اتجاهات محكمة العدل العليا الأردنية بشأن اختصاصها في الطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية

الدكتور/ حمدي سليمان القبيلات
أستاذ القانون الإداري المشارك
كلية الحقوق - جامعة الإسراء
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

تناولت هذه الدراسة موضوعاً جدلياً ذا أهمية خاصة على الصعيد الوطني، ألا وهو اتجاهات محكمة العدل العليا بخصوص الطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية، وذلك بهدف الوقوف على رأي المحكمة بهذا الصدد في ضوء اجتهادات القضاء الإداري المقارن في كل من فرنسا ومصر، وتم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث تناولت على التوالي الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، والاتجاه المضيق لاختصاص المحكمة، والاتجاه الموسع لاختصاص المحكمة، وقد خلصت الدراسة إلى أن محكمة العدل العليا قد خالفت اجتهاد القضاء المقارن بهذا الصدد بحيث اعتبرت النقابات المهنية من أشخاص القانون الخاص وبالتالي حصرت اختصاصها فيما ورد بقوانين النقابات المهنية فقط، كما توصلت الدراسة إلى بعض التوصيات الهادفة لتطوير اجتهاد المحكمة في هذا الخصوص.

المقدمة

تعد النقابات المهنية من أبرز مؤسسات المجتمع المدني الأردني، وأكثرها فاعلية ونشاطاً، حتى خارج النطاق المهني، وتستقطب هذه النقابات ما يزيد على

مئة ألف عضو، تدخل معهم في شتى صنوف العلاقات القانونية، الأمر الذي يستتبع في بعض الحالات نزاعاً قانونياً، لا بد من اللجوء إلى ساحات القضاء لحسمه، وبحسب الطبيعة القانونية لهذه النقابات المهنية، وبحسب التكييف القانوني لما يصدر عنها من قرارات يتحدد الاختصاص القضائي بنظرها.

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث في هذا الموضوع من خلال كثرة المنازعات القضائية بخصوص القرارات الصادرة عن النقابات المهنية في معرض تنظيمها وإدارتها لشؤون المهنة التي ترعاها، لاسيما وأن أعضاء هذه النقابات كلهم من المؤهلين علمياً والمدافعين عن حقوقهم الشخصية في مواجهة نقاباتهم المهنية، فهم لا يترددون في اللجوء إلى القضاء طلباً للإنصاف مما قد يتعرضون له من جور أو تعسف من قبل النقابات التي ينتسبون لها، الأمر الذي يزيد من عدد القضايا التي ينظرها القضاء في هذا الخصوص.

مشكلة البحث:

لا تزال محكمة العدل العليا غير مستقرة بشكل قاطع على تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، فهي تنظر لها في معظم أحكامها – لاسيما الحديثة منها – على أنها من أشخاص القانون الخاص، في حين تعود تارة أخرى لترى فيها شخصاً من أشخاص القانون العام، ولا شك أن هذا التردد ينعكس على اختصاص المحكمة بنظر الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن النقابات المهنية، وفيما إذا كانت تملك ولاية عامة في ذلك باعتبارها قرارات إدارية، أم أنها تلتزم بالنظر فقط فيما ورد به نص خاص في قوانين النقابات المهنية، باعتبار أن ما يصدر عنها لا يرقى إلى مستوى القرارات الإدارية.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحديد اتجاهات محكمة العدل العليا بخصوص الطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية وتقويم هذه الاتجاهات في ضوء

المقارنة مع ما استقر عليه القضاء المقارن، وبالتالي ترجيح اتجاه معين ينسجم مع طبيعة الأعمال القانونية للنقابات المهنية في القانون الأردني.

منهج البحث:

تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي في هذا البحث من خلال بيان النصوص القانونية والاجتهادات القضائية ذات العلاقة وتحليلها للوقوف على مواطن القوة والضعف فيها، مع اعتماد المنهج المقارن في بعض الحالات وعند الضرورة، وتحديداً موقف القضائين الإداريين الفرنسي والمصري.

إشكالية البحث:

تكمن إشكالية هذا البحث في قلة الدراسات المتخصصة حول هذا الموضوع على الصعيد الوطني، حيث اقتصرت على الكتب العامة من خلال الإشارة إلى موقف المحكمة من هذه الطعون بشكل عابر دون توقف أو تحليل وبما لا يتجاوز بضعة سطور في كثير من الحالات، بالإضافة إلى عدم وضوح اتجاه المحكمة بصدد الطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية.

منهجية البحث:

تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث، وكل مبحث قسم إلى مطلبين على النحو التالي:

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للنقابات المهنية.

المطلب الأول: تكييف النقابات المهنية باعتبارها من أشخاص القانون الخاص.

المطلب الثاني: تكييف النقابات المهنية باعتبارها من أشخاص القانون العام.

المبحث الثاني: الاتجاه المضيق لاختصاص المحكمة.

المطلب الأول: مدى تقيّد المحكمة بالاتجاه المضيق لاختصاصها.

المطلب الثاني: تقييم الاتجاه المضيق لاختصاص المحكمة.

المبحث الثالث: الاتجاه الموسع لاختصاص المحكمة.

المطلب الأول: مدى تقيّد المحكمة بالاتجاه الموسع لاختصاصها.

المطلب الثاني: تقييم الاتجاه الموسع لاختصاص المحكمة.

المبحث الأول
الطبيعة القانونية للنقابات المهنية

تعد النقابات المهنية الأردنية[١] أكبر مؤسسات المجتمع المدني في الأردن، وتضم أربع عشرة نقابة مهنية (ألأطباء، أطباء أسنان، المحامين، الصيادلة، المهندسين، المهندسين الزراعيين، الصحفيين، الممرضين، مدققي الحسابات، المقاولين، الفنانين، الأطباء البيطريين، الجيولوجيين)، ويتجاوز عدد منتسبيها المائة ألف، وتنشط هذه النقابات في مجال تطوير المهن التي تمثلها، والارتقاء

(١) تختلف النقابات المهنية عن النقابات العمالية التي لا تثير خلاف بكونها من أشخاص القانون الخاص، فبينما يتم إنشاء النقابات المهنية بقانون، نجد أن نقابات العمال تنشأ بإرادة مكونيها، إذ يحكم تكوين النقابات العمالية مبدأ الحرية النقابية الذي يقضي بحرية العمال في تكوينها. حيث إن لكل نقابة مهنية قانون ينشئها ويعترف بها وينظمها ويحدد أعضاءها بمن تتوافر في قيدهم الشروط المحددة بالقانون، وممن يرسم القانون إجراءات قيدهم في سجلات النقابة أو رفض القيد وطرق التظلم من رفض القيد وأبواب الطعن فيه، وأن يتاح للتكوين النقابي بموجبه إشرافه على حسن الأداء المهني مكنة متابعة نشاط الأعضاء ومساءلتهم عن الإخلال بواجباتهم المهنية، وتوقيع الجزاءات على من يخل بهذه الواجبات سواء بوقف ممارسة المهنة أو إسقاط العضوية أصلا، مع شمول التنظيم النقابي المهني بتحريم مزاولة المهنة دون قيد بالنقابات المهنية. وذلك بعكس النقابات العمالية التي يصدر بالنسبة لها قانون وليس لكل نقابة قانون خاص بها، كما أنها لا تتمتع تجاه أعضائها بنفس ما تتمتع به النقابة المهنية تجاه أعضائها من حيث قبول الأعضاء والإشراف على النشاط المهني وحصره.. وتوقيع جزاءات في حالة وجود أي إخلال بواجبات المهنة، مما يؤدي إلى أن شروط النقابات المهنية أكثر تقييداً أو أكثر سلطة تجاه أعضائها وهذا نتيجة طبيعتها القانونية، ومن ناحية ثانية أن اشتراك الأعضاء في النقابة المهنية حتمي، وأن لهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار المهنة، بينما يقوم تكوين المنظمات النقابية العمالية على مبدأ حرية الانضمام. فقد نصت المادة (٩٧) من قانون العمل الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ على أنه: "للعمال في أي مهنة تأسيس نقابة خاصة بهم وفق أحكام هذا القانون، وللعامل في تلك المهنة الحق في الانتساب إليها إذا توافرت فيه شروط العضوية".

بمستوى الأداء المهني للمنتسبين من خلال تنظيم المحاضرات والمؤتمرات والندوات ودورات التعليم المستمر في مختلف مجالات التخصص، وتقدم النقابات المهنية لمنتسبيها عدداً من الخدمات المهمة مثل القروض ذات الفائدة المنخفضة، وخطط الإسكان، التأمين الصحي، رواتب التقاعد وبعض الخدمات الأخرى(١).

وقد انتشر في العديد من دول العالم عقب الحرب العالمية الثانية ظهور بعض التنظيمات القانونية التي تتولى إدارة بعض النشاطات نيابة عن الدولة، وتمثلت وظيفتها الأساسية في إدارة شؤون فئة معينة من الأفراد والدفاع عن مصالحهم المشروعة(٢)، وبهذا ظهرت أشخاص معنوية جديدة بجانب الأشخاص المعنوية التقليدية تتولى إدارة نشاطات تعد من الخدمات العامة، بالنظر لما ينطوي عليه نشاطها من نفع عام واضح، وكانت تسمى في بداية ظهورها لجان التنظيم (Les comites d,organization) ومن ثم أطلق عليها فيما بعد التنظيمات المهنية (Les order professionnels) وهو ما يعرف باللغة العربية النقابات المهنية(٣).

