الشهادة كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري الأردني

" دراسة تحليلية تطبيقية"

دكتور/ أحمد عارف الضلاعين دكتور/ صفاء محمود السويلميين

الشهادة كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري الأردني
دراسة تحليلية تطبيقية

دكتور احمد عارف الضلاعين
أستاذ مساعد - جامعة اليرموك

دكتور صفاء محمود السويلميين
أستاذ مساعد - جامعة اليرموك

ملخص

تعد البينة الشخصية من طرق الإثبات الإداري ،يمكن اللجوء إليها لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون فيه ،حيث تسعى هذه الدراسة إلى بيان ماهية الشهادة أمام القضاء الإداري الأردني، شروطها وكيفية تطبيقها في ظل وسائل إثبات متعددة يلجأ إليها القاضي الإداري.

طبق القضاء الإداري الأردني الشهادة كوسيلة إثبات في العديد من الدعاوى الإدارية، وبما لا يتعارض مع الصيغة الكتابية التي يمتاز بها القضاء الإداري،ذلك أن القضاء الإداري غير ملزم بوسيلة إثبات محددة، فللقاضي الإداري وزن البنية وتقدير إنتاجيتها تأكيدا على الدور الايجابي للقاضي الإداري في الإثبات.

خلصت الدراسة إلى العديد من النتائج و التوصيات أبرزها ما تعلق باعتبار المحكمة الدستورية الأردنية القضاء الإداري الأردني من القضاء النظامي ، بما يتيح تطبيق قانون الإجراءات المدنية على المنازعات الإدارية،و بما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية.

الكلمات المفتاحية :- الشهادة، الإجراءات الإدارية، القضاء الإداري ، المحاكم الإدارية

Abstract

The testimony of witnesses as a proving way in administration courts

This study aims to classify the actual role of testimony in front of the managerial judiciary. The role of testimony as a proving method became as supplemental role in case of lack of written method by identifying the importance of this method, and the condition and meaning of it, then to show kinds of cases that testimony of witnesses can be used in.

This study get many conclusion ,one of the best dealing with administrative court as a kind of courts in Jordanian normalcy court, so we hope that we can an administrative legislation for procedures.

Key words:
Testimony of witnesses , managerial judiciary, administrative court , managerial procedures

المقدمة:

ترتبط المنازعات الإدارية بمبدأ المشروعية، والتي تتحدد عبر وسائل الإثبات التي تفرض عبئها على من يدعيها، في ظل دور إيجابي لقاض إداري، حيث اكتسبت وسائل الإثبات في هذه المنازعات أهمية وخصوصية، باعتبار انه ليس هناك قانون للإجراءات الإدارية يحدد فيه أصول الدعوى الإدارية بما تتضمنه من وسائل إثبات لكل منها مكانتها وأهميتها.

تنطلق إشكالية الدراسة من منطلق اختلاف الإثبات أمام القضاء باختلاف طبيعة الواقعة، إلا أن هذا الاختلاف يتعلق بدور القاضي، فحيث أن القاضي المدني مقيد بما يقدمه الخصوم من أدلة وبراهين تؤثر على منطوق الحكم، فأن الإثبات المدني يتسم بالدقة، فأن للقاضي الجنائي دوره الذي يقوم به لكشف الحقيقة والوصول إليها وتكوين القناعة التي يبني عليها حكمه، في حين نجد الإثبات في القانون الإداري مختلفاً بسبب طبيعة الدعوى الإدارية والعلاقات

القائمة فيها بين الإدارة والفريق المقابل لها وما تتمتع به الإدارة من امتيازات.

فضلا عن أن عدم وجود تقنين لقواعد الإثبات في القانون الإداري أدى إلى تناثر قواعد الإثبات الشكلية والموضوعية في عدة قوانين، منها قانون البينات الأردني وتعديلاته رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٢، وقانون أصول المحاكمات المدنية رقم ٢٤ لسنه١٩٨٨ وتعديلاته وقانون القضاء الإداري الأردني رقم٢٧لعام ٢٠١٤، والذي لم يحقق الغاية الكاملة منه في صياغة قواعد خاصة للإثبات أمام القضاء الإداري،و الذي اكتفى بالنص في المادة ٤١ منه"انه في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية و بما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري" ،الأمر الذي يعني الرجوع إلى القواعد العامة في الإثبات والتي منها الشهادة.

بل ويرى الباحث أنه و بالرجوع إلى القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية رقم ١٠ لسنه ٢٠١٣ و الذي أكدت فيه المحكمة أن المحاكم الإدارية تعد جزءا من القضاء النظامي ،وأنها محاكم نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية و طلبات التعويض، و الصادر رداً على سؤال طرح فيما إذا كانت المحاكم الإدارية التي ستنشأ وفقا لأحكام المادة ١٠٠ من الدستور تعد جزءا من المحاكم النظامية أم المحاكم الخاصة؟

وبناء على تحليل المحكمة الدستورية الوارد في قرارها التفسيري والذي استندت فيه إلى نصوص أحكام الدستور و تحليلها ، و التي أكدت فيها أنه سبق لمحكمه التمييز أن فصلت في المنازعات الإدارية إلى حين صدور قانون محكمه العدل العليا المؤقت الملغي لعام١٩٨٩ وبتحليل المواد(١٢٢،١٠٣،١٠٢،١٠٠،٩٩،٩٨،٢٧)

فان المحاكم الأردنية ثلاثة أنواع لكل منها ميدانها حيث تعد المحاكم الإدارية جزءا من المحاكم النظامية[1]، فيرى الباحث أن هذا التحليل القضائي أثار و يثير تساؤلا حول تقبل القضاء الإداري الأخذ بالشهادتين كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري.

