيق هذا المبدأ قد يبرر استبعاد القرارات الإدارية من مجال تطبيق الإجراءات العادية بشأن الطعن بالتزوير مما يتعين معه تمشياً مع ذات الاتجاه استبعاد تحقيق صحة الأوراق العرفية من مجال تقدير القاضي الإداري.[١] في حين يرى فريق من الفقهاء إمكان استعانة القاضي الإداري بتحقيق الخطوط بشأن الأوراق الإدارية.[٢]

---

[٢] ديباش، إجراءات المنازعات الإدارية والمدنية، مرجع سابق، ص ٤٠٣.

[٣] أوبي ودراجو، موسوعة المنازعات الإدارية، باريس، ١٩٦٢، بند ٨٧٠.

أشار إليها د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ٢١٣.

[١] ديباش، إجراءات المنازعات، مرجع سابق، ص ٤٠٣، وجوديت، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٥٠.

أشار لها د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢١٤.

[٢] جا بولد، موسوعة الإجراءات الإدارية، باريس، ١٩٦٠، بند ٥٨٢، أشار لها احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، مرجع سابق، ص ٢١٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني: تحقيق الخطوط في مصر[٣]

وقد يتم التحقق من صحة الأوراق المقدمة في الدعوى عن طريق عملية تحقيق الخطوط بشأن الأوراق غير الرسمية، وذلك في حالات إنكار الورقة العرفية ويكون بإنكار الخط أو الإمضاء أو الختم أو بصمة الإصبع بمعرفة الخبراء الفنيين في الخطوط. وتتم هذه العملية أمام القضاء الإداري وتحت إشرافه.

ولقد جرى الخلط بين إجراءات الطعن بالتزوير وبين إجراءات تحقيق الخطوط في التطبيق العملي أمام القضاء الإداري، حيث نظم قانون الإثبات رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٨ في مصر، في المادة (٣٠) وما بعدها بالتفصيل عملية تحقيق الخطوط بمعرفة الخبراء مع الاستعانة بالشهود عند اللزوم، ويجب أن تكون الأوراق التي تحصل المضاهاة عليها أوراقاً رسمية أو عرفية معترفاً بها أو تم استكتابها أمام القاضي.[٤] ويطبق القضاء الإداري الأحكام الواردة في قانون الإثبات بما يتفق وطبيعة الدعوى الإدارية باعتبارها أحكاماً عامة تتصل بحقوق الدفاع، وإن المجال الخصب لعملية تحقيق الخطوط، هو قضاء التأديب، للتحقق من صحة الوقائع المسندة إلى صاحب الشأن ومدى نسبة بعض المستندات أو الأوراق إليه. وقد أدى تعميم استعمال الآلات الكاتبة في العمل إلى ضآلة أهمية الالتجاء إلى عملية تحقيق الخطوط، فضلاً عن أن تعدد الشكليات والأوضاع الواجب مراعاتها طبقاً للنصوص القانونية يجعل من الصعب العبث بالتوقيعات.[١]

وللمحكمة الإدارية العليا في مصر قرار في هذا الشأن جدير بأن نورد ما جاء به حيث تقول فيه:[٢]

---

[٣] راجع معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدفوع – الدفوع الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٩٨ وما بعدها.

[٤] المادة (٣٧) من قانون الإثبات المصري رقم (٢٥)، لسنة ١٩٦٨.

محكمة النقض، طعن رقم ٢٧٦٩، لسنة ٥٦ق، جلسة ١٦١٩، ١٩٩١.

[١] د. احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات، المرجع السابق، ص ٢١٤.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا السنة ١٠ق، القضية رقم ١٣٥١-٨ق، جلسة ١٩٦٥/١/٢٣، ص٤٣٩.

أشار إليه حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١١٠٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