وتتكون التنظيمات المهنية من أفراد عاديين، أي أشخاص طبيعيين من أشخاص القانون الخاص، لكن انطواء نشاطها على نفع عام يعود على الجمهور أوجب منحها حق التمتع ببعض امتيازات القانون العام مثل إصدار القرارات الإدارية الملزمة، وذلك بهدف تمكينها من تنظيم مباشرة المهنة الحرة ومزاولتها، ولعل هذا ما أثار السؤال حول الطبيعة القانونية لنشاط هذه التنظيمات، وقد ورد في حكم لمجلس الدولة الفرنسي في قضية مونبير بخصوص نشاط لجان التنظيم المهني المنشأة بالقانون الصادر في ١٩٤٦/٨/١٦ العبارات التالية "رغم أن

(١) www.naqabat.net/index.php

(٢) R.chapus: droit administratif general,Paris, edi, motechrestioin, Paris, Tome, 2, No 214.

(٣) د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٨، ص ٣٢.

المشرع لم يعتبر لجان التنظيم المهني مؤسسات عامة، فهي تنظيمات مكلفة بالمساهمة بتسيير مرفق عام، وتعد القرارات الصادرة عنها في مجال اختصاصها قرارات إدارية يمكن الطعن بها بالإلغاء أمام القضاء الإداري"(١). وهذا ما أخذ به المجلس أيضاً في حكمه بقضية بوجوان، فجاء فيه "رغم أن المجلس الأعلى للأطباء لا يعد مؤسسة عامة، فإنه يسهم في تسيير مرفق عام"(٢).

إلا أنه وعلى الرغم من أن القضاء الإداري الفرنسي اعتبر تنظيم مزاولة المهن الحرة ومزاولتها مرافق عامة، إلا أنه لم يبين بشكل واضح طبيعة الهيئات التي تتولى الإدارة فيها(٣)، ولم يحدد ما إذا كانت من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص؟ ولعل هذا ما أدى إلى وجود خلاف فقهي في هذا الصدد، وتمثل هذا الخلاف باتجاهين: الأول: يرى أنصار هذا الاتجاه أن التنظيمات المهنية أشخاص معنوية خاصة مكلفة بإدارة مرفق عام، أي أنها من أشخاص القانون الخاص(٤). أما الاتجاه الثاني: فيرى أنصاره أن التنظيمات المهنية أشخاص معنوية عامة، تقوم إلى جانب الأشخاص المعنوية العامة التقليدية(٥)، فهي نوعية جديدة من الأشخاص الإدارية، وتتمثل مهامها في إدارة مزاولة المهن الحرة والإشراف على هذه المزاولة. وبذلك توجد طائفة من الأشخاص المعنوية العامة التي لا يمكن اعتبارها مؤسسات عامة بل هي تنظيمات مهنية ولا تدخل في نطاق المؤسسات العامة.

ينظر للنقابات المهنية على أنها مؤسسات ذات مهمة مزدوجة: فهي تارة تمثل المهنة لدى الدولة، وتارة تشرف على أبناء المهنة في أداء أعمالهم، ولها

---

(١) C. E. 31 juill. 1942, Monpeurt, Rec. 239.

(٢) C. E. 2 avr. 1943, Bouguen, Rec. 86. s. 1944. 3. 1.

(٣) J. Rivero droit Administratif, Paris, D, 1985, No 447.

(٤) Ch.Debbash: institutions et droit administratfi, Paris, 1985, p.u.f. Tome2, p.586.

(٥) J.Auby Robert Ducos- Ader: grands sevices et enterprises nationales, Paris, P. U. F. 1975, p219.

حق إصدار أوامر ملزمة لجميع المنتمين للمهنة، ويكون الانضمام لها إجبارياً[١]. والنقابات المهنية يقصد بها المرافق التي يكون موضوعها رقابة وتوجيه النشاط المهني، والتي يعهد بإدارتها عادة إلى هيئات مهنية يرخص لها القانون بعض حقوق وامتيازات السلطة الإدارية بهدف تنظيم المهنة ورعاية مصالح أعضائها، حيث يكون لها وضع القواعد اللازمة لتنظيم ممارسة المهنة، ومراقبة القيد في جداول المشتغلين بالمهنة، وتوقيع الجزاءات التأديبية على الأعضاء المخالفين لقواعد مزاولة المهنة[٢]. وتعرف النقابة المهنية بأنها منظمة خاصة تكلف بإدارة مرفق عام والذي يقوم على تنظيم المهنة الحرة التي تتبعه بطريقة حرفية أو نقابية والتي تجمع أبناء المهنة الواحدة[٣]. كما عرفت النقابات بشكل عام بأنها: "مرافق عامة ملحقة بمرافق الدولة؛ لأنها تمثل مصالح وتقوم بأعمال تعترف الحكومات أنها من واجبات الدولة ومنافعها العامة، فهي لجان تتألف من أبناء المهنة أنفسهم للإشراف على نشاط المجالات الصناعية والتجارية والمهنية، وماليتها ليست من الخزينة العامة للدولة ولكنها من أعضاء النقابة أو خليط منهما، والعلاقة بين الأعضاء والنقابة هي علاقة القانون العام، على أنها بينهم وبين أرباب العمل من القانون الخاص"[٤]. في حين يرى آخر أن النقابات المهنية ما هي إلا مؤسسات ذات مهمة مزدوجة، فهي تارة تمثل المهنة لدى الدولة، وتارة تشرف على أبناء المهنة في أدائهم لأعمالهم، ولها حق إصدار أوامر ملزمة لجميع المنتمين للمهنة، ويكون الانضمام إليها إجبارياً[٥]. وقد

(١) د. حامد مصطفى، النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم، دار الجمهورية للنشر، بغداد، ١٩٦٥، ص ٣١.

(٢) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٥٩٢.

(٣) www.tashreaat.com/view_studies2.asp?id=782&std_id=108

(٤) حامد مصطفى، مرجع سابق، ص ٣١.

(٥) قاسم جميل قاسم، المؤسسات العامة في فرنسا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨١، ص ٤١.

عرفت محكمة العدل العليا النقابة من خلال تعريفها لنقابة المحامين النظاميين بقولها: "إن نقابة المحامين النظاميين هي هيئة أنشئت بقانون تقوم على رعاية مصالح فئة المحامين، ولها على أفرادها سلطة مستمدة من القانون، وتمثل مصالح هذه الفئة وهي سلطات لائحية لتنظيم أعمالهم وشؤونهم، وإصدار قرارات إدارية في هذه الشؤون"(١).

وخلاصة القول أن النقابات المهنية بحسب المبادئ الأساسية الحاكمة لها سواء في القانون الأردني أو القانون المقارن عبارة عن أشخاص معنوية عهدت إليها الدولة باختصاصها الأصيل في تنظيم شؤون المهنة التي يمارسها الأفراد لحسابهم الخاص وتحت مسؤوليتهم، ويمنح المشرع هذه النقابات بقانون الشخصية القانونية وبعض السلطات العامة وبعض المزايا المالية التي تمكنها من تحقيق الغرض الأصلي من وجودها، والانضمام إلى هذه النقابات إجباري بقصد ضمان عدم ممارسة الأفراد للمهن الحرة التي تقوم هذه النقابات على تنظيمها بقصد حمايتها من الدخلاء عليها، وحماية الحقوق المهنية لأعضائها ورفع المستوى المهني والعلمي والفني لهؤلاء الأعضاء. وإن الرأي الذي كان سائداً في السابق كان يحصر أشخاص القانون العام في نوعين: الأشخاص الإدارية الإقليمية، والمؤسسات العامة. أما النقابات المهنية فكانت تعتبر من أشخاص القانون الخاص، ولكن القضاء الإداري الفرنسي ومنذ سنة ١٩٤٢ اتجه إلى اعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، وإن لم يعترف لها بصفة المؤسسة العامة، فأضاف بذلك نوعاً ثالثاً إلى الأشخاص الإدارية العامة، غير أن نفيه لصفة المؤسسة العامة عنها يخالف الرأي السائد فقهاً باعتبارها من المؤسسات العامة المهنية، لتوافر شروط المؤسسة العامة فيها، فهي تنشأ بقانون أو بناء على قانون، ولها شخصية معنوية، كما أنها تدير مرفقاً عاماً(٢).

---

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم (٢٨ / ٧٤) مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ١١ و ١٢، السنة ١٩٧٩، ص ٧٤.

(٢) د. محمد علي ال ياسين، القانون الإداري، الطبعة الأولى، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، بلا سنة نشر، ص ٦٩.

وإن تحديد اختصاص محكمة العدل العليا بالطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية في المملكة الأردنية الهاشمية يتطلب بداية أن نحدد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية فيما إذا كانت تعد من أشخاص القانون الخاص أم من أشخاص القانون العام؟ ولا شك أن الإجابة عن هذا التساؤل تحسم بشكل قاطع حدود اختصاص محكمة العدل العليا بالطعون بالقرارات الصادرة عن هذه النقابات. وفي سبيل بحث هذه المسألة بشكل معمق سنتناولها من خلال مطلبين: نخصص الأول منهما لتكييف النقابات المهنية باعتبارها من أشخاص القانون الخاص، في حين نتناول في الثاني منهما تكييف النقابات المهنية باعتبارها من أشخاص القانون العام.

المطلب الأول

تكييف النقابات المهنية باعتبارها من أشخاص القانون الخاص

نظراً لأن القضاء الإداري الفرنسي في البداية لم يحسم أمر تكييف النقابات المهنية بشكل قاطع، وترك الباب مفتوحاً للاجتهاد.(١) فإن هناك من يرى من الفقه الفرنسي أن النقابات المهنية تعد من أشخاص القانون الخاص تخضع لأحكام وقواعد القانون الخاص(٢).