وعليه ستعتمد الدراسة على الأسلوب التحليلي التطبيقي، حيث لجأ الباحث إلى بيان ماهية الشهادة وطبيعتها وأنواع الدعاوى التي من الممكن أن تستخدم فيها الشهادة كوسيلة إثبات، حيث استخدم الباحث العديد من القرارات القضائية لإثبات فحوى الشهادة كوسيلة إثبات.

ولتحقيق الغاية المرجوة فقد قسمت الدراسة إلى ثلاثة مباحث تتضمن البحث في ماهية الشهادة كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري في مبحث أول، وتناول القواعد التي تحكم الأخذ بالشهادة في مبحث ثاني، و في المبحث الثالث مجالات الإثبات بالشهادة أمام القضاء الإداري الأردني.

المبحث الأول
ماهية الشهادة كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري

تعد الشهادة من وسائل الإثبات المعتبرة أمام القضاء الإداري، إذ أن هناك من الدعاوى الإدارية ما يصعب إثباته كتابة، فتكون الشهادة أسلوباً ناجعاً و مساهماً في إثبات المنازعة الإدارية كلما أمكن ذلك، حيث يقصد بالإثبات"إقامة المدعي الدليل أمام القضاء على وجود واقعة ترتب آثارها[2].

---

(١) القرار التفسيري رقم١٠ السنه٢٠١٣ الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية الصادر في٢٠١٤١١١١٩ .

(٢) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني،ج٢،الإثبات وآثار الالتزام تنقيح المستشار أحمد المراغي، منشأه المعارف،الإسكندرية،(٢٠٠٤) ص١٠.

ولا يخفى على أحد أهمية الإثبات باعتبار أن أدلة الإثبات شُـرعت لحماية الحقوق بصفة عامة، فالحق يتجرد من قوته، إذا لم يقم دليل على ثبوته[1]، أي إذا لم يستطيع صاحبه إثباته، فهناك فـرق بـين الإثبات للحق وثبوته فقد يكون الحق ثابتاً ولكن ليس هناك من سبيل لدى صاحبه لإقامة الدليل عليه.

لذا سنتناول ماهية الشهادة كوسيلة إثبات في عـده مطالـب تتفق وطبيعة الدراسة :-

المطلب الأول
الشهادة: مفهومها وأنواعها وأهميتها

لما كانت الدعوى الإدارية ذات طبيعة خاصة قائمة على عدم التوازن بين طرفي الدعوى بالإضافة إلى الصبغة الكتابية التي تسيطر في معظم الأحيان على هذه الدعوى،فقد كان لزاماً أن يكون للقاضـي الإداري دوره الإيجابي في إدارة دفة الدعوى ، الأمر الذي جعل لـه دوره في وزن البينات وقبول وسائل الإثبات التي من بينها الـشهادة كوسيلة قد تعجز أمامها الوسائل المادية في إقامة الدليل على الوقائع النفسية والشخصية للشاهد.

الفرع الأول
مفهوم الشهادة (البينة الشخصية)

تعني الشهادة كوسيلة إثبات بأنها إخبار شخص مـن غيـر أطراف الخصومة أمام القضاء بصدور واقعة من غيره تثبـت حقـاً لآخر أو تنشئ التزاماً على الغير[2]، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "الشهادة في الأصل هي تقرير الشخص لما يكون قـد

---

(١) المذكرة الإيضاحية للقانون المدني الأردني، نقابة المحامين، ط٢، المكتـب الفني، عمان، ج١، ١٩٩٢، ص٨٦.

(٢) محمد حسين منصور، الإثبات التقليدي والالكتروني،(الإسكندرية :دار الفكـر الجامعي ،٢٠١٠) ص١٢٩.

رآه أو سمعه بنفسه، أو أدركه على وجه العموم بحواسه[1]، ويرى د. أحمد نشأت بأن الشهادة "إخبار الإنسان في مجلس القضاء بحق على غيره لغيره"[2].

هذا ولم يضع المشرع الأردني في قانون البينات الأردني رقم ( ) لسنة تعريفاً للشهادة مكتفياً ببيان حالاتها وأنواعها والحالات التي يجوز الاستشهاد فيها بالشهادة وتلك التي لا تجوز، وإن كانت مجلة الأحكام العدلية في المادة (١٦٨٤) عرفتها بأنها "الإخبار بلفظ الشهادة يعني أشهد بإثبات حق واحد في ذمة الآخر بحضور الحاكم ومواجهة الخصمين".

فالشهادة تدور حول واقعة قائمة بين خصمين مثارة أمام القضاء تقتضي الإخبار الشفهي عن الواقعة لإثبات حق لأحد المتخاصمين دون الشاهد.

كما ويرى الباحث أن المشرع الفرنسي قد تبنى المفهوم الكتابي للشهادة باعتبارها "الكتابة الصادرة عن شخص استوفى شروط الشاهد، متضمنة الحقائق التي حضرها أو أثبتها شخصياً[3]، ويعرفها الفقيه Pactet : "إجراء من إجراءات التحقيق معد لإحضار الشهود بالاستناد إلى طلب أو دفع، وهي التقريرات المكتوبة الصادرة عن الغير والتي يقدمها أحد الخصوم أثناء السير في الخصومة تأييداً لادعاءاته[4]، ويستفاد مما سبق بأن القضاء الإداري الفرنسي لا يجد حرجاً في الأخذ بالشهادة المكتوبة شأنها شأن الشهادة الشفوية، فهو يأخذ بالشهادة بالمفهوم الشامل.

---

(١) المحكمة الإدارية العليا ،الطعنان رقم (٤٣٩١ و٨٧٧٠) س٥٣، جلسة ٢٠٠٨/٤/١٩، المجموعة س ٥٣-٢، المكتب الفني، ص١١٠٠.

(٢) أحمد نشأت، رسالة الإثبات، ص٥٤٤.

(٣) المادة (٢٠١، ٢٠٢) مرافعات فرنسي جديد.