"أن عملية تحقيق الخطوط هي: مجموع الإجراءات التي رسمها القانون لإثبات صحة الورقة العرفية التي ينكرها الشخص المنسوب إليه صدورها منه. ويحصل التحقيق بالبينة والمضاهاة، بوساطة أهل الخبرة في الخطوط أو بإحدى الطريقتين، وتبين في حكمها الصادر بإجراء التحقيق، الطريقة التي يحصل بها، وتعين الخبراء الذين يستعان برأيهم في عملية المضاهاة، وهذه العملية يجريها خبراء الخطوط فيقوم الخبير بفحص الخط الذي حصل إنكاره. ودراسة خطوط الكتابة باليد، لها قواعد وأصول أساسها أن لكل شخص طريقة معينة في الكتابة لا يشترك أحد غيره لو كانا تعلما الكتابة معاً منذ الصغر، هذا بالإضافة إلى عوامل أخرى كثيرة، منها الثقافة والتعليم وطريقة إمساك الشخص للقلم أو الريشة، وطريقة جلوسه أو قيامه أثناء كتابته وحالته النفسية. وتعتمد عملية مضاهاة الخطوط على خبرة القائمين بها، مع التقيد بالقواعد والأصول التي على الخبير أن يلتزم بها أثناء فحصه للخط، ومنها شكل الخط بصفة عامة وهل هو صغير أم كبير، وطريقة كتابة السطور، ومدى الضغط على الخطوط في أجزاء الكلمات المختلفة، ثم وقفات اليد عليها، واستقامة الخط أو ميله إلى إحدى الجهات أو قطعة في مواضع مختلفة. ولقد تقدم اليوم علم دراسة خطوط الكتابة باليد (علم الجرافولوجيا) حتى أصبح من المستطاع معرفة أخلاق المرء من خط يده، فلا تقتصر أهمية الخط على معرفة الشخص الذي كتبه، وإنما تمتد إلى معرفة عاداته وأخلاقه. ويقدم أهل الخبرة في الخطوط تقاريرهم إلى المحكمة، ولئن كانت المحكمة غير ملزمة برأي الخبير الذي انتدبته إذ لها أن تحكم بما يخالفه، لأنها لا يمكن أن تقضي بغير ما تقتنع هي به، ويرتاح إليه ضميرها، فللقاضي الحرية التامة في تقدير عمل الخبير الذي ندبه. فله أن يأخذ برأيه وله أن لا يأخذ به، وله أن يأمر بإجراءات أخرى من إجراءات الإثبات، وإن استخلاص قضائه لابد وأن يكون استخلاصاً سائغاً مما أمر به، ومما يكون في ملف الدعوى من مستندات وقرائن".

وبخصوص تطبيق قواعد قانون الإثبات فيما يتعلق بموضوع فحص الخطوط على القرارات الإدارية، تقول محكمة القضاء الإداري في مصر "أن القرار الإداري باعتباره ورقة إدارية يمكن مناقشة المشروعية فيه بكافة طرق الإثبات، ذلك أن القرارات الإدارية، والفردية منها على وجه الخصوص، وإن كانت أوراقاً رسمية بمعناها العام يحررها أو يؤشر عليها موظفون عموميون، إلا أنها ليست من طبيعة الأوراق الرسمية المعروفة في نطاق القانون الخاص، والتي أشارت إليها المادة العاشرة من قانون الإثبات رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٨. فهذه الأوراق التي تكون القرار

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإداري لا يسوغ التسليم مطلقاً بأن إثبات عكس ما جاء بها لا يكون إلا عن طريق الإدعاء بالتزوير ... وحيث أن أوراق الإجابة موضوع الدعوى هي من عناصر ومقومات القرار الإداري المطعون فيه، فهي على هذا الأساس تخضع فيما يتعلق بالتثبت من صحة صدورها من الطالب المذكور، ونسبتها إليه، لاقتناع المحكمة في هذا الشأن في ضوء ما يسفر عنه وزنها لكافة الأدلة القائمة في الدعوى وذلك بكافة طرق الإثبات. وإذا كانت المادة (٣٠) من قانون الإثبات رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٨، قد نصت على أنه إذا أنكر من يشهد عليه المحرر خطه أو أنكر ذلك خلفه أو نائبه، وكان المحرر منتجاً في النزاع، ولم تكف وقائع الدعوى ومستنداتها لتكوين عقيدة المحكمة في شأن صحة الخط أمرت المحكمة بالتحقيق بالمضاهاة أو بسماع شهادة الشهود أو بكليهما، واستناداً إلى ما تقدم ترى المحكمة توطئة للفصل في الدعوى بشقيها، ندب خبير لمضاهاة خط ابن المدعي ... المحرر به أوراق إجاباته التي أنكرها والمودعة ملف الدعوى على ما هو ثابت بخطه الوارد بورقة اللغة العربية، وكذلك الأوراق الخاصة بالبيانات الملصقة بأوراق الإجابة في جميع المواد، وذلك لبيان ما إذا كان الخط المنسوب له في تلك الأوراق المشار إليها التي ينكرها هو خط الطالب المذكور".[١]

الفرع الثالث: تحقيق الخطوط في الأردن

تجري المضاهاة تحت إشراف المحكمة، بوساطة خبير أو أكثر يختارهم الطرفان بالاتفاق بينهما، فإن لم يتفقا عينتهم المحكمة.[٢] ويتم إجراؤها بحضور الطرفين وعند تخلف طالب المضاهاة أو من نسب إليه السند رغم التبليغ فيجوز إجراؤها بغيابه.

وإذا كان موضوع المضاهاة إثبات إمضاء أو بصمة إبهام، فقد أجاز القانون سماع شهادة الشهود الذين لهم علم بالسند وموضوعه، وكذلك يجوز سماع شهادة

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٧٠/٦/١٦، س ٢٤، ص ٣٤٩.