وقد رددت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها أن النقابات المهنية لا تعد من أشخاص القانون العام، وإنما هي من أشخاص القانون الخاص، فقالت "خلا قانون نقابة الأطباء البيطريين رقم ١٩ لسنة ١٩٧٢ من أي نص يجيز الطعن بقراراتها أمام محكمة العدل العليا، بخلاف النقابات المهنية الأخرى التي نصت في قوانينها على جواز الطعن في بعض القرارات الصادرة عن مجالسها،

(١) د. علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٩، ص٩٢.

(٢) Ch.Debbash: institutions et droit administratfi, Paris, 1985, p.u.f. Tome2, p.586.

وعليه فلا تختص محكمة العدل العليا بالنظر بالطعن بقرار مجلس نقابة الأطباء البيطريين المتضمن رفض طلب المستدعي بالانتساب إلى النقابة، إضافة إلى ذلك فإن نقابة الأطباء البيطريين ليست من أشخاص القانون العام"[١]. وقضت أيضا "لا تعتبر نقابة المحامين من أشخاص القانون العام وإنما من أشخاص القانون الخاص، وأن القرارات التي تصدر عن أشخاص القانون الخاص لا تقبل الطعن بدعوى الإلغاء إلا إذا ورد نص في القانون يجيز الطعن في هذه القرارات استثناء من القاعدة العامة"[٢]. وكذلك قضت "ورد اختصاص محكمة العدل العليا على سبيل الحصر في المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وهو اختصاص ولائي يتعلق بالنظام العام يجوز إبداء الدفع حوله في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، وعليه وحيث أن نقابة الصيادلة شأنها شأن باقي النقابات المهنية الأخرى ليست من أشخاص القانون العام وإنما جعل المشرع القرارات الصادرة عنها بواسطة لجانها قابلة للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا إذا نص قانونها على ذلك وفقا لنص المادة ٨/٩ من قانون محكمة العدل العليا، وبما أن القرارات الصادرة عن مجلس التأديب في نقابة الصيادلة قابلة للاستئناف إلى مجلس التأديب الأعلى وفقا للمادة ٦٥/أ من قانون نقابة الصيادلة رقم ٥١ لسنة ١٩٧٢ وأن قرارات مجلس التأديب الأعلى نهائية غير قابلة للطعن، وحيث أن مجلس التأديب الأعلى في نقابة الصيادلة ليس تابعاً لوزارة الصحة ولا يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة، وليس سلطة إدارية من سلطات الدولة وإنما هو مجلس مؤلف بالاستناد إلى قانون نقابة الصيادلة، فبالتالي لا تكون القرارات الصادرة عنه قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية تابعة للدولة، ولا تخضع قراراته للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا ما دام أن قانون نقابة الصيادلة لا ينص على ذلك، مما يجعل دعوى المستدعي للطعن

(١) قرار رقم ٢٣\١٩٩٤ فصل بتاريخ ١٥/٠٦/١٩٩٤ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (١٣٧) من العدد (٤) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٩٥).

(٢) قرار رقم ٣٥٠/٢٠٠٤ فصل بتاريخ ٠٧/١٠/٢٠٠٤ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (٦١) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٥).

بالقرار المتضمن فرض غرامة مالية عليه وتوقيفه عن العمل مدة ثلاثة أشهر مستوجبة الرد شكلاً لعدم الاختصاص"[١]. وأيضاً قضت "إن النقابات المهنية ليست من أشخاص القانون العام وأن قرارات مجالسها ليست من القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء في غير ما نصت عليه قوانينها، وعليه وحيث إنه واستناداً لأحكام المادة ٩/أ/٨ من قانون محكمة العدل العليا لا يوجد في قانون العمل رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته الذي استند إليه إنشاء نقابة أصحاب المراكز الثقافية ولا في النظام الداخلي لنقابة أصحاب المراكز الثقافية أي نص يجيز للمستدعي الطعن في قرارات الهيئة الإدارية لنقابة أصحاب المراكز الثقافية الخاصة لدى محكمة العدل العليا، على خلاف بعض النقابات المهنية الأخرى التي تنص قوانينها على جواز الطعن في بعض القرارات الصادرة عنها مما يستوجب رد الدعوى شكلاً"[٢].

المطلب الثاني
تكييف النقابات المهنية باعتبارها من أشخاص القانون العام

استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي – كما أسلفنا – على اعتبار النقابات المهنية من المؤسسات العامة، إلا أن المعلقين على أحكام المجلس في هذا الصدد يرون أن هذه المؤسسات هي نوع خاص ومميز[٣]، ويرى جانب كبير من الفقه الفرنسي أن النقابات المهنية تعد من أشخاص القانون العام تضاف إلى أشخاص القانون العام التقليدية[٤]، أما القضاء الإداري المصري فهو الآخر

(١) قرار رقم ٤٠٩/٢٠٠٥ فصل بتاريخ ١٧/١١/٢٠٠٥ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (١٨٩) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٦).

(٢) قرار رقم ٣٤٠/٢٠٠٨ فصل بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠٠٨ (هيئة خماسية). منشور على الصفحة (١٠٩٩) من العدد (٧) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٨).

(٣) د. زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية، بيروت، بدون سنة نشر، ص ٦٠.

(٤) J.Auby Robert Ducos- Ader: grands sevices et enterprises nationales, Paris, P. U. F. 1975, p219.

ساير مجلس الدولة الفرنسي في اجتهاده الذي انتهى كما يرى بعض الفقه إلى ترك الأمر لسلطة القاضي التقديرية في كل حالة على حدة، آخذاً بمجموعة من القرائن التي ترجح طبيعة الشخص المعنوي أو المؤسسة العامة[١]، ويتضح ذلك مما ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا الذي تقرر فيه ما يلي "لا مندوحة من أن يوكل أمر التكييف القانوني للمؤسسات – وهل تعتبر عامة أم لا – إلى تقدير القضاء في كل حالة على حدة، والقضاء في تقديره لكل حالة يستعين بالمقاييس في مجموعها بوصفها علامات تهدي إلى حقيقة طبيعة المؤسسة، فهو يرجع إلى النصوص التشريعية إن وجدت ليعرف ما إذا كان المشرع قد أعلن بوضوح عن إرادته فيما يتعلق بطبيعة المؤسسة أم لا ؟، ولا يجتزئ بذلك بل يستهدي بأصل نشأة المؤسسة، وهل هي من خلق الإدارة أم من خلق الأفراد؟ كما يستأنس بمدى اختصاصات السلطة العامة التي تتمتع بها المؤسسة، وهل لها – مثلاً – حق فرض الضرائب والرسوم أم لا ؟"[٢]. وقد شايع هذا الاتجاه طائفة من الفقه العربي مؤكدين أن النقابات المهنية ما هي إلا نوع جديد من أنواع الأشخاص المعنوية العامة[٣]، ويرى بعض الفقه أن النقابات المهنية وإن كانت تعد من المرافق العامة إلا أنها ليست من المرافق العامة الاقتصادية[٤]. أما العميد الطماوي فيرى أن مجلس الدولة الفرنسي قد قضى بأن لجان أو هيئات التنظيم والمكاتب النقابية ليست مؤسسات عامة، ولكنها من أشخاص القانون العام، وكان فاتحة قضائه في هذا الشأن حكمه الصادر في ٢١/يوليو/١٩٤٢ في قضية (Montpeurt)، وانتقل مجلس الدولة الفرنسي

(١) د. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٨٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر بتاريخ ٨ / ١٢ / ١٩٦٢ في الدعوى رقم ٢٤٤ للسنة الخامسة القضائية، المجموعة السنة الثامنة، ص ٨٩.

(٣) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٩٣. وكذلك محمد علي ال ياسين، مرجع سابق، ص ٦٩.

(٤) د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري – دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١، ص ٣٣٩.

من اللجان السابقة التي ألغيت عام ١٩٤٦ – إلى نقابات المهن فطبق عليها القضاء السابق، إذ اعتبرها من أشخاص القانون العام، ولكنه لم يعتبرها مؤسسات عامة. وبهذا المعنى صدرت أحكامه فيما يتعلق بنقابة الأطباء والمهندسين المعماريين والصيادلة والخبراء المحاسبين... الخ، ومن ثم فقد تساءل الفقهاء عما إذا كان ثمة طائفة جديدة من الأشخاص المعنوية العامة تقف إلى جوار الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية والمؤسسات العامة؟، ورجحت الأغلبية هذا الرأي. وقد سلك مجلس الدولة المصري ذات المسلك في بعض أحكامه، وأيده في ذلك بعض الفقهاء، ويقول الدكتور الطماوي ولكننا لا نؤيد هذا النظر ونؤثر أن تعتبر هذه الأشخاص الاعتبارية الجديدة نوعاً جديداً من الهيئات العامة (المؤسسات العامة)، ولاسيما بعد أن تطورت فكرة المؤسسة العامة، واتسعت لصور من النشاط لم تكن مألوفة من قبل، وتتجه أحكام مجلس الدولة المصري الجديدة إلى هذا الرأي الأخير(١).