(٤) ورد لدى محمد يوسف علام(٢٠٠٤)، شهادة الشهود كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، ص١٩.

وعلى ذلك يرى الباحث بأن الشهادة هي إخبار شخص ليس بخصم، في واقعة أمام القضاء – بمعناه الواسع– بما يكون قد علمه بنفسه أو أدركه بحواسه أو بواسطة غيره بما يثبت مسألة لخصم في تلك الدعوى.

الفرع الثاني
أنواع الشهادة

تظهر التعريفات السابقة للشهادة أن لها أنواعاً مختلفة أدت إلى اختلاف النظم القانونية فيما تعتمده من أنواع الشهادة، فحيث نجد أن القضاء الإداري المصري والأردني يأخذ بالشهادة المباشرة كالقضاء الإداري الفرنسي، إلا أن هذا الأخير يأخذ بالشهادة المكتوبة ولا يأخذ بالشهادة السماعية(١).

والشهادة في قانون البينات الأردني وردت على النحو التالي:

١- الشهادة المباشرة: وهي الأصل العام في الشهادة وتعني إخبار الشخص بنفسه عما وقع من غيره تحت سمعه وبصره كمن يشهد تعاقداً أو حادثة فيروي ما سمعه أو رآه(٢). وهذا يقتضي أن تتم الشهادة أمام هيئة المحكمة فيدلي الشاهد بقوله فيما رآه أو سمعه بنفسه معتمداً على الوقائع كما هي في ذاكرته التي تكونت بفعل واقع عايشه.

٢- الشهادة السماعية: الشهادة غير المباشرة. وتعني أن يخبر الشاهد بما يكون قد سمعه عمن شهد الواقعة بنفسه، وليس بما أدركه بحواسه فرآه بعينه أو سمعه بأذنه ولخطورة هذه الشهادة فقد اكتفى المشرع الأردني بالأخذ بها في حالات ثلاث:

---

(١) ورد لدى علام، شهادة الشهود كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٩

(٢) مفلح القضاة، البينات في المواد المدنية والتجارية،دراسة مقارنه،(عمان :دار الثقافة، ٢٠٠٧) ط١،ص١٥٨.

أ. الوفاة. ب. النسب. ج. الوقف الصحيح الموقوف لجهة خيرية منذ مدة طويلة[1].

وإذا كان المشرع الأردني لم يأخذ بالشهادة المكتوبة إلا أننا نرى أنها قد تشكل دليلاً يُعتد به لا سيما إذا كان الشاهد دوَّن ما أدركه بنفسه في مذكرات أياً كانت طبيعتها ثم توفي ذلك الشاهد أو أصيب بعارض من عوارض الأهلية أو فُقد أو غيره من الأسباب، فتكون هذه المدونات هي الدليل الوحيد على الواقعة مع إدراك الباحث أن هذه المسائل تقع تحت تقدير القاضي.

الفرع الثالث
أهمية الشهادة

يمتاز القانون الإداري بصبغته القضائية والدور الإيجابي لقاضيه في وزن البينة، لا سيما أن أدلته في معظمها مكتوبة، بل وتتواجد لدى الإدارة أكثر من الخصوم، الأمر الذي يقتضي أن يستعين القاضي الإداري –حسب الحال– بالشهادة لإزالة ما قد يكتنف البيانات والأوراق من الغموض، أو لإزالة اللبس وعدم الوضوح أو لتكملة النقص في البيانات، حتى يستطيع القاضي أن يكمل تصوره بشأن الوقائع التي قد يُصعب إيجادها في الوثائق المكتوبة، كما لو كنا بصدد إثبات عيب إساءة استعمال السلطة مثلاً، أو في قضاء التأديب.

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا "وبما أنه من الرجوع إلى أوراق الدعوى وخاصة شهادات بعض الشهود الذين استمعت إليهم المحكمة، وقنعت بشهاداتهم – نجد أن هناك خلافات شخصية بين وزيرة التخطيط السابقة،وبين المستدعي كشف عن بواعث تخرج بتنسيبها بإعفاء المستدعي من وظيفته عن استهداف الصالح العام

---

(١) نص المادة (٣٩) من قانون البينات الأردني.رقم30 لسنه١٩٥٢المعدل بالقانون رقم١٦لسنه٢٠٠٥

المجرد بما يزعزع قرينة السلامة التي يجب أن يقترن بها التنسيب"[1].

إن استعانة القضاء الإداري بالشهادة إنما يأتي ليس لتغطية نقص خبرة القاضي ،وإنما لتكملة النقص في الأدلة أو عدم كفايتها أو في حال فقدان هذه الأوراق ولإكمال قناعة القاضي فيما يعرضه الخصوم من أدلة ،وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية "احتراق ملف خدمة المستدعي ووجود قرينة خطية على أن خدمته قد بدأت سنة ١٩٢٩ يبرران سماع البينة الشخصية لتحديد تاريخ الاستخدام"[2]. ويتم الاستعانة بالشهود إما بقرار المحكمة أو بطلب من الخصوم حيث يبقى تقدير الاستعانة بالشهادة مسألة خاضعة لتقدير القضاء.

المطلب الثاني
دور القاضي الإداري في الإثبات

يسعى القاضي الإداري في الدعوى الإدارية إلى إقامة التوازن والعدالة بين فريقين غير متعادلين، الأمر الذي يجعل منه أميراً في قضائه، فهو يلعب دوراً إيجابياً عند تعامله مع الدعوى الإدارية بحيث يكون مهيمناً على إجراءات الخصومة الإدارية، ذلك أنه ليس هناك من تنظيم تشريعي شامل يبين طرق الإثبات الإداري أو يحدد إجراءاتها أو قيمة كل منها، الأمر الذي يبين أن القاضي الإداري ليس ملزماً بإتباع طريق معينة للإثبات، فهو الذي يحدد طريقة الإثبات الأنسب للدعوى المرفوعة أمامه ويبين قيمة كل طريقة وجدواها ويقدر مدى اقتناعه بها دون قيد أو دون مراعاة لترتيب

---

(١) عدل عليا رقم (٩٩/٦٠٢) مجلة نقابة المحامين، س٤٩، عدد (١، ٢، ٣) ٢٠٠١، ص٩٠.