- **أشار إليه حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١١٠٧.**

(٢) المادة (٢/٩٠) قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (٣٤)، لسنة ١٩٨٨م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الشهود إذا كان الإمضاء أو بصمة الإبهام قد وضحت بعض معالمها دون البعض الأخر.[٣]

وتجري مضاهاة بصمة الإبهام بواسطة الجهة الرسمية المختصة بالبصمات بوساطة ثلاثة خبراء تحت إشراف القاضي أو رئيس تلك الجهة.[٤]

وقد أجاز القانون إعادة المضاهاة بناء على طلب الأطراف في حالة تقدير سبب يبرر الإعادة.[٥]

تجري المضاهاة على الأوراق التي اتفق عليها، وإلا فتجري على الخط أو الإمضاء أو بصمة الإبهام الموضوعة على سندات رسمية أو على سندات عادية أقر بها الخصم أو أوراق استكتابه عليها أمام المحكمة.[١]

ويجب على الخصم الذي ينازع في نسبة السند إليه أن يحضر بنفسه للاستكتاب لأخذ نموذج من خطه أو إمضائه أو بصمة إبهامه في الموعد الذي تحدده المحكمة فإن امتنع عن الحضور بغير عذر جاز للمحكمة أن تتخذ من ذلك قرينة على ثبوت نسبة السند إليه.

وإذا جرت المضاهاة بمعرفة خبير، فعليه أن يحرر محضراً يوضح فيه ما ظهر له من نتيجة الفحص ويوقع عليه مع من حضر من الطرفين، وإذا طلب الأطراف صوراً من المحضر يمكن إعطاؤهم صوراً بعد تصديق المحكمة على المحضر. وإذا جرت المضاهاة بإشراف المحكمة فتوضح في محضر الجلسة ما ظهر لها من نتيجة الفحص.[٢]

وإذا انتهت المحكمة إلى ثبوت صحة السند فقد قضى القانون بأن تحكم عليه بغرامة دون إخلال بحق المتضرر في طلب التعويض. أما إذا ثبت بعض ما ادعاه فلا يحكم عليه بشيء. وكذلك فقد منح القانون للمنكر فرصة الرجوع عن إنكاره مع إعفائه

---

[٣] المادة (٩٥)، أصول المحاكمات المدنية.

[٤] المادة (١/٩٠) أصول المحاكمات المدنية.

[٥] م (٩٧) أصول المحاكمات المدنية.

[١] المادة (١/٩١)، أصول المحاكمات المدنية.

[٢] راجع المواد (٩٦-٩٧)، أصول المحاكمات المدنية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من الحكم عليه بالغرامة إلا إذا ثبت للمحكمة أن القصد من الإنكار هو الكيد لخصمه أو عرقلة الفصل في الدعوى.[٣]

ونستخلص مما سبق أن قانون أصول المحاكمات المدنية قد جعل للمحكمة التي تنظر أمامها الدعوى السلطة الكاملة في التحقق من صحة الخط أو بصمة الإبهام أو الإمضاء، وتحت إشرافها، ولم يلزمها بإحالة الموضوع إلى جهة أخرى قضائية سوى الجهة الفنية المختصة بفحص البصمات، وللمحكمة أن يكون الفحص تحت إشرافها. وعليه فإن القضاء الإداري في هذا الجانب يطبق نصوص قانون أصول المحاكمات المدنية، بصورة اعتيادية لعدم معارضتها مع طبيعة الدعاوى الإدارية.

مما تقدم لم نعثر على تطبيقات قضائية لدى محكمة العدل العليا تتعلق بحسم الطعون بتحقيق الخطوط، ويتضح مما سبق بأن محكمة العدل العليا غير مختصة بالنظر بالطعون المتعلقة بتحقيق الخطوط وذلك على غرار دعوى التزوير، فمحكمة العدل العليا لها الحق في النظر في الدفع الفرعي إذا كان منتجاً بالدعوى أم لا، فإذا كان منتجاً أوقفت السير في الدعوى وإحالة الدعوى للجهة القضائية المختصة، وإذا كان غير منتج تطرحه جانباً وتستمر في نظر الدعوى، ونتمنى على مشرعنا أن يعطي محكمة العدل العليا الصلاحية في نظر الدفوع الفرعية المتعلقة بالقرارات والوثائق الإدارية المتعلقة بتحقيق الخطوط أو التزوير وذلك بالنص صراحة في قانون محكمة العدل العليا على اختصاصها بنظر تلك الدعاوى وذلك لاتفاق هذا الإجراء مع طبيعة دعوى الإلغاء التي تتسم بالسرعة وتبسيط الإجراءات وعدم تعقيدها بدلاً من وقف السير في الدعوى وإحالة الدعوى إلى جهة القضاء العادي، وما يسببه هذا الإجراء من إرباك للقاضي الإداري والتأخر في فصل الدعاوى الإدارية.

---

[٣] المادة (٢/٨٧)، أصول المحاكمات المدنية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الـخـاتـمـة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخاتمة

لقد قدمنا لرسالتنا هذه بأن الهدف منها الإسهام في توضيح النهج الذي يتبعه القضاء الإداري المعاصر في كل من فرنسا ومصر والأردن في إثبات الدعوى الإدارية، وكذلك تسليط الضوء على أحكام هذا القضاء وتقييمها حسب اجتهادنا المتواضع. ذلك أن نشاط القضاء الإداري – كما هو معلوم – يقوم على الاجتهاد لأن المشرع لم يضع له قواعد يعمل بموجبها ولا سيما في موضوع الإثبات. وسنبين بإيجاز خلاصة ما توصلنا إليه في هذه الرسالة من نتائج فيما يتعلق بإثبات الدعوى الإدارية.