ويبدو أن ديوان تفسير القوانين في الأردن لم يحسم أمر التكييف القانوني للنقابات المهنية وإن كان أقرب إلى اعتبارها من أشخاص القانون العام في أحد قراراته دون أن ينص على ذلك صراحة، إذ جاء في هذا القرار "بناء على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابه المؤرخ ١٩٦٩/٤/٢٢ رقم ت/٣٨٩٩/٢/٣١ اجتمع الديوان الخاص بتفسير القوانين لأجل تفسير المادة (٣٧) من قانون المحامين النظاميين رقم (١١) لسنة ١٩٦٦ وبيان ما يلي:

١ – ما المقصود بعبارة (المؤسسة شبه الحكومية) الواردة في الفقرة (ب) من هذه المادة؟ وما العناصر التي يجب توفرها في المؤسسة لتعتبر مؤسسة شبه حكومية؟

٢ – هل هذه العبارة تشمل البلديات والمجالس القروية والشركات ذات الامتياز والشركات التي تساهم بها الدولة؟

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٤١.

٣ – هل يحق للمحامي أن يكون مستشاراً قانونياً لأكثر من مؤسسة حكومية أو شبه حكومية واحدة ؟

وبعد الاطلاع على كتاب نقيب المحامين الموجه لرئيس الوزراء بتاريخ ١٥/٤/١٩٦٩ وتدقيق النصوص القانونية يتبين أن المادة (٣٧) من قانون المحامين النظاميين المشار إليه تنص على ما يلي:

أ – على كل شركة مساهمة عامة أو أجنبية تتعاطى أعمالها في الأردن أن تعين وكيلاً عاماً لها من المحامين المسجلين في سجل المحامين الأساتذة خلال ستة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون أو من تاريخ تأسيسها، وتلزم الشركة بدفع نصف دينار عن كل يوم تأخرت فيه عن إقامة وكيل عام لها.

ب – لا يجوز للمحامي المسجل في سجل المحامين الأساتذة أن يعمل وكيلاً أو مستشاراً قانونياً لأكثر من خمس شركات من الشركات المشار إليها في الفقرة السابقة، على أنه يجوز زيادة عدد الشركات المقررة إذا زادت هذه عن عدد المحامين وبقرار من مجلس النقابة، على أنه لا يجوز للمحامي أن يكون وكيلاً لأكثر من مؤسسة حكومية أو شبه حكومية واحدة، وعلى المحامي أن يشعر النقابة بالشركات التي يعمل وكيلاً لها.

وباستعراض نصوص هذا القانون فيما يتعلق بالنقطتين الأولى والثانية أنه لا يوجد في هذه النصوص تعريف للمؤسسات الحكومية أو شبه الحكومية، ولهذا فلا بد من الاسترشاد بما استقر عليه الفقه الإداري بهذا الصدد. وبالرجوع للمصادر الفقهية يتبين أن المؤسسات الحكومية قد عرفت بأنها المصالح الإدارية التي أنشئت بقانون بقصد المساهمة في تأدية وظائف الدولة، وأما المؤسسات شبه الحكومية فهي:

١ – المؤسسات العامة غير الحكومية التي تنشأ بقانون، وتمنح الشخصية المعنوية للقيام بنوع معين من الخدمات العامة وتحقيق غرض أو أغراض محدودة تحت إشراف الدولة ورقابتها كالبلديات والمجالس القروية.

٢ – الهيئات التي تنشأ بقانون لتقوم على رعاية مصالح طوائف معينة من ذوي

المهن، وتمثل مصالح هذه الطوائف ولها على أفرادها سلطات مستمدة من القانون وهي سلطة لائحية لتنظيم أعمالهم وشؤونهم، وسلطة إصدار قرارات إدارية في هذه الشؤون، ثم سلطة فرض رسوم عليهم كالغرف التجارية والصناعية والزراعية، ونقابات أصحاب المهن الحرة كمهنة المحاماة والطب والهندسة وما ماثل ذلك.

وقد سميت مثل هذه المؤسسات والهيئات مؤسسات شبه حكومية لأنها تشبه من بعض الوجوه الهيئات الحكومية. أما الشركات المساهمة ذات الامتياز والشركات التي تساهم بها الحكومة فلا تدخل في مفهوم المؤسسات شبه الحكومية وإنما تدخل في مدلول الشركات المساهمة العامة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (٣٧) المطلوب تفسيرها، وذلك على اعتبار أن الشركات المساهمة العامة حسبما عرفت في البند (أ) من الفقرة الثانية للمادة (٣٩) من قانون الشركات رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ تشمل كافة الشركات المساهمة العامة سواء أكانت ذات امتياز أو كانت الحكومة مساهمة فيها أم لم تكن"[(١)].

أما عن موقف محكمة العدل العليا من هذا الاتجاه، فنجد أنها قد سايرته في عدد من أحكامها، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر حكمها الذي قالت فيه: "يستفاد من نص المادة (٩/أ/٨) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ بأنه تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة المتعلقة بما يلي: الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر، وعليه وحيث إن نقابة الأطباء هي شخصية اعتبارية من أشخاص القانون العام"[(٢)]. كما قضت أيضاً "أن نقابة المهندسين تعتبر بمقتضى قانونها الخاص شخصاً من أشخاص القانون العام، ولهذا فإن أي قرار إداري يصدر عنها يعتبر قراراً قابلاً للطعن

(١) القرار رقم ١١ لسنة ١٩٦٩ الصادر بتاريخ ١٩٦٩/٠٥/١٨ المنشور على الصفحة ٦٢٨ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٢١٧٨ تاريخ ١٩٦٩/٦/١٦.

(٢) قرار رقم ١٩٩٨\١٢٢ فصل بتاريخ ١٩٩٨/٠٥/٢٧ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (٣٨٦٣) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٩٨).

أمام محكمة العدل العليا عملاً بالبند (و) من الفقرة الثالثة للمادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية، ما دام لا يوجد نص في قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ يحصن قرار المجلس من الطعن به أمام هذه المحكمة"[١]. وقضت "أن قوانين النقابات المهنية أجازت الطعن ببعض قراراتها لدى محكمة العدل العليا، فيكون بذلك المشرع قد اعتبرها من أشخاص القانون العام وقراراتها قرارات إدارية، كما أن الفقه والقضاء يأخذان بهذا المبدأ أيضاً، وعليه فإن قرارات مجلس نقابة أطباء الأسنان قرارات إدارية وتختص محكمة العدل العليا بالنظر في طلبات إلغائها"[٢].

ومما تقدم نجد أن محكمة العدل العليا قد ترددت في تكييفها للنقابات المهنية بين الاتجاهين السابقين، فتارة تعتبرها من أشخاص القانون العام، وتارة أخرى تعتبرها من أشخاص القانون الخاص، إلا أننا لمسنا من خلال تتبعنا لأحكام المحكمة في هذا الخصوص أنها رجحت وبحق الاتجاه الذي يرى أنها من أشخاص القانون الخاص، وأنها قد استقرت على هذا الاتجاه في السنوات العشر الأخيرة، وذلك بخلاف ما يراه بعض الفقه الأردني من أن محكمة العدل العليا قد استقرت على اعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام[٣].

أما عن أسباب تردد المحكمة لفترة زمنية طويلة بين الاتجاهين وتداخل اجتهادها خلال نفس الفترة فنجد أنه يعود للأسباب التالية:

١ – عدم حسم المشرع هذا الأمر صراحة فقد اكتفى في قوانين النقابات المهنية

---

(١) قرار رقم ١٩٧٤/٢٨ فصل بتاريخ ١٩٧٤/١١/٤ (هيئة عادية)، منشور على الصفحة (١٢٨٤) من العدد (٤) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٧٤).

(٢) قرار محكمة العدل العليا الصادر بتاريخ ١٩٨٥/٢/٢٧، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٥، ص ٧٦٠.

(٣) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٩٣. ود. هاني الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠١، ص ٣٢٠، و د. محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٣، ص ١٤٨ – ١٤٩.

بالنص على تمتعها بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية دون تحديد إن كانت عامة أو خاصة[١].

٢ – تضمين المشرع قوانين النقابات المهنية نصوصاً تسمح بالطعن ببعض القرارات الصادرة عنها لدى محكمة العدل العليا، كما سنبين ذلك لاحقاً.

٣ – عجز المعايير التقليدية للتمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة عن تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية بشكل قاطع[٢].

وبناء على ما تقدم فقد انعكس الخلاف حول التكييف القانوني للنقابات المهنية على اتجاهات محكمة العدل بخصوص الطعون بالقرارات الصادرة عن هذه النقابات، وقد ترددت بين اتجاهين أحدهما مضيق لاختصاص المحكمة والآخر موسع لاختصاص المحكمة، وهذا ما سنناقشه في المبحثين التاليين.

---

(١) نصت المادة (٣) من قانون نقابة المحامين النظاميين وتعديلاته رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ المنشور على الصفحة رقم ٦٦٦ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٣٥٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه: "تتمتع النقابة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي ويتولى شؤونها مجلس تنتخبه الهيئة العامة وفقاً لأحكام هذا القانون، ويمثلها النقيب لدى الجهات القضائية والإدارية وأمام الغير" كما نصت المادة (٣) من قانون نقابة الأطباء الأردنية رقم ١٣ لسنة ١٩٧٢ المنشور على الصفحة رقم ٧٦٤ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٣٥٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه: "تتمتع النقابة بالشخصية المعنوية ولها بهذه الصفة الحق في امتلاك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتحقيق غاياتها وأهدافها والتصرف بها على أي وجه قانوني، ولها أن تقاضي وتقاضى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، ولها توكيل المحامين لتمثيلها في القضايا التي تقيمها أو تقام عليها".

(٢) حول معايير التمييز بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة انظر: د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص. وللمزيد حول الطبيعة القانونية للنقابات المهنية انظر: نسرين فتحي عدوان، الطبيعة القانونية للنقابات المهنية – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ٢٠١٠.