(٢) عدل عليا رقم (٧٢/١٢)، مجلة نقابة المحامين، س١٩، عدد (٧، ٨، ٩)، ١٩٧١، ص٨٨٢.

معين لطرق الإثبات، فجميع الأدلة تتساوى أمامه ويستخلص عقيدته من أي دليل يطمئن إليه مع مراعاة حقوق الدفاع[1]، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "إن الأصل فيما يتعلق بالإثبات أمام القضاء الإداري أن جميع الأدلة تتساوى في المجال الإداري، والقاضي حر يكون اقتناعه من أي دليل، فالكتابة فيه ليست أقوى من القرائن، كما هو المستقر عليه في قواعد القانون الخاص، وذلك بالنظر إلى الطبيعة المتميزة للخصومة الإدارية، وأن الأوراق الإدارية هي من قبيل القرائن القانونية المكتوبة القابلة لإثبات العكس"[2].

فالقاضي الإداري له أن يلجأ إلى طرق الإثبات المتبعة في القانون الخاص في الحدود التي لا تتعارض وطبيعة الدعوى الإدارية، وتقول المحكمة الإدارية "للقضاء الإداري أن يطبق من قواعد القانون المدني ما يتلاءم مع روابط القانون العام، وله أن يطورها بما يتفق مع طبيعتها"[3]،وفي ذلك تنص المادة (٤١)من قانون القضاء الإداري الأردني لعام٢٠١٤"في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري"

هذا يعني أننا نقف أمام مبدأ سائد في القضاء الإداري مؤداه بأنه وإن كان الدليل الإداري مقيداً، إلا أن حرية القاضي في تقديره واسعة، أي أن الدعاوى الإدارية يحكمها مبدأ تحميل القضاء الإداري

---

(١) هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات،(القاهرة:دار النهضة العربيه٢٠٠٣) ص٣٧.

(٢) إدارية عليا مصرية، طعن رقم (١٢٠٤)، سنة ٢٤، جلسة ١٩٧٠/٦/١٦، ص٣٩٤.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٨٣٧٢) سنة ٥٠ ق.ع، جلسة ٢٠٠٦/١٢/١٦ مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الأول، س٥١، يناير-مارس، ٢٠٠٧، ص٢٢٢-٢٢٣.

عبء البحث عن الدليل في الدعوى، الأمر الذي أدى إلى اختلاف وسائل وإجراءات الإثبات فيها[1]، وإذا كان القضاء الإداري يأخذ بمبدأ الرجحان الكافي[2] لاقتناع القاضي في تقديره وفق قناعته لقيمة وسيلة الإثبات إلا أن هذا لا يعني تحكمه حسب هواه، فحرية الاقتناع لا تعني حرية الإثبات فالقاضي يبقى حبيس الحدود القانونية، ويرى الباحث أن القاضي الإداري لابد أن يستمد قناعته من دليل صحيح مشروع وموجود في الدعوى وأن يبنى الاقتناع على أسانيد صحيحة تؤدي إلى النتائج التي انتهى إليها القاضي، إذ ليس للقاضي أن يلجأ إلى أي طريق للإثبات يعتمد على الإحساس والمشاعر كما هو الحال في القضاء المدني فليس له أن يستخدم اليمين الحاسمة أو المتممة لتعارضها مع طبيعة الدعوى الإدارية حيث أكد القضاء الفرنسي على ذلك بقوله "لا يوجد أي نص قانوني يمد آثار اليمين الحاسمة إلى القضاء الإداري، بالإضافة إلى تعارض حيثيات النظام العام مع اللجوء إلى مثل هذه اليمين أمام القضاء[3]،ومن ذلك قضت المحكمة الإدارية الأردنية في القضية رقم ٢٠١٤١٩٣"يجب أن تكون الواقعة المراد إثباتها بالبينة على اختلاف أنواعها متعلقة بالدعوى و منتجه فيها و يجوز قبولها و ذلك وفقا لأحكام المادة٤من قانون البينات"[4]

---

(١) مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري،(مصر:مطبعه الأمانة ١٩٧٨)٣٢٧ ص.

(٢) حول مبدأ الرجحان الكافي، انظر: سالم العضايله ،القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان،(٢٠٠٢) ص٣٢.

(٣) ورد لدى هشام الكساسبة ، وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر وفرنسا، رسالة دكتوراة، القاهرة، (٢٠١٣) ص٤٩.

(٤) المحكمة الإدارية الأردنية قرار رقم٢٠١٤١٩٣ منشورات مركز عدالة.

وهذا الدور الإيجابي للقاضي الإداري يمتد إلى نطاقين من حيث الناحية الإجرائية للدعوى والآخر من الناحية الموضوعية، ذلك أن دور القاضي الإداري ليس مجرد تطبيق القانون وإنما استنباط الأحكام والحلول.

أ- أما دوره الإجرائي فيتعلق بتحضير الدعوى الإدارية وتهيئتها للفصل فيها، بما يتطلبه ذلك من جمع لأدلة وعناصر الإثبات بما يساهم في سرعة الفصل في الدعوى لا سيما مع ما يتطلبه الأمر من معاونة للطرف الأضعف الذي يواجه امتيازات الإدارة بما يساهم في إعادة التوازن بين طرفي الخصومة الإدارية، ويعد تحضير الدعوى "مجموعة الوسائل التي تتخذ اعتباراً من تاريخ إيداع عريضة الدعوى بقصد تهيئتها للفصل فيها"[1].