أولاً: بشأن عبء الإثبات، فإن الدعوى الإدارية تخضع للقاعدة العامة في عبء الإثبات والتي تقول "البينة على المدعي"، إلا أن هذه القاعدة العامة تخضع في التطبيق لطبيعة الدعوى الإدارية، والمؤثرات فيها، وإلى الهدف العام لهذه الدعوى، وبالتالي فإن على القاضي الإداري أن يطبق القواعد العامة في ضوء ظروف هذه الدعوى، وبما يحقق العدل ويحمي مبدأ المشروعية من الانتهاك، وقد بينا كل ذلك عند كلامنا في مواضيع عبء الإثبات وتطبيقاتها القضائية في القضاء المقارن وفي القضاء الأردني.

ثانياً: بشأن طرق الإثبات، وجد الباحث أن الدعوى الإدارية تعتمد في الأساس على الأدلة الكتابية الثابتة في المستندات، ويعود السبب في ذلك إلى طبيعة الدعوى وطبيعة عمل الإدارة الذي تغلب عليه الصبغة الكتابية، وللقاضي تكملة نقص هذه الأدلة باللجوء إلى وسائل الإثبات الأخرى.

ثالثاً: أن للإثبات في دعوى الإلغاء طبيعة خاصة، حيث تتعلق دعوى الإلغاء بالصالح العام مما يستوجب تدخل المشرع والقضاء لحماية هذه المصلحة وعدم تركها لإرادة الأفراد، وتتمتع الإدارة بامتيازات تجعلها طرفاً قوياً في الدعوى كامتياز السلطة التقديرية وامتياز التنفيذ المباشر الذي يمكنها من تنفيذ قراراتها دون اللجوء إلى القضاء، ورغم إرادة الأفراد. وامتياز صدور قراراتها محمولة على قرينة السلامة والصحة، وحيازتها للأوراق اللازمة للفصل في الدعوى.

وهذه الامتيازات تجعل الإدارة في موقف يسير في الدعوى وهو موقف المدعى عليه الذي لا يحتمل عبء الإثبات في حين يقف الأفراد في موقف المدعي الذي يقع عليه عبء الإثبات وينتج عن ذلك عدم توازن بين أطراف الدعوى.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رابعـاً: أن الأسـاس الـذي أخـذت منـه قواعـد الإثبـات أمـام القضـاء الإداري هـي قواعـد الإثبـات المـدني ولكـن مـع مراعـاة الطبيعـة الخاصـة لـدعوى الإداريـة، حيـث أن قـانون محكمـة العـدل العليـا لـم يضـع قواعـد خاصـة للإثبـات الإداري، ولهـذا ترجـع المحكمـة فـي ذلـك إلـى المبـادئ الأساسـية والقواعـد الإجرائيـة والموضـوعة للإثبـات المعمـول بهـا أمـام القضـاء العـادي، وهـي القواعـد والمبـادئ الـواردة فـي قـانون البينـات وقبلـة قـانون أصـول المحاكمـات المدنيـة، وقـانون أصـول المحاكمـات الجزائيـة، والقـانون المـدني باعتبارهـا قواعـد عامـة يؤخـذ منهـا مـا يـتلاءم مـع طبيعـة الـدعوى الإداريـة وبمـا لا يتعـارض مـع المبـادئ والأصـول العامـة للإجـراءات المتبعـة أمـام محكمـة العـدل العليـا، وقـد تبـين لنـا ذلـك مـن خـلال التطبيقات القضائية أمام المحكمة خلال هذه الرسالة.

خامسـاً: أن أحكـام القضـاء الإداري فـي الأردن لا تقـل دقـة ووضـوحاً عـن مثيلاتهـا فـي كـلٍ مـن القـانونين الفرنسـي والمصـري وهـي منسـجمة مـع فكـرة أن الهـدف مـن دعـوى الإلغـاء هـو مخاصـمة القـرار الإداري بسـبب عـدم مشـروعيته وإلـى أن النصـوص الصـريحة عنـدنا تشـير إلـى أن القاضـي الإداري هـو المعنـي بفحـص القـرار الإداري لبيان مدى مشروعيته.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التوصيات

على ضوء الأهداف التي كشف عنها صراحة المشرع الأردني في الأسباب الموجبة لقانون إنشاء القضاء الإداري، والمتمثلة بحماية مبدأ المشروعية، نرى أنه قد آن الأوان بعد أكثر من عقد ونصف من الزمان أن تجري تعديلات أساسية غرضها منح الحرية الكافية للقضاء الإداري للرقابة على أعمال الإدارة، كما هو الأمر في فرنسا وفي مصر ولتحقيق ذلك نقترح ما يلي:

١. إلغاء القيود على اختصاص محكمة العدل العليا، بحيث يكون اختصاصها شاملاً لكافة الدعاوى التي تكون الإدارة طرفاً فيها، سواء أكانت بسبب العقود الإدارية، أم بسبب الأعمال العادية للإدارة، أم بسبب القرارات الإدارية، على غرار ما هو معمول به في فرنسا وفي مصر. وبذلك يتمكن القضاء الإداري من الرقابة على صحة تطبيق الإدارة للقانون، وخضوعها في كافة أعمالها للقانون، ليسود ذلك مبدأ المشروعية.