المبحث الثاني
الاتجاه المضيق لاختصاص المحكمة

يقوم هذا الاتجاه على أساس أن اختصاص محكمة العدل العليا ينحصر بالطعون بالقرارات الواردة على سبيل الحصر في القوانين الخاصة بالنقابات المهنية فقط، ولا يمتد إلى سواها من الطعون، وبهدف تسليط الضوء على هذا الاتجاه سنقوم ببحثه من خلال مطلبين نخصص الأول منهما لمدى تقيّد المحكمة بهذا الاتجاه، في حين نتناول في الثاني منهما تقويم هذا الاتجاه.

المطلب الأول
مدى تقيّد المحكمة بالاتجاه المضيق لاختصاصها

درج المشرع الأردني في مختلف القوانين الخاصة بالنقابات المهنية على منح محكمة العدل العليا الاختصاص بنظر الطعون ببعض القرارات الصادرة عن هذه النقابات، ومنها على سبيل المثال المواد (١٦ و ٢٥ و ٧٢ و ٩٨ و ٩٩) من قانون نقابة المحامين رقم (١١) لسنة ١٩٧٢[(١)].

---

(١) نصت هذه المواد على ما يلي:
المادة (١٦) "لوزير العدلية أو من ينيبه أو أي محام أستاذ، الطعن في أي قرار يصدر عن مجلس النقابة، يقضي بتسجيل محام في سجل المحامين، ولطالب التسجيل حق الطعن في القرار الذي يقضي فيه المجلس برد طلبه".
المادة (٢٥) " ٣- على ضوء هذه الوثائق والمعلومات الأخرى التي يحصل عليها في مجلس النقابة للمجلس قبول طلب التسجيل، أو رفضه مع بيان الأسباب وقرار الرفض قابل للطعن من قبل الطالب لدى محكمة العدل".
المادة (٧٢) " ٣- للمحامي المحكوم عليه حق الطعن بقرار الإدانة إلى محكمة العدل العليا خلال شهر من تاريخ تفهيمه القرار إذا كان وجاهياً أو من تاريخ تبليغه إذا كان غيابياً".
المادة (٩٨) "لا يجوز الطعن في قرارات الهيئة العامة للنقابة، بشأن الانتخابات ولا بشأن المسائل الأخرى التي هي من اختصاصها، إلا أمام محكمة العدل، ومن قبل: =

وقد أكدت محكمة العدل العليا على اختصاصها بما ورد بنصوص القانون حصراً دون سواها من القرارات غير المنصوص عليها، فقضت في هذا السياق "لا تعتبر نقابة المحامين من أشخاص القانون العام وإنما من أشخاص القانون الخاص وأن القرارات التي تصدر عن أشخاص القانون الخاص لا تقبل الطعن بدعوى الإلغاء إلا إذا ورد نص في القانون يجيز الطعن في هذه القرارات استثناء من القاعدة العامة، وقد تضمنت المواد (١٦ و ٢٥ و ٩٨ و ٩٩) من قانون نقابة المحامين على سبيل الحصر القرارات التي تصدر عن مجلس النقابة وتقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا، وحيث إن القرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين المتعلقة بصندوق التعاون للمحامين ليست من القرارات التي

= أ – رئيس النيابات العامة بأمر من وزير العدلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود القرار إلى ديوانه.

ب – أو من عدد من المحامين الأساتذة المسجلين لا يقل عن خمسة وعشرين محامياً أستاذا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار الهيئة العامة".

المادة (٩٩) "قرارات مجلس النقابة التي تقبل الطعن أمام محكمة العدل هي:

أ – قرارات قبول تسجيل اسم المحامي في السجل الخاص سواء أكان أستاذاً أم متمرناً، أو رفضه أو استبعاده من السجل، ويجوز الطعن في هذه القرارات من قبل صاحب المصلحة في حالتي الرفض أو الاستبعاد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه ومن قبل رئيس النيابات العامة بأمر من وزير العدلية في حالة القبول خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود القرار إلى ديوانه.

ب – القرارات الصادرة عن المجلس والمتعلقة بكيفية تشكيله أو بانتخاباته الداخلية وما يتفرع عن ذلك كله، ولا يقبل الطعن في هذه القرارات إلا من المحامين الأساتذة المسجلين، لا يقل عددهم عن خمسة وعشرين أستاذاً مجتمعين خلال خمسة عشر يوماً، تبدأ من تاريخ وصول العلم بالقرار المطعون فيه إليهم، وخلال خمسة عشر يوماً، لوزير العدلية تبدأ من تاريخ وصول القرار إلى ديوانه.

جـ – القرارات الصادرة عن المجلس بشأن حقوق التقاعد والضمان الاجتماعي، ويجوز الطعن في أي من هذه القرارات من قبل صاحب المصلحة حال رفض الطلب كلياً أو جزئياً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار له، كما يجوز لأي من المحامين الأساتذة الطعن في القرار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره".

تقبل الطعن، فيكون الطعن مقدماً إلى جهة غير مختصة في نظره مما يستوجب رد الدعوى شكلاً"[١]. وقضت أيضاً "يستفاد من المادة ٩٩/أ من قانون نقابة المحامين أن القرارات التي تقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا في القرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين المتعلقة في قبول تسجيل اسم المحامي أو رفضه أو استبعاده من السجل سواء أكان أستاذاً أم متدرباً، وحيث إن القرار المشكو منه يتعلق بعدم احتساب المدة السابقة للمزاولة بعد مضي ستة أشهر من تاريخ حلف المستدعية اليمين القانونية للتسجيل في سجل المحامين الأساتذة وحتى تاريخ صدور القرار المشكو منه، فإن هذا القرار لا يتعلق بقبول تسجيل المستدعية أو رفضها ولا يعتبر من القرارات التي تقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا"[٢]. كما قضت "إن قرار مجلس نقابة المحامين المتضمن رفض طلب المحامي الذي أحال نفسه على التقاعد بالاستمرار بالمرافعة في القضايا التي كانت رهن المحاكمات قبل إحالته على التقاعد غير قابل للطعن أمام محكمة العدل العليا؛ لأن قانون نقابة المحامين رقم (١١ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته) أورد على سبيل الحصر القرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين النظاميين التي تقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا، والقرار المطعون فيه ليس من عداد هذه القرارات"[٣]. وفي حكم آخر قضت "يستفاد من نص المادة ٩٩/أ من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم (١١) لسنة ١٩٧٢ وما طرأ عليه من تعديلات أن قرارات مجلس النقابة التي تقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا هي قرارات قبول تسجيل اسم المحامي في السجل الخاص سواء أكان أستاذاً أم متمرناً أو رفضه أو استبعاده من السجل، ويجوز الطعن في هذه

(١) قرار رقم ٣٥٠/٢٠٠٤ فصل بتاريخ ٢٠٠٤/١٠/٧ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (٦١) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٥).

(٢) قرار رقم ٤٦/٢٠٠٩ فصل بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٣ (هيئة خماسية) منشور على الصفحة (٩٨٨) من العدد (٧) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٩).

(٣) قرار رقم ٣٢١/٢٠٠٨ فصل بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٣ (هيئة خماسية). منشور على الصفحة (٤٧٠) من العدد (٤) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٨).

القرارات من قبل صاحب المصلحة في حالتي الرفض أو الاستبعاد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه، وعليه يعتبر استلام المحامي (المستدعي) نسخة من القرار من موظفة النقابة ورفضه التوقيع تبليغاً أصولياً، وأن إقامة الدعوى بعد أكثر من خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام القرار يجعل الدعوى مقدمة بعد فوات المدة القانونية"[١].

ومن خلال تتبعنا لأحكام محكمة العدل العليا في العقدين الأخيرين ومنذ صدور قانونها الحالي رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ نجد أن المحكمة قد التزمت هذا الاتجاه في أحكامها بشكل عام.

المطلب الثاني
تقويم الاتجاه المضيق لاختصاص المحكمة

ينسجم التزام محكمة العدل العليا بهذا الاتجاه مع ما استقر عليه اجتهادها من أن النقابات المهنية ما هي إلا أشخاص معنوية خاصة، وما يصدر عنها من قرارات لا يعد قرارات إدارية بالمعنى الدقيق لعدم صدورها عن أي من أشخاص القانون العام، وفي هذا توافق مع ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان بشأن تعريف القرار الإداري، فقد عرفه الفقيه هوريو (HAURIOU) بأنه: "إعلان للإرادة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر"[٢]، أما الفقيه ريفيرو (RIVERO) فعرفه بأنه: "العمل الذي تباشره الإدارة بوساطته سلطتها في تعديل الأوضاع القانونية بإرادتها المنفردة"[٣]، وقد عرفه الدكتور سليمان

(١) قرار رقم ٥٨/٢٠٠٦ فصل بتاريخ ٠٣/٠٤/٢٠٠٦ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (٩٨٢) من العدد (٧) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٦).

(٢) مشار له لدى د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، بغداد، ١٩٩١، ص ١٤.

(٣) Rivero. J.Droit administratif. précis dalloz. Douzieme edition. 1987. p 110.

الطماوي، وكما جاء في تعريف مجلس الدولة المصري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"(١)، وعرفه الدكتور محمد فؤاد مهنا بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"(٢).

أما الفقه الأردني فاكتفى بذكر بعض تعريفات القرار الإداري التي قال بها الفقه المقارن، أو ما ورد في أحكام القضاء الإداري،(٣) أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد عرفت القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً"(٤).