ومن هذه الوسائل ما يأتي بعد تقديم لائحة الدعوى كتبادل اللوائح والإطلاع عليها حيث يقوم القاضي الإداري بدور موجه مباشر كتكليف الإدارة بتقديم المستندات والبيانات التي يراها ضرورية للفصل في الدعوى، منها ما يطلبه القاضي للتخفيف من العبء الواقع على عاتق المدعي بشأن الإثبات وهناك وسائل تعبر عن دور القاضي الإداري في الدعوى يستطيع أن يأمر بها من تلقاء نفسه وإن لم يطلبها الخصوم كالشهادة والخبرة والمعاينة.

ويرى الباحث أن وسائل التحضير أو الإثبات إنما هي سبل ضرورية للدعوى لا يمكن مباشرتها إلا بموافقة القاضي الإداري ومعرفته، حيث أنها تتطلب إجراءات وأوضاع معينة يغلب عليها الصبغة الإجرائية خلافاً لطرق الإثبات ذات الصبغة الموضوعية.

---

(١) أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري،رسالة دكتوراه،كليه الحقوق،القاهرة ص ١٨٠-١٨٣.

فالدور الإجرائي يتسم بحرية القاضي الإداري بتقدير وسيلة الإثبات ووزنها والاقتناع بإنتاجيتها واحترام القاضي مبدأ المواجهة، وذلك بأن تسير كافة إجراءات الدعوى في مواجهة الخصوم بما يسمح لهم الاطلاع على ما يقدم من أوراق ومستندات[1].

ب- أما الدور الموضوعي فيتسم باستخلاص القرائن لما لها من أثر في الدعوى الإدارية تتفق مع طبيعتها وتيسر عبء الإثبات، فالقرينة القضائية تعني استنباط القاضي أمر غير ثابت أو غير معلوم من أمر ثابت لديه في الدعوى المنظورة[2]، فهي على خلاف القرائن القانونية ليست محددة حصراً في نصوص قانونية محددة، فلما كان القاضي الإداري يتمتع بسلطة تقديرية واسعة وحرية في الإثبات فإن القرائن القضائية تشكل بالنسبة له فائدة كبيرة لما لها من فائدة في تخفيف عبء الإثبات عن كاهل المدعي باعتبار الطرف الأضعف في الخصومة والأولى بالرعاية القضائية.

ج- عبء الإثبات ، يقوم الإثبات في أصله العام على القاعدة المعروفة (البينة على من ادعى واليمين على من أنكر)[3]. وهذا يشمل كل خصم يدعي على خصمه أمراً خلاف الظاهر[4]، وهذه هي القاعدة في الإثبات، إلا في المنازعات الإدارية فإننا نقف أمام خصمين غير متكافئين من حيث القوة والصفة والمصلحة والطبيعة،

---

(١) عبدالعزيز خليفه ،إجراءات التقاضي الإثبات في الدعوى الإدارية، (الإسكندرية: منشأه المعارف، ٢٠٠٨)، ص١٢٥.

(٢) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري،(الإسكندرية:دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٦) ص٥٢٧.

(٣) المادة (٧٧) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦، وانظر شروحات المذكرة الإيضاحية للقانون المدني.

(٤) قرار النقض المصرية رقم ٤٠٨/٣٩٢ لسنة ٥٢ ق، جلسة ١٩٨٣/١/٢٣، س٣٤، ع١، ص٢٨٢.

ورغم ذلك لم يجد الباحث قاعدة ثابتة تستعمل للإثبات أمام القضاء الإداري، الأمر الذي يعني الرجوع إلى القاعدة العامة في الإثبات، بما يعني أنه يتعين على القاضي الإداري أن يُعمل فكره ودوره الإيجابي بموضوع قاعدة الإثبات لتنسجم مع طبيعة المنازعة الإدارية ليقع عبء الإثبات على عاتق المدعي إلا أنه لا يؤخذ بهذه القاعدة على إطلاقها في مجال المنازعات الإدارية حيث تحتفظ الإدارة بجميع الوثائق والملفات المتعلقة بالمنازعة[1].

وهناك رأي فقهي[2] يرى بأن الأصل هو وقوع عبء الإثبات على المدعي، إلا أن هذا الأصل تعرض لتيسيرات أساسية في التطبيق، كما في قضاء التأديب حيث يقلب القضاء عبء الإثبات ويكتفي من المدعي بتقديم قرائن بسيطة ينتقل على أثرها العبء إلى الإدارة المدعى عليها[3]، ويرى الدكتور أحمد كمال الدين موسى الأخذ بمبدأ بداية الثبوت أي أن ينتقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة حيث يكتفي من المدعي تقديم قرائن مقنعة ومؤثرة وبالقدر المتاح وعندئذ تلتزم الإدارة بدفع هذه الادعاءات وإثبات عكسها، وإلا خسرت الدعوى الأمر الذي يساعد على تحمل عبء الإثبات الواقع على عاتقه ويعاونه في إقامة الدليل حيث أن القاضي الإداري هو الذي يقدر هذه القرائن ومدى اقتناعه بها[4].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٠٨، ق١٧، والطعن رقم ٢٦٨٣، س٤٠ ق.ع، جلسة ٢٠٠١/٦/١٣.

(٢) الفقيه odent ورد لدى أحمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القضاء الإداري،مرجع سابق، ص٥٥٢.

(٣) الفقيه odent ورد لدى أحمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القضاء الإداري،مرجع سابق، ص٥٥٢.

(٤) أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري،مرجع سابق، ص٥٩٧.