٢. أن تطبيق المقترح المتقدم يقتضي بإنشاء محاكم للقضاء الإداري في كافة المناطق الاستئنافية للتخفيف من العبء الملقى على محكمة العدل العليا والتخفيف من عبء السفر على الأفراد القاطنين في أقاليم بعيدة.

٣. كما أن تطبيقه يقتضي تهيئة كادر قضائي مؤهل للعمل في مجال القضاء الإداري، الذي يقوم عمله في الأساس على الاجتهاد والقدرة على تطبيق مختلف مصادر المشروعية لحل المنازعة الإدارية، ولديه قدرة على تفهم طبيعة وأهداف المنازعة الإدارية، ويمكن في هذا المجال الاستئناس بنظام تهيئة الكوادر للقضاء الإداري المعمول به في مصر.

٤. سن تشريع خاص بالإثبات أمام القضاء الإداري تراعى فيه خصوصية الإثبات أمام القضاء الإداري.

٥. التخفيف من أثر امتيازات الإدارة على إثبات دعوى الإلغاء، فامتياز التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية هو طريق استثنائي على الإدارة أن لا تلجأ إليه إلا وفقاً للضوابط والشروط التي يضعها المشرع والقضاء، كما ويتعين على القضاء أن يستقر على اعتبار قرينة سلامة القرارات الإدارية قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس ويكفي للمدعي أن يسوق الدلائل والإمارات البسيطة لنقض هذه القرينة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٦. على المشرع النص في قانون محكمة العدل العليا على سلطة المحكمة بتكليف الإدارة إيداع المستندات والأوراق التي تحوزها ليتسنى لها الفصل في الدعوى، ويجب اعتبار امتناع الإدارة عن ذلك قرينة تنقل عبء الإثبات على كاهلها أسوةً بما استقر عليه قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر.

ويمكن لمحكمة العدل العليا أن تستمد سلطتها بهذا الشأن من القواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية وقانون البينات.

٧. ضرورة التوفيق بين ما ورد في المادة (١٠٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨ المعدل بقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٢، والتي تعطي للإدارة الحق في الامتناع عن تقديم المستندات التي يصدر بشأنها شهادة من رئيس الوزراء موقعة بإمضائه تفيد بأن إشفاءها يضر بالمصلحة العامة وبين ضرورة تمكين الأفراد من الدفاع عن حقوقهم بالاستناد إلى بعض هذه المستندات، وإعطاء المحكمة سلطة تقدير ما إذا كان إفشاء مثل هذه الوثائق مضراً بالمصلحة العامة أم لا. أما إن بقي تقدير ذلك للإدارة فعليها تقديم البينات والإيضاحات التي تبين مدى جدية هذا الأمر.

٨. إيجاد هيئة خاصة لتحضير الدعوى قبل عرضها على محكمة العدل العليا تختص بجمع عناصر الإثبات وتهيئة الدعوى للفصل فيها بما يخفف من الأعباء الملقاة على القضاء ويسهم في سرعة الفصل في الدعاوى وتوفير الوقت والجهد على المحكمة، على غرار ما هو معمول به في القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري.

٩. نتمنى على المشرع الأردني أن يأخذ بما هو مقرر في كل من التشريعين الفرنسي والمصري ليستكمل القاضي الإداري في الأردن دوره بالنظر في كل ما يتعلق بدعوى الإلغاء ولا سيما فيما يتعلق بصلاحيته في النظر بالطعن بالتزوير وتحقيق الخطوط، فبدلاً من أن يتوقف أمام هذا الطعن عن السير بالدعوى وإحالتها إلى القضاء العادي (الجنائي) يقوم هو بنفسه وتحت إشرافه بفحص جميع هذه الطعون على غرار ما هو معمول به أمام القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري. ذلك بنظر القاضي الإداري في هذه الطعون وعدم إحالتها إلى القضاء العادي يوفر الكثير من الوقت

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

اللازم للبت في الدعوى وبذلك تتحقق سمة الإسراع في الفصل في الدعاوى الإدارية.

وأخيراً أتمنى أن يؤخذ بهذه المقترحات لتطوير عمل القضاء لما لذلك من آثار إيجابية كبيرة للدولة وللأفراد في آن واحد.

وهذا ما توصلت إليه في هذا البحث فأن أصبت فمن توفيق الله وعونه وإن أخطأت فمن نفسي لأن الكمال لله وحده والنقص سمه من سمات البشر.

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين

والله ولي التوفيق

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المـــصـــادر

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية

- *المصادر:*

- القرآن الكريم.
- ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثاني، دار صادر، بيروت.