وتستند المحكمة في اختصاصها بنظر هذه الطعون – رغم أنها تخرج عن مفهوم القرار الإداري – بناء على نص المادة (٩/أ/٨) من قانون محكمة العدل العليا والتي نصت على أنه من اختصاص المحكمة الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر. ونرى في هذا

---

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، ١٩٨٤، ص ١٧٠.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، ١٩٧٣، ص ٦٧٠.

(٣) – د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٦٠٥.
– د. نواف كنعان، القانون الإداري – الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢٣٧.
– د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص ١٩.

(٤) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٢٠٠٥/٢٧١، تاريخ ٢٠٠٥/٩/٢٦.

السياق أن المحكمة عندما تمارس اختصاصها وفقاً لهذا البند لا تعنى بتكييف القرار محل الطعن فيما إذا كان قراراً إدارياً أم لا ؟ ذلك أن المعيار في تحديد اختصاص المحكمة هنا هو إرادة المشرع وليس طبيعة العمل، فلا تملك المحكمة النظر بالطعون بالقرارات الإدارية غير المدرجة ضمن القائمة في المادة ٩/أ من قانون المحكمة أو أي قانون آخر، وبالمقابل تختص بالطعون بالقرارات والأعمال المنصوص عليها بالقانون وإن لم تكن قرارات إدارية.

ويكمل ما ورد بالمادة (٩/أ/٨) من قانون محكمة العدل العليا النصوص الواردة في قوانين النقابات المهنية التي تمنح المحكمة الاختصاص بنظر الطعون ببعض القرارات الصادرة عن النقابات المهنية على النحو سالف الذكر.

وعليه لو لم يرد نص في قانون أي من النقابات المهنية يجعل المحكمة مختصة بالنظر بالطعون ببعض قراراتها فإن المحكمة لا تملك من تلقاء نفسها أن تقرر اختصاصها بنظر الطعون بأي من القرارات الصادرة عن تلك النقابة، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "إن اختصاصات محكمة العدل العليا قد وردت في المادة ٩/أ من قانونها رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على سبيل الحصر وليس من بينها طعن المستدعي بقرار مجلس نقابة المهندسين باعتباره محالاً على التقاعد، ولا يدخل في هذا القرار الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر وفقاً للفقرة ٨ من المادة المذكورة، وعليه وحيث إنه لم يرد أي نص في قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته ولا في نظام التقاعد رقم ٣٨ لسنة ٢٠٠٧ ما يجيز للمستدعي الطعن في قرارات مجلس نقابة المهندسين لدى محكمة العدل العليا، سيما وأن نقابة المهندسين شأنها شأن باقي النقابات المهنية الأردنية ليست من أشخاص القانون العام، وقرارات مجالسها ليست من القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء ما لم تنص قوانينها على ذلك؛ مما يجعل الدعوى حقيقة بالرد شكلاً لعدم الاختصاص"[(١)].

(١) قرار رقم ٢١٧/٢٠٠٨ فصل بتاريخ ٢٠٠٨٨/٧/٨ (هيئة خماسية). منشور على الصفحة (٥٢٧) من العدد (٤) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٨).

وكذلك قضت "حددت المادة ٩/أ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ الطعون التي تختص محكمة العدل العليا النظر فيها، وعليه وحيث إنه لم يرد نص في قانون نقابة الأطباء البيطريين رقم ٧٢/١٩ ولا في نظام تقاعد الأطباء البيطريين رقم ٧٩/١٣ وتعديلاته ما يجيز للمستدعي الطعن في قرار مجلس النقابة بوقف صرف الراتب التقاعدي له لدى محكمة العدل العليا، بخلاف بعض النقابات المهنية الأخرى التي تنص قوانينها على جواز الطعن في بعض القرارات الصادرة عن مجالسها، فتكون بالتالي محكمة العدل العليا غير مختصة بالنظر فيها؛ لأن نقابة الأطباء البيطريين ليست من أشخاص القانون العام، وبذلك فإن قرارات مجالسها ليست من القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء، وتكون بالتالي الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لعدم الاختصاص"[١].

ويرى الباحث أن محكمة العدل العليا قد التزمت بهذا الاتجاه وبحق كونه ينسجم مع الطبيعة القانونية للنقابات المهنية في النظام القانوني الأردني، ويأخذ بعين الاعتبار إرادة المشرع بإناطة الاختصاص بنظر الطعون ببعض القرارات الصادرة عن النقابات المهنية بمحكمة العدل العليا على سبيل الاستثناء.

(١) قرار رقم ٢٠٠٠/٤٢١ فصل بتاريخ ٢٠٠١/١/٨ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (١٣٢٩) من العدد (٧) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠١).

المبحث الثالث
الاتجاه الموسع لاختصاص المحكمة

يقوم هذا الاتجاه على أساس أن محكمة العدل العليا تملك النظر بالطعون الموجهة لكافة القرارات الصادرة عن النقابات المهنية، باعتبارها قرارات إدارية تدخل في اختصاص المحكمة، وبهدف دراسة هذا الاتجاه بشكل أكثر عمقاً سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص الأول منهما للتعرف على موقف محكمة العدل العليا من هذا الاتجاه، في حين نخصص المطلب الثاني لتقويم هذا الاتجاه.

المطلب الأول
مدى تقيّد المحكمة بالاتجاه الموسع لاختصاصها

يتناغم هذا الاتجاه الموسع لاختصاص المحكمة بالنظر بالطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية كافة مع الاتجاه الفقهي الذي يرى في النقابات المهنية أشخاصاً معنوية عامة تتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية، وبالتالي فإن محكمة العدل العليا تملك النظر بأي طعن ضد أي قرار صادر عن أي نقابة مهنية[1]، وتستند في هذا الاختصاص إلى قانون محكمة العدل العليا والذي نصت المادة (٩/أ/٩) على أن محكمة العدل العليا تختص بنظر الدعاوى المقدمة من الأفراد والهيئات لإلغاء أي قرار إداري نهائي. وجدير بالذكر أن القضاء الإداري المقارن يسلم بهذا الاتجاه، فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على اعتبار المهن الحرة كالطب والهندسة والمحاماة وغيرها مرافق عامة،

(١) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠، ص ١٨٦. وكذلك د. هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص ٣٢٠، وكذلك د. محمد جمال الذنيبات، مرجع سابق، ص ١٤٨ – ١٤٩. ومن الفقه العربي من يؤيد هذا الاتجاه د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ٢٠٠٩، ص ٧٨. د. محمد علي ال ياسين، مرجع سابق، ص ٣٧.

مما يدخل أصلاً في صميم اختصاص الدولة بوصفها القوامة على المصالح والمرافق العامة، بحيث إذا رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة أنفسهم لأنهم الأقدر عليه، مع تخويلهم نصيباً من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم، مع الاحتفاظ بحقها في الإشراف والرقابة تحقيقاً للصالح العام، فإن ذلك لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة، ولذلك فقد استقر القضاء على اعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام[١] وكذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: "تعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام؛ لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص - إنشاؤها يتم بقانون أو بمرسوم أو بأداة تشريعية أخرى – أغراضها وأهدافها ذات نفع عام فهي تستهدف أساسا كفالة حسن سير وأداء الخدمات التي يقوم بها أعضاؤها للمواطنين ورعاية حقوق هؤلاء الأعضاء في أداء مهنتهم – اشتراك الأعضاء في النقابة أمر حتمي – للنقابة على أعضائها سلطة التأديب – للأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم فلا يجوز لغيرهم مزاولتها. مؤدى ذلك أن القرارات التي تصدرها النقابات المهنية تعتبر قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري"[٢]. وهو ذات الاتجاه الذي أشارت إليه فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ملف رقم ٥٦/١/٨٨ بتاريخ ١٩٩٤/٧/٢٠[٣]، وكذلك الحال لم تخرج محكمة النقض المصرية عن هذا الاتجاه إذ قضت في حكم لها حديث نسبياً أنه: "وحيث إنه من المقرر أن

(١) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية عشرة، بند ٧٢، ص ٥٨٢ وكذلك حكمها المنشور في مجموعة السنة الثالثة بند ١١٩، ص ١١٠٣، مشار لهذين الحكمين لدى د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة - الجزء الأول - قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١٢٢.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٥٠/١٢/٢٦ في الدعوى رقم ٣٩٢ لسنة ٢ ق، مشار إليه لدى د. عبدالفتاح مراد، الأحكام الكبرى للمحكمة الإدارية العليا المصرية، الطبعة الأولى، بدون دار أو سنة نشر، ص ٨٣.

(٣) kambota.forumarabia.net/t6770 www.

النقابات العامة هي من أشخاص القانون العام التي لا يجوز فرض الحراسة القضائية عليها، وهي لا تخضع في مباشرتها لنشاطها واختصاصاتها إلا لسلطان جمعيتها العمومية وما تسنه من لوائح وتصدره من قرارات لا يحدها في ذلك إلا النصوص التشريعية، وهى مبادئ متفرعة من الأصل المنصوص عليه في المادة ٥٦ من الدستور الدائم التي نصت فقرتها الأولى على أنه: "إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، ويكون لها الشخصية الاعتبارية" وكل نص أو تصرف – من أي جهة سواء أكانت تشريعية أم قضائية أم تنفيذية – يهدر هذا الحق بحظره أو تقييده يقع منعدماً لا أثر له، لما ينطوي عليه من مخالفة دستورية ، وكان مقتضى ما تقدم هو عدم الاعتداد بالحكم الصادر من محكمة القاهرة للأمور المستعجلة لما انطوى عليه من تعطيل نص المادة ٥٦ من الدستور سالف الذكر. لما كان ذلك، وكان القرار المطعون فيه قد صدر من أحد الحراس القضائيين في شأن لا يدخل في اختصاصه، فضلاً عن انعدام الحكم المستعجل الصادر بفرض الحراسة القضائية على نقابة المحامين، فإنه يكون – كذلك – منعدماً لا أثر له، مما يتعين معه الحكم بإلغائه"(١).