فعلى المدعي أن يقدم دعواه ويدعمها بالأدلة التي يستطيع الحصول عليها ويستطيع من خلالها حمل القضاء على التشكيك في موقف الإدارة لينقل عبء الإثبات إليها[1]، ويمكن للباحث القول أن تقاعس الإدارة في مجال المنازعات الإدارية عن تقديم ما قد يطلب منها من أوراق أو مستندات وغيرها مما يوكله إليها القضاء، يقيم قرينة لصالح المدعي، بحيث ينقل عبء الإثبات ويلقيه على عاتق الجهة الإدارية، أي أن قيام المدعي التشكيك في صحة القرار لا يؤدي إلى نقض قرينة صحة وسلامة القرار الإداري بصفة نهائية، وإنما يعمل مفعولاً ناقلاً لعبء الإثبات مؤقتاً من المدعي إلى الإدارة.

وللشهادة بوصفها من وسائل الإثبات المقبولة أمام القضاء الإداري، أثرها الواضح في إقامة الدليل وتنظيم عبء الإثبات، فلما كان للقاضي الإداري أن يختار بحكم دوره الإيجابي وسيلة التحقيق فيأمر بها إنما يخفف من عبء الإثبات، فإن للمدعي أن يتمسك بالشهادة كوسيلة إثبات تعينه في دعواه التي يقف فيها مواجهاً الإدارة صاحبة السلطة والامتياز، ومن ذلك يرى البعض[2] التمسك بالشهادة لا سيما في مجال إثبات إساءة استعمال الإدارة لسلطتها، إذ لا سبيل لكشف البواعث والنوايا إلا بوسائل الإثبات على اختلافها ومنها الشهادة.

ويرى الباحث في هذا منطق للقول بأنه متى ادعى الفرد واقعة إدارية لم تنكرها الإدارة بل ماطلت ولم تقدم ما طُلب منها من أوراق ومستلزمات كان ذلك دافعاً للقاضي وقرينة تبناها لصالح

---

(١) موقف الفقه الإداري راجع سالم العضايله القرائن وحجتها في الإثبات، مرجع سابق، ص٥١.

(٢) سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة،(المنصورة:مكتبه حقوق،١٩٨٦)ط٣ ، ص١٦٧.

المدعي، أما الوقائع غير الإدارية فإنه يقع عليه عبء إثباتها، دون أن يُخل هذا القول بدور القاضي الإداري الإيجابي في تحريك الدعوى الإدارية وتنظيمها.

كما يرى الباحث أن مسألة الاستعانة بالشهادة أمام القضاء الإداري الهدف منها التخفيف من عبء الإثبات الملقى أصلاً على عاتق المدعي بما لا يخل بالأصل العام في الإثبات، إذ أن طبيعة المنازعة الإدارية تقتضي التخفيف من هذا المبدأ العام وليس إلغاؤه.

هذا ولا بد من مراعاة أنه إذا كان مؤدى الإثبات أمام القضاء العادي أن الوقائع المادية يجوز إثباتها بجميع طرق الإثبات ومنها الشهادة لتعارض طبيعتها مع استلزام دليل معين لإثباتها وأن التصرفات القانونية يتعين إثباتها بالكتابة أساساً، إلا أن الأمر يختلف بالنسبة للقضاء الإداري إذ لا فرق في مجال الإثبات الإداري بين الوقائع المادية والتصرفات القانونية فيجوز إثباتها بكافة طرق الإثبات المقبولة أمام القضاء الإداري ومنها الشهادة على الوجه الذي يقنع به القاضي دون اشتراط دليل معين من حيث الأصل العام[1]، سنداً لما للقاضي الإداري من سلطات استيفائية وإيجابية مستمدة من الصفة الإيجابية والإجرائية والكتابية للدعوى الإدارية[2][3].

---

(١) ورد لدى محمد علام، الشهادة كوسيلة إثبات، د. إسماعيل،خميس السيد قضاء مجلس الدولة،.وإجراءات صيغ الدعاوى الإدارية، سنة ١٩٨٧

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم (٥٢٧١) سنة ٤٥ ق ٢٠٠٢/١١/٢ "للقاضي الإداري هيمنة إيجابية كاملة على إجراءات الخصومة الإدارية فهو يملك توجيهها دون أن يترك ذلك لإدارة الخصوم في الدعوى"

(٣) للتوسع حول عبء الإثبات انظر سالم العضايله، القرائن وحجتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٣٦ وما بعدها. وكذلك هشام الكساسبة، مرجع سابق، ص٥٩ وما بعدها.

المطلب الثالث
موقف الفقه و القضاء من الأخذ بالشهادة

نظراً لخطورة الشهادة وتعلقها بالأشخاص فيما سمعوه أو رأوه أو تناقلوه، ولتعلقها بصدق روايتهم ومشاعرهم وعن تفاوت الشهود ولطبيعة العمل الإداري الذي يميل إلى الصيغة المكتوبة، فإن جانباً من فقهاء القانون الإداري يرفض الأخذ بالشهادة أمام القضاء الإداري، خلافاً لآخرين يؤيدون اتجاه القضاء الإداري للأخذ بها كوسيلة إثبات.

يرى أنصار الاتجاه الرافض[1] أن الصيغة الكتابية هي السائدة أمام القضاء الإداري فهو قضاء ورقي، الأمر الذي يعني وجوب استبعاد الأخذ بالشهادة لما تثيره من صعوبات عملية تجعلها في مرتبة أدنى إلى الكتابة، فالكتابة أكثر مدعاة للدقة تجعلها تتفق وطبيعة العمل الإداري، ويؤسس أنصار هذا الاتجاه رأيهم على حجج منها:

- الصيغة الكتابية للإجراءات الإدارية تجعل الأوراق وسيلة الإثبات الوحيدة أمام القضاء الإداري[2].
- الصعوبة العملية حيث تتطلب الشهادة جمع أناس وسماع أقوالهم الأمر الذي يقتضي مراعاة ظروفهم، وأماكن عملهم أو سكنهم أو حتى الثقة بصدق أقوالهم.
- ما يثيره سماع الشهود من مسائل تتعلق باعتمادهم على ذاكرتهم، إذ قد تطول الفترة الزمنية بين حدوث الواقعة

---

(١) ومنهم د.طعيمه الجرف، قضاء الإلغاء،(القاهرة:دار النهضة العربية ١٩٧١) ص٣١٩، مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري،ج٢،دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية(٢٠٠٠) ص٦٦٤.