- *المراجع:*

- إبراهيم المنجي، التعليق على قانون مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٦م.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، حسين عثمان محمد عصمان، أصول القانون الإداري، ١٩٨٦م.
- احمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، مطابع الدستور التجارية، ١٩٨٩.
- احمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، ١٩٧٧م.
- احمد نشأت، رسالة الإثبات، ج١، مطبعة الاعتماد، مصر، ١٣٦٩هـ-١٩٥٠م.
- ادوار عيد، القضاء الإداري ـ أصول المحاكمات الإدارية، الجزء الأول، بيروت، ١٩٧٤م.
- ادوار عيد، القضاء الإداري، أصول المحاكمات الإدارية، الجزء الأول، بيروت، ١٩٧٤.
- ادوار عيد، قواعد الإثبات في القضايا المدنية والتجارية، الجزء الأول، مطبعة النشر، بيروت، ١٩٦١م.
- اعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري الأردني، ط١، ١٩٩٨م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- السيد إسماعيل، قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية، ١٩٨٦م.
- توفيق حسن فرج، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣م.
- توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، ١٩٥٤-١٩٥٥م.
- حافظ هريدي، أعمال السيادة في القانون المصري المقارن، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٥٢م.
- حسين المؤمن، نظرية الإثبات، المحررات والأدلة الكتابية، ج٣، بيروت، ١٩٨٥.
- حمدي عبد الجواد سليمان، الطعن بالتزوير بالجهالة وحجية الأوراق الرسمية والعرفية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٢م.
- حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨م.
- حنا ندى إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٧٢.
- خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، فرنسا، مصر، الأردن، ط١، عمان، ١٩٩٣م.
- رمزي سيف، الوجيز في قانون المرافعات، مكتبة النهضة العربية، ط١، ١٩٥٧.
- رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ١٩٨٨م.
- رمضان أبو السعود، أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية (النظرية العامة في الإثبات)، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٧١م.

- سحر عبد الستار، دور القاضي في الإثبات، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٢.
- سعادة الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، ١٩٧١م.
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، القاهرة، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ١٩٦٧.
- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط٨، ١٩٩٦م.
- سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ١٩٧٨م.
- سليمان مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية في القانون المصري مقارناً بسائر تقنيات البلاد العربية، الأدلة المطلقة، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨١م.
- شكري سروري، موجز أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية، ١٩٨٦م.
- صبري محمد السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- طعمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ١٩٦٩.
- عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، القاهرة، الدار القومية للطباعة والنشر.
- عبد الحكيم فوده، موسوعة الإثبات في المواد المدنية والتجارية والشرعية، الجزء (الأول والثاني والثالث)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦م.
- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام، الإثبات، الجزء الثاني، ١٩٥٦م.
- عبد العزيز خليل بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠.
- عبد العزيز سليم، الإجراءات العملية في شرح قانون الإثبات، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨.
- عبد العزيز سليم، الصيغ في الدعاوى الإدارية أمام القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ١٩٩٧م.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة،
- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقت تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٣م.
- عبد الفتاح سايردار، نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٥٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- عبد الودود يحيى، الموجز في النظرية العامة للالتزامات، الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م.
- عثمان خليل عثمان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ١٩٥٠.
- عز الدين الدناصوري وحامد عكاز، التعليق على قانون الإثبات، ط٢، ١٩٩٦م.
- عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري "امتيازات الإدارة العامة"، دار النهضة العربية، ١٩٩٨/١٩٩٩م.
- علي حيدر، درر الأحكام، شرح مجلة الأحكام، ج، بدون سنة طبع.
- علي خطار شطناوي، القضاء الإداري في الأردن، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، مطبعة كنعان، ١٩٩٥.
- علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، الجامعة الأردنية، عمان، عمادة البحث العلمي، ١٩٩٨.
- علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨م.
- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الأول، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٦م.
- فؤاد العطار، القانون الإداري، ١٩٧٢م.
- ماجد الحلو، أعمال وامتيازات السلطة الإدارية، ١٩٧٠م.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨.
- مارشلون وآخرون، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة احمد يسري، الطبعة العاشرة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ١٩٩٥.
- ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، بغداد، ١٤١٢هـ-١٩٩١م.
- مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، القاهرة، ١٩٨٨م.
- محسن حسن قاسم، قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥م.
- محسن خليل، القضاء الإداري، ورقابته للأعمال الإدارية، ١٩٦٨م.
- محسن خليل، قضاء الإلغاء، الإسكندرية، ١٩٨٩م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- محمد العشماوي، إجراءات الإثبات، الطبعة الأولى، ١٩٨٥.
- محمد حامد فهمي، المرافعات المدنية التجارية، طبعة ١٩٣٨م.
- محمد حسين منصور، قانون الإثبات، ط ١٩٩٨م.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، ١٩٧٨.
- محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، بيروت، ١٩٦٧-١٩٦٨م.
- محمد كمال ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، ١٩٦٢م.
- محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، أسباب إلغاء القرارات الإدارية، الكتاب الثاني، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، ١٩٩٨م.
- محمد وليد العبادي، قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٤/١٩٩٥.
- محمود حافظ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، مذكرات، ١٩٧٢م.
- محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.
- محمود حافظ، قرارات الضبط الإداري، ج١، القرارات الإدارية بصفة عامة، ١٩٦٤م.
- محمود حلمي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثالثة، ١٩٨٤.
- محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، وسائل وأساليب النشاط الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ـ قضاء الإلغاء، الجزء الأول، الطبعة العاشرة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨م.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦.
- مصطفى كامل، مجلس الدولة، ١٩٥٤م.
- مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الأول، التداعي، ١٩٦١م.
- مصطفى كمال وصفي، انعدام القرارات الإدارية، مجلس الدولة، السنة السابعة، ١٩٥٧م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- مصطفى كيرة، نظرية الاعتداد المادي في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، ١٩٦٣.
- مصطفى مجدي هرجة، الإثبات الجنائي والمدني، الجزء الثاني، دار محمود للنشر، ١٩٩٦م.
- مصطفى هرجة، إجراءات الطعن بالتزوير في المواد التجارية والمدنية، دار الكتب القانونية، مصر، ١٩٩٨م.
- معوض عبد التواب، الدعاوى الإداري وصيغها، ط٣، ١٩٩٨م.
- معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في الدفوع، الدفوع الإدارية، الجزء الثاني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٩م.
- مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية، الطبعة الثانية، المطابع التعاونية، عمان، ١٩٩٤م.
- ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، ط٢، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣م.
- منصور مصطفى منصور، نظرية الحق، القاهرة، ١٩٦٢.
- هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣م.