ومن خلال تتبع أحكام محكمة العدل العليا بهذا الصدد نجد أنها لم تتمسك بهذا الاتجاه كثيراً، وأن أحكامها التي صبت في هذا الاتجاه محدودة نسبياً ونادرة، ومن قضائها وفقاً لهذا الاتجاه "وفيما يتعلق بالدفع الذي أثاره وكيل المستدعى ضده حول عدم قابلية القرار المشكو منه للطعن أمام محكمة العدل العليا استناداً للمادة ٩٩ من قانون نقابة المحامين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ التي حددت القرارات التي تصدر عن مجلس النقابة وتكون قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا ولا يدخل في عدادها القرار برفض الإذن للمحامي المتدرب بالمرافعة أمام المحاكم البدائية، وفي هذا الصدد نجد أن قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وفي المادة التاسعة منه قد حدد اختصاصات محكمة العدل، وتضمنت الفقرتين ٩ و١٠ من هذه المادة اللتين أجازتا الطعن في أي قرار

(١) حكم محكمة النقض المصرية بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٨ في الطعن رقم ٣٣٥٣٣ لسنة ٦٨ قضائية.

إداري نهائي ولو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه. ولما كان القرار الطعين هو قرار إداري بالمعنى القانوني وهو قرار نهائي بات يكون مشمولاً بمفهوم هاتين الفقرتين على الرغم مما ورد في المادة ٩٩ من قانون نقابة المحامين، تلك التي حصرت حالات الطعن بالقرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين، وليس بضمنها رفض السماح للمحامي المتدرب بالترافع أمام محكمة الصلح والبداية، لعلة أنه وإن كان قانون نقابة المحامين قانوناً خاصاً وقانون محكمة العدل العليا قانوناً عاماً، ذلك أن قانون محكمة العدل العليا لاحق في الصدور لقانون نقابة المحامين، ومن المعلوم فقهاً أن القانون العام إذا كان لاحقاً للقانون الخاص ومعدلاً له فإنه يعتبر استثناءً منه، وأن قرارات محكمة العدل العليا التي أشار إليها ممثل نقابة المحامين قد صدرت قبل نفاذ قانون محكمة العدل العليا النافذ المفعول، وبالتالي فإن الاجتهاد السابق لا يقيد محكمتنا لعلة اختلاف النصوص القانونية التي تحكم وقائع دعوانا هذه، وعليه يكون هذا الدفع واجب الرد"(١). وكذلك قضت "إن نقابة المهندسين تعتبر بمقتضى قانونها شخصاً من أشخاص القانون العام، ولهذا فإن أي قرار إداري يصدر عنها يعتبر قراراً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا عملاً بالبند (و) من الفقرة الثالثة للمادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية، ما دام لا يوجد نص في قانون نقابة المهندسين رقم (١٥) لسنة ١٩٧٢ يحصن قرار المجلس من الطعن به أمام هذه المحكمة...."(٢). وبينت في حكم آخر "إن إدارة مرفق تنظيم مهنة الأطباء من صميم اختصاص الدولة، فإن أناطت بمقتضى قانون النقابة أمر تنظيم شؤون هذه المهنة مع احتفاظها بالإشراف والرقابة تحقيقاً للصالح العام، فإن القرار الذي تصدره إدارة هذا المرفق يعد قراراً إداريا"(٣). وكذلك أكدت في أحد أحكامها أن نقابة المحامين

(١) قرار رقم ٣٧١/١٩٩٨ فصل بتاريخ ١٩٩٩/٢/١٤ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (١٦٩٥) من العدد (٦) من مجلة نقابة المحامين لسنة (١٩٩٩).

(٢) محكمة العدل العليا، حكمها في القضية رقم ٧٤/٢٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٩٧٤، ص ١٠٠٨.

(٣) محكمة العدل العليا، قرار رقم (٨٠/٨٥) مجلة نقابة المحامين عدد ٨ السنة ١٩٨١، ص ١٣٩٦.

تعد من أشخاص القانون العام، فقضت "إننا نجد أن هذا القرار هو قرار إداري صادر عن مرفق من أشخاص القانون العام أنشئ وخول إصدار القرارات الإدارية بموجب قانون نقابة المحامين"(١).

المطلب الثاني
تقويم الاتجاه الموسع لاختصاص المحكمة

ينسجم هذا الاتجاه مع تكييف النقابات المهنية باعتبارها من أشخاص القانون العام، وإن كان بعض الفقه يرى أن الغالب أن تدار هذه المرافق – أي النقابات – من بين أبناء وأعضاء المهنة، ومع ذلك تعتبر قرارات هذه المجالس قرارات إدارية تخضع للقانون والقضاء الإداري إذا اتصلت هذه القرارات بنشاط المرفق بصدد تنظيم المهنة أو النشاط، أما إذا تعلقت هذه القرارات برعاية المصالح الخاصة لأبناء وأعضاء المهنة أو النشاط، فإنها تخضع في هذه الحالة للقانون الخاص لانتفاء هدف تحقيق النفع العام(٢). ورغم أن محكمة العدل العليا تكاد تكون مستقرة على تكييف النقابات المهنية باعتبارها من أشخاص القانون الخاص كما أسلفنا، إلا أنه – وفي حالات نادرة جداً – تعود وترى أن النقابات المهنية تعد من أشخاص القانون العام. ونحن بدورنا نرى عدم دقة وسلامة الاتجاه الموسع لاختصاص محكمة العدل العليا لعدم انسجامه مع الطبيعة القانونية للنقابات المهنية في النظام القانوني الأردني من جهة، ولخروجه عن مقصد المشرع الأردني من جهة أخرى، ذلك أن نص المشرع الأردني في القوانين الخاصة بالنقابات المهنية على اختصاص محكمة العدل العليا بالطعون ببعض القرارات الصادرة عن هذه النقابات، ما هو إلا اعتراف من المشرع بعدم شمول القرارات الصادرة عن النقابات المهنية عموما بالبند (٩/أ/٩) من قانون محكمة العدل العليا.

---

(١) قرار محكمة العدل العليا بتاريخ ١٩٩٣/٤/٢١.

(٢) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري – نظرية العمل الإداري، ١٩٩٣، ص ١٩٦.

ويبدو أن محكمة العدل العليا الأردنية عندما أخذت في بعض أحكامها السابقة بهذا الاتجاه كانت متأثرة بأحكام القضاء الإداري المقارن التي بين فيها أن النقابات المهنية تعد من أشخاص القانون العام، فقد جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢/ابريل/١٩٤٣ في قضية بوجوان[١] العبارات التالية "... من حيث إنه يخلص من مجموع نصوص قانون أكتوبر سنة ١٩٤٠ المعمول به في تاريخ القرار المطعون فيه وخاصة تلك التي تنص على أن تكون الاعتراضات ضد قرارات المجلس الأعلى لنقابة الأطباء الصادرة في المسائل الطبية، وفيما يتعلق بالقيد بالجدول أمام مجلس الدولة من طريق طعن تجاوز السلطة، أن المشرع أراد أن يجعل من تنظيم المهنة الطبية والرقابة على ممارستها مرفقاً عاماً، وأنه إذا كان المجلس الأعلى لنقابة الأطباء ليس مؤسسة عامة فهو مساهم في تسيير المرفق المذكور، فمجلس الدولة نظر الطعون في القرارات التي يتخذها المجلس المذكور بهذه الصفة وخاصة في تلك الصادرة تطبيقا للمادة (٤) من القانون المذكور، التي تعهد إليه كفالة احترام القوانين واللوائح في الشؤون الطبية، وأنه نتيجة لذلك يكون طعن الدكتور بوجوان أمام المجلس في قرار المجلس الأعلى الذي أقر قرار منعه من أن تكون له عيادات متعددة والذي أمره بإغلاق عيادته في بونتريو Pantrieux مقبولاً...".

وقد أورد الفقه الفرنسي[٢] جملة من الملاحظات على هذا الحكم أهمها أن حكم بوجوان يمد إلى نقابة الأطباء المبادئ المستخلصة بحكم مونبير في ٣١ يولية ١٩٤٢ بمناسبة لجان التنظيم، والمسألة المعروضة هي معرفة ما إذا كان لمجلس الدولة اختصاص بنظر نزاع أثاره المجلس الأعلى لنقابة الأطباء برفضه طلب طبيب الاحتفاظ بعيادة ثانوية في بلدية أخرى غير تلك التي فيها عيادته الأصلية. وقد أوضح مفوض الحكومة (لاجرانج) أن نقابة الأطباء رغم طبيعتها

(١) C. E. 2 avr. 1943, Bouguen, Rec. 86. s. 1944. 3. 1.

(٢) مارسولون، بروسبير في، جي بريبان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. احمد يسري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص٣١٩ – ٣٣٠ المجموعة رقم (١٢٨٦) و (٢٣٩).