(٢) سليمان الطماوي،القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، (القاهرة: دار الفكر العربي ١٩٨٦)، ط٦.

وسماع الشهادة، الأمر الذي يعني ضياع المعلومات أو نسيانها فضلاً عن الضغط الذي قد يتعرض له الشاهد بما يؤثر على شهادته أمام القضاء.

- إن الحصول على المعلومة التي يشهد بها الشاهد يختلف بحسب طبيعة القاضي أو جهة التحقيق بما يعني أنه قد يترتب على هذا الاختلاف اختلاف في نتيجة الأخذ بالشهادة حسب طبيعة أو دقة الموضوع الذي قد يعتمده قاضي على آخر.

ويرى الباحث أن الأسباب السابقة تحوي العديد من المصداقية والصحة التي تؤيد فكرة عدم الأخذ بالشهادة كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، إلا أننا في ذات الوقت نرى أن هذا الاتجاه كان من الممكن أن يكون صحيحاً فيما لو استطعنا أن نسجل كافة الإجراءات والتصرفات في مدونات وأوراق وهي مسألة صعبة التحقق، وحتى لو عممنا الحكومة الالكترونية في معاملاتنا الإدارية فإنها لن تستطيع أن تغطي كافة الميادين، وإذا كانت الأوراق عرضة للتلف أو الفقدان أو الحرق أو الضياع وغيرها، فإن البيانات المخزنة الكترونياً معرضة أيضاً للاختراق والتعديل والإتلاف والتلاعب مما يعني أنه لابد من الأخذ بالشهادة كوسيلة إثبات متممة بل وقد تكون أحياناً لوحدها كافية في إثبات الحقوق.

أما الجانب الآخر من الفقه[1]، فيرى بتأييد قضائي أن للقاضي الإداري حرية الإثبات بما له من دور إيجابي في الدعوى الإدارية المطروحة أمامه، بالإضافة إلى نصوص قانون القضاء الإداري الأردني ووسائل الإثبات في قانون البينات، التي سمحت

---

(١) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري،مرجع سابق ص٣٧٨. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص٨٠.

بالشهادة باعتبارها وسيلة إثبات منظمة، إذ يرى هذا الفقه أننا عندما نقف أمام عيب إساءة استعمال السلطة فإنه ما من سبيل لكشف نوايا الإدارة، إلا إذا سُمح للطاعن أن يستخدم الشهادة.

وعلى ذلك يرى الباحث أن الشهادة وسيلة إثبات لا يمكن إنكارها أو إلغاؤها فهي وسيلة ضرورية عندما تنعدم السبل أمام المدعي لإثبات دعواه، وإلا لما كان القضاء منصفاً المدعي بوصفه خصماً ضعيفاً أمام إدارة قوية تملك في يدها مفاتيح القوة، لا سيما أن الشهادة وإجراءاتها منظمة قانوناً بما يكفل إحاطة حقوق الخصوم بضمانات قانونية كفيلة بإظهار الحق لا سيما مع انعدام الوسائل أو قصورها، ويرى الباحث أنه متى كانت الشهادة مقبولة أمام القضاء الجنائي فيما يتعلق بأرواح وأعراض وأموال وما يحويه ذلك القضاء من خطورة يبني عليها القاضي الجنائي اقتناعه فإنه لا شيء يمنع دون الأخذ بها في القضاء الإداري.

أما عن موقف القضاء الإداري في الأخذ بالشهادة كوسيلة إثبات، فإن الباحث باستقراء العديد من الأحكام القضائية المستندة إلى النصوص القانونية يرى أن القضاء الإداري لا يتوانى عن استخدام الشهادة كلما رأى القاضي الإداري الأخذ بها، لعلمه بدوره الإنشائي في ضرورة ابتداع الحلول، إذ أنه قضاء يقف أمام علاقات مختلفة عن علاقات القانون الخاص الأمر الذي يعني ضرورة استخدام كافة وسائل الإثبات المتاحة ومنها الشهادة إذ يؤكد القضاء الإداري على أهمية سماع الشهادة متى كانت منتجة ومتعلقة بالدعوى ومؤثرة فيها[1]، وهذا يعني عدم الأخذ بالشهادة متى كانت غير منتجة، أو إذا تعارضت مع مستندات رسمية ثابتة قاطعة بصحة ما تضمنته من

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم (١٢٢٢) لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٩٩٦/٣/٩، والطعن رقم ١٦١٢ سنة ٣٦ ق، جلسة ١٩٩٦/١١/٢٣.

بيانات، كما ترفض الشهادة متى تبين وجود ضغائن أو تناقض في الشهادات[1]، "إن الشهادة تعد من أهم الأدلة إثباتاً أو نفياً سواء في المجال الجنائي أو التأديبي ومن ثم تبعاً لذلك أن تكون سليمة ومنزهة عن كل ما يقدم أو يشكك في صحتها أو يمنع من قبولها، وأن لا تكون صادرة من شخص له مصلحة من وزنها أو هوى أو بقصد الانتقام أو التشفي أو التحامل على المتهم، مما ينبغي معه توافر العدالة في هذه الشهادة، ولذا فمن المقرر الذي لا جدال فيه أنه لا يقبل شهادة الخصم على خصمه أو منهم على آخر كدليل إثبات دون أدلة مؤكدة" [2].