• *الرسائل العلمية:*

- احمد كمال الدين موسى، "نظرية الإثبات في القانون الإداري"، رسالة دكتوراه، مطابع الشعب، القاهرة، ١٩٧٦.
- السيد محمد إبراهيم، "رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعاوى الإلغاء"، رسالة دكتوراه، الإسكندرية، ١٩٦٣.
- عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٧٠.
- علي المشهداني، "قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، ٢٠٠٠م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- حابس الشبيب، عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري ـ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، ٢٠٠٢م.
- خالد القطارنة، قواعد الإثبات في دعوى الإلغاء ـ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، ٢٠٠٠م.

• *المقالات والبحوث:*

- احمد عودة الغويري، "إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية"، مؤته للبحوث والدراسات، جامعة مؤته، المجلد السادس، العدد الثالث، ١٩٩١.
- احمد كمال الدين موسى، "الجهة المختصة بتحضير الدعوى الإدارية"، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، العدد الثاني، ١٩٧٨.
- احمد كمال الدين موسى، "طبيعة المرافعات الإدارية ومصادرها"، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، العدد الأول، ١٩٧٧.
- السيد محمد إبراهيم، "رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعاوى الإلغاء"، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، العدد الثاني، ١٩٧٠.
- خالد الزعبي، إجراءات قضاء الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية"، مؤته للبحوث والدراسات، جامعة مؤته، المجلد (١١)، العدد الأول، ١٩٩٦.
- سليمان الطماوي، "قواعد الاختصاص في مجال المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية"، مجلة مجلس الدولة، السنة السابعة، ١٩٥٧.
- عبد الفتاح حسن، "انعدام القرار الإداري"، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية، العدد ١١، كانون الأول، ١٩٦٠.
- عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، "الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي"، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، العدد الثاني، ١٩٨٠.
- علي خطار شطناوي، "الإذعان كشرط من شروط قبول دعوى إساءة استعمال السلطة"، مؤته للبحوث والدراسات، المجلد الرابع، العدد الأول، ١٩٨٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- علي خطار شطناوي، "الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا في ممارسة الإدارة لصلاحياتها التقديرية"، دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد (٢٦)، العدد الأول، ١٩٩٩.
- علي خطار شطناوي، "دور القضاء الإداي في تحديد أسباب القرار المطعون فيه"، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثالث عشر، ١٤٢٠هـ-٢٠٠٠م.
- محمد اسماعيل علم الدين، "تطوير فكرة القرار الإداري"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، سنة ١٩٦٨.
- محمود حلمي، "عيوب القرار الإداري"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، سنة ١٩٧٠.
- مصطفى كمال وصفي، "حول سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري بإدارتها المنفردة"، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١٣، العدد الأول، نيسان، ١٩٧١.
- مصطفى كمال وصفي، "خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري"، مجلة المحاماة، نقابة المحامين المصريين، العدد الثاني، السنة (٥٠)، ١٩٧٩.
- مصطفى كمال وصفي، د. احمد كمال الدين موسى، "عرض موضوعي لأحكام القضاء الإداري"، مجلة المحاماة، العدد الأول، لسنة ٤٣، ١٩٦٣.
- نواف كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا"، دراسات، الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، المجلد (٢٦)، العدد (١)، ١٩٩٩.

• *الدوريات:*

- مجلة أبحاث اليرموك، تصدرها جامعة اليرموك، الأردن.
- مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة.
- مجلة المحاماة، نقابة المحامين المصريين، القاهرة.
- مجلة دراسات الجامعة الأردنية عمادة البحث العلمي، عمان.
- مجلة مؤته للبحوث والدراسات، جامعة مؤته، الكرك.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- مجلة نقابة المحامين، نقابة المحامين الأردنيين، عمان.