المهنية تنفذ مرفقاً عاماً حقيقياً: فمهمتها لا تتعلق فقط بالدفاع عن المصالح المهنية، ولكن قبل كل شيء بتنظيم المهنة والتأديب فيها بغرض المصلحة العامة، فقد أراد المشرع "أن يجعل من تنظيم هذه المهنة ومراقبتها مرفقاً عاماً، وهو يضفي على القرارات التي تتخذها الهيئات المهنية في كل نطاق تساهم به في تنفيذ المرفق صفة القرارات الإدارية". وقد اقتصر مجلس الدولة – كما فعل بالنسبة للجان التنظيم – على القول بأن نقابة الأطباء رغم أنها ليست مؤسسة عامة فهي تساهم في تسيير مرفق عام، والمشاكل التي يثيرها هذا الحكم هي ذات المشاكل التي أثيرت بشأن حكم مونبير وهي:

١ – عرفت المؤسسة العامة تقليدياً بأنها مرفق عام متمتع بالشخصية المعنوية: وثمة ألان مرافق عامة متمتعة بالشخصية المعنوية ينكر عليها مجلس الدولة صراحة صفة المؤسسة العامة.

٢ – تفتقد فكرة المرفق العام نهائياً مدلولها العضوي، فإدارة المرافق العامة يمكن أن يعهد بها بدءاً من ذلك الحين ليس للأشخاص المعنوية العامة التقليدية – الدولة والأقاليم والبلديات والمؤسسات العامة – ولكن كذلك إلى هيئات ليست لها صفة المؤسسة العامة، ولا تعتبر كذلك حسب تعريف المؤسسة العامة "مرافق إدارية فصلت من الإدارة العامة للدولة"[١].

٣ – يمكن بدءاً من ذلك الحين توجيه طعن تجاوز السلطة الذي أجازه المشرع في قرارات مختلف الجهات الإدارية[٢]، إلى قرارات الجهات التي وإن لم تكن خاصة فهي ليست إدارية بالمعنى الصحيح، ولكن تعمل في إطار إدارة مرفق عام باستعمال امتيازات السلطة العامة. ويقبل طعن تجاوز السلطة حتى في القرارات التي تتخذها هيئات خاصة مكلفة بإدارة مرفق إداري زودها القانون بامتيازات السلطة العامة[٣].

---

(١) C. E. 16 mars 1956, Garnet, Rec. 125: Rev. Adm, 1956. 380. note R. E. C.

(٢) Ord. 31 juill. 1945. art 12.

(٣) C. E.13 janv, 1961, Magnier, Rec. 33: R.D.P. 1961. 155. concl. Fournier, AJ.1961. 142.

٤ – تكتسب فكرة القرار الإداري بمفهومها التقليدي في قضاء مجلس الدولة بمعنى القرار الصادر من الإدارة مدلول القرار المتخذ في إطار إدارة مرفق عام حتى ولو تولت هذه الإدارة جهة غير إدارية.

٥ – تفتقد التفرقة بين الأشخاص العامة والأشخاص الخاصة أهميتها.

وفي مصر كذلك قررت محكمة القضاء الإداري أن النقابات المهنية هي أشخاص إدارية من أشخاص القانون العام، ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص: فإنشاؤها يتم بقانون أو بمرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، واشتراك الأعضاء في النقابات أمر حتمي، ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة، ويترتب على ذلك أن قراراتها تعتبر إدارية مما يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء(١). وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها: "إن نقابة الأطباء من أشخاص القانون العام، ومن ثم فإن قرارات القيد في سجل النقابة تعتبر قرارات إدارية"(٢).

الخاتمة:

تناولنا في هذا البحث اتجاهات محكمة العدل العليا بخصوص الطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية، وقد عملنا على تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، عرضنا في الأول منها للطبيعة القانونية للنقابات المهنية، في حين تناولنا في المبحثين التاليين اتجاهات المحكمة والمتمثلة باتجاهين: أحدهما

(١) مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، الحكم رقم ٧٥، ص ٣٢٦، مشار إليه لدى د. رمضان محمد بطيخ و د. نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ١٣١ – ١٣٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٨٣/٦/١١، (غير منشور). مشار إليه لدى د. عمر بركات، مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رأفت للطباعة، القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٥.

يضيق اختصاص المحكمة ويقصره على ما ورد به نص في القوانين الخاصة بالنقابات المهنية، في حين كان الثاني على النقيض من ذلك إذ يوسع من اختصاص المحكمة ليشمل الطعون بكافة القرارات الصادرة عن النقابات المهنية باعتبارها قرارات إدارية.

وقد تبين لنا من خلال هذا البحث أن القضاء الإداري المقارن في كل من فرنسا ومصر قد استقر إلى حد بعيد على اعتبار القرارات الصادرة عن النقابات المهنية من قبيل القرارات الإدارية التي يطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام جهات القضاء الإداري، إلا أن محكمة العدل العليا قد ترددت بين اتجاهين: أحدهما ينسجم مع ما استقر عليه القضاء المقارن باعتبار النقابات المهنية من قبيل أشخاص القانون العام، وما يصدر عنها من أعمال يدخل في نطاق القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء، إلا أن هذا الاتجاه محدود في قضاء المحكمة، أما الاتجاه الثاني والذي خالفت فيه ما استقر عليه القضاء الإداري المقارن، فهو الراجح في قضائها والذي اعتمدته بشكل كبير في أحكامها الحديثة، ومن خلاله تعتبر أن النقابات المهنية لا تعدو أن تكون من أشخاص القانون الخاص، وبالتالي ما يصدر عنها لا يدخل في نطاق القرارات الإدارية، وعليه يكون اختصاص المحكمة محصوراً بما ورد به نص في القوانين الخاصة بالنقابات المهنية دون سواها.

ولعل تردد المحكمة بين الاتجاهين لفترة زمنية طويلة ومتداخلة لم يكن ليسمح بتحديد اتجاه واضح لها إزاء هذه الطعون، الأمر الذي انعكس على آراء الفقه الأردني من هذه المسألة بين مؤيد لاجتهاد المحكمة المضيق لاختصاصها، وبين معارض لذلك ممن تأثر باجتهادات القضاء الإداري المقارن.

وبهدف الإسهام في تطوير القضاء الإداري في الأردن ومساعدة المحكمة على الاستقرار على اتجاه معين بصدد الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن النقابات المهنية، فقد توصلت هذه الدراسة إلى التوصيات التالية:

١ – التزام اجتهاد قضائي واحد بصدد الطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية، وعدم اتباع اجتهادات متناقضة خلال فترات زمنية متداخلة.

٢ – نأمل من المحكمة الموقرة أن تستقر على الاجتهاد الذي اعتمدته بشكل واضح مؤخراً، وهو الاتجاه المضيق لاختصاص المحكمة نظراً لانسجامه مع الطبيعة القانونية للنقابات المهنية في القانون الأردني هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يمكن مد الاجتهاد القضائي المقارن بهذا الخصوص إلى محكمة العدل العليا لاختلاف طبيعة هذه المحكمة وظروفها عن القضاء المقارن.

٣ – حبذا لو تدخل المشرع بنصوص واضحة تساعد على تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، ولا بأس من تقريبها من أشخاص القانون العام لمساعدة المحكمة على بسط رقابتها على كافة القرارات الصادرة عن هذه النقابات.

المراجع

أولاً – باللغة العربية:

١ – د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري – دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١.

٢ – د. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.

٣ – د. حامد مصطفى، النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم، دار الجمهورية للنشر، بغداد، ١٩٦٥.

٤ – د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠.

٥ – د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠.

٦ – د. رمضان محمد بطيخ و د. نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

٧ – د. زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية، بيروت، بدون سنة نشر.

٨ – د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري – نظرية العمل الإداري، ١٩٩٣.

٩ – د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.

١٠– د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢.

١١– د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، ١٩٨٤.

١٢- د. عبد الفتاح مراد، الأحكام الكبرى للمحكمة الإدارية العليا المصرية، الطبعة الأولى، بدون دار أو سنة نشر.

١٣- د. علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٩.

١٤- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.

١٥- د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٨، ص ٣٢.

١٦- د. عمر بركات، مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رأفت للطباعة، القاهرة، ١٩٨٥.

١٧- قاسم جميل قاسم، المؤسسات العامة في فرنسا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨١.

١٨- مارسولون، بروسبير في، جي بريبان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. احمد يسري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.

١٩- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، بغداد، ١٩٩١.

٢٠- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ٢٠٠٩.

٢١- د. محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٣.

٢٢- د. محمد علي أل ياسين، القانون الإداري، الطبعة الأولى، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، بلا سنة نشر.

٢٣- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، ١٩٧٣.

٢٤- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة - الجزء الأول - قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨.

٢٥- نسرين فتحي عدوان، الطبيعة القانونية للنقابات المهنية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ٢٠١٠.

٢٦- د. نواف كنعان، القانون الإداري - الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.

٢٧- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠.

٢٨- د. هاني الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠١.

ثانياً - باللغة الأجنبية:

1 - Ch.Debbash: institutions et droit administratf, Paris, 1985, p.u.f. Tome2.

2 - R.chapus: droit administratif general,Paris, edi, motechrestioin, Paris, Tome, 2.

3 - J.Auby R.Ducos Ader: grands sevices et enterprises nationales, Paris, P. U. F. 1975.

4 - Rivero. J.droit administratif. précis dalloz. Douzieme edition. 1987.

5 - Rivero. J: droit Administratif, Paris, D, 1985.

ثالثاً - المواقع الإلكترونية:

1 - www.naqabat.net/index.php

2 - www.tashreaat.com/view_studies2.asp?id=782&std_id=108

3 - kambota.forumarabia.net/t6770 www.