• *المجموعات القضائية*

I. مجموعة الأحكام المصرية:

- احمد سمير أبو شادي، الفتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في عشر سنوات (١٩٦٠-١٩٧٠)، ج١.
- القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الدكتور حمدي ياسين عكاشة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٧ (مبادئ وأحكام).
- المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الدكتور حمدي ياسين عكاشة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٨م.
- الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، المجلد الثاني، الدكتور معوض عبد التواب، ٥٠٠٣، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع.
- قضاء النقض المدني في الأحكام ١٩٣١-٢٠٠١، سعيد احمد شعلة، ٢٠٠٣، منشأة المعارف بالإسكندرية.
- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة ٣٥، إصدار المكتب الفني، القاهرة.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عام (١٩٦٥-١٩٨٠)، ج١، ج٣، ١٩٨٤، الهيئة المصرية لكتاب، القاهرة.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (١٩٥٥-١٩٦٥) الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية والثلاثون، الجزء الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩١.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً (١٩٤٦-١٩٦١)، ج١، ١٩٦٤، ١٩٦٥، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، إعداد متفرقة، المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري، دار الفكر الحديث للطبع والنشر.

II. مجموعة الأحكام الأردنية:

- المحامي محمد خلاد، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الجزء (١، ٢، ٣)، الناشر وكالة التوزيع الأردنية، عمان، ١٩٨٧، ١٩٩١.
- د. حنا ندى، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا (عمان، نقابة المحامين، ١٩٧٢).
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين، تصدر عن نقابة المحامين الأردنيين، عمان، الأردن، أعداد متفرقة.

- ***التشريعات***

I. التشريعات الأردنية:

- الدستور الأردني الحالي لسنة ١٩٥٢.
- القانون المدني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١ والمعدل بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠١.
- قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨ المعدل بقانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٢.
- قانون الأمن العام رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥.
- قانون البينات رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٢.
- قانون الجنسية الأردني رقم ٦ لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته.
- قانون الصحة العامة المؤقت رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته.
- قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.
- قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (٦) لسنة ١٩٥٣ وتعديلاته.
- قانون جوازات السفر الأردني رقم ٢ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته.
- قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠.
- نظام الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته.

II. التشريعات المصرية.

- قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.
- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته.
- نظام العاملين المدنيين بالدولة المصرية، الصادر لقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨م.

- *قرارات المحاكم*

- قرارات المحكمة الإدارية العليا المصرية.
- قرارات محاكم مجلس الدولة الفرنسي.
- قرارات محكمة التمييز الجزائية الأردنية.
- قرارات محكمة التمييز الحقوقية الأردنية.
- قرارات محكمة العدل العليا الأردنية.
- قرارات محكمة القضاء الإداري المصرية.
- قرارات محكمة النقض المصرية.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Auby, Jean – Marie et Roland Drago: Trailte decontentieux administratif, Paris, troisieme edition, tome Deuxieme.
- Bonnard, le contraole Juridictionnel de L' Administration, Paris, 1934.
- Debbasch, Charles et Jean – Claude – Ricci: Contentieux, administratif, Dalloz, Paris quatrieme edition 1985.
- Delaubedere, andre, Traite de droit administratif, Paris L. G. D. J. 1984, Neuviem, Tome I.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ABSTRACT

The Written Evidence to Prove the Legitimacy of Administrative Decision in the Lawsuits of Cancellation

The study aims at discussing "The Written Evidence to Prove the Legitimacy or Administrative Decision in the Lawsuits of Cancellation" in France, Egypt and Jordan, and point out the importance of this issue in maintaining the balance between the individual plaintiff and the defendant department in the administrative lawsuit.

Through the study, the researcher concluded to several results, mainly, that the Jordanian legal system of cancellation lawsuit does not include regulatory rules regarding its proof. The Jordanian legislator did not regulate proof issues in front of the Supreme Court, and therefore should refer to common proof laws to the extent suitable to the nature of the administrative lawsuit. This study points out the relationship between the common proof and the administrative proof, since administrative courts, in all its procedures including procedures of proof, refer to civil laws. Nevertheless, applying some of the civil texts might contradict with its nature, where the administrative judge should not refer to these texts, and avoid applying them.

Proof in the cancellation lawsuit differs than proof in civil lawsuits for the difference in the nature of cancellation lawsuit that aims to protect the principle of legitimacy and sovereignty of law, and cancellation of defected administrative decisions. Therefore, cancellation lawsuit requires a special regulation that considers all surrounding factors that affect in proving it, mainly the existence of administration as a permanent part in the lawsuit, with all privileges it enjoys that put it in a powerful position in the lawsuit, which voids the presumed balance between the parties, which necessitates the interference of justice, in its positive role, in dominance on procedures and limit the acute of such privileges.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

The purpose of this study is to point out these privileges that the administration enjoys in front of individuals, especially those affecting the proof of cancellation lawsuit, and tackle means of balancing these privileges in favor of individuals.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com