وبالنظر لما سبق فإن الباحث يرى توجهاً قوياً للقضاء الإداري بالأخذ بالشهادة كوسيلة إثبات مساوية لغيرها من الوسائل متى كان هناك من سبيل للعمل بها.

المبحث الأول
القواعد التي تحكم الأخذ بالشهادة

سنتناول في هذا المبحث القواعد الواجبة عند سماع الشهادة والميدان الذي يمكن اللجوء إلى الشهادة فيه وكيف ينظر القضاء الإداري إلى الشهادة باعتباره قضاء ورقياً.

المطلب الأول
المبادئ الأساسية التي تحكم الإثبات بالشهادة

إن الدور الإيجابي الذي يلعبه القاضي الإداري في تسيير الدعوى الإدارية، وفي تقييمه ووزنه للبينات ومنها الشهادة، لا يعني تركها دون تنظيم أو قيود توجب مراعاتها عند استخدام هذه الوسيلة

---

(١) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٦٤١ سنة ٢٥ ق، جلسة ١٩٨٣/٢/٢١، الطعن رقم ٥٤٨ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٤/١١/٢٦.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٦٩٧٤ جلسة ٢٠٠٨/١١/١٢ س٥٢ ق، مجلة هيئة قضايا الدولة، س٥٣، عدد٢، ابريل٢٠٠٩، ص١٧٦.

للإثبات، ذلك أن اللجوء إلى هذه الوسيلة يحده مبدأ المشروعية بمعنى أن يكون مصدر العمل بالشهادة مشروعاً، فلا يلجأ إليها إلا إذا وجد نص قانوني أو عرف قضائي يسمح بها في حدود الدعوى المطروحة، ذلك أن الغاية من وسائل الإثبات إحقاق العدل، فإذا ما رأى القاضي الاحتكام إلى الشهادة وقبولها كوسيلة إثبات فإنه يتعين عليه مراعاة جملة من المبادئ عند العمل بالشهادة حتى تكون الشهادة متفقة والأصول القانونية المرعية.

الفرع الأول
مبدأ المشروعية

والذي يعني خضوع الكافة حكاماً ومحكومين للقانون بمعناه الواسع، ذلك أن غاية القضاء إحقاق العدل في أن تسري أعمال الكافة ومنها الإدارة في حدود القانون وأن تكون متفقة معه وفي إطار الشهادة فإن هذا يقتضي أن يُعمل القاضي الإداري الشهادة في الحدود الإجرائية والموضوعية كما رسمها القانون، وذلك في سبيل تحقيق الصالح العام الذي يتحقق عبر رقابة أعمال السلطة العامة – ومنها السلطة الإدارية– والذي يمكن أن يتحقق عبر سماع أقوال ذوي الشأن[1]، بمعنى التمكين لهم بالإدلاء بأقوالهم وإبداء أدلتهم أثناء سير إجراءات الدعوى ومناقشة كافة العناصر المتعلقة بالدعوى والشهود فيها، الأمر الذي يفرض على الإدارة مراعاة المشروعية في تصرفاتها عبر علمها بأن ذوي الشأن لهم الحق في متابعة كافة الإجراءات والإطلاع عليها ومناقشتها، وهي مسألة ترتبط بمبدأ المواجهة والذي يعني السير بكافة إجراءات الدعوى في مواجهة جميع الأطراف وذلك احتراماً

(١) محمد علام، الشهادة كوسيلة إثبات، مرجع سابق، ص٩٨.

لحق الدفاع[1] وهو "حق الخصم في أن يعلم علماً تاماً وفي وقت مفيد بكافة إجراءات الخصومة وما تحتويه من عناصر واقعية وقانونية يمكن أن تكون أساساً في تكوين اقتناع القاضي"[2].

وهذا يعني أن تكون كافة الإجراءات حضورية بقدر المستطاع وهي مسألة لا تحتاج إلى نص خاص لتفعيل تطبيقها ذلك أن إغفالها يجعل الإجراءات القضائية المتخذة معيبة قانوناً[3]، هذا وقد أكد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣وتعديلاته على هذا المبدأ في المادة (١٤٥/ب) منه وكذلك في إجراءات الدعوى الإدارية كما جاء النص عليها في قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

ونود قبل ختام هذا المطلب أن نثير تساؤلاً حول مدى إمكانية تقديم طلب مستعجل إلى المحكمة الإدارية بخصوص سماع شاهد يخشى من فقدانه لمرض أو هجرة أو لأي سبب آخر في مسألة لم تعرض بعد على القضاء الإداري وهي مسألة تتعلق بتهيئة الدليل قبل رفع الدعوى بوصفها من الدعاوى المستعجلة.

يرى الباحث أنه وبالرجوع إلى قانون القضاء الإداري الأردني فإنه أشار إلى مسألة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً بصدد دعوى مرفوعة أمامه بما يعني أن مسألة تهيئة الدليل غير مقبولة أمام القضاء الإداري، إلا أن قضاء المحكمة الإدارية العليا

---

(١) عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعوى الإدارية(الإسكندرية،منشأه المعارف٢٠٠٨)، ص٣٦٤.

(٢) عيد محمد عبدالله القصاص، التزام القاضي باحترام مبدأ المواجهة،دراسة تحليليه مقارنه،رسالة دكتوراه،كليه الحقوق،جامعه الزقازيق،(دون سنه) ص١٨.

(٣) هشام عبدالمنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات،(القاهرة:دار النهضة العربيه٢٠٠٣) ص١١٢.

المصرية استقر على وجود المصلحة في دعوى إثبات الحالة سواء لحق قائم أو محتمل الوجود خشية زوال الدليل عند النزاع فيه، نجدها قد انتهت مؤخراً إلى جواز رفع دعوى تهيئة الدليل بصورة مستقلة دون أن ترتبط بطلب موضوعي إذا ما تعلقت بقرار أو تصرف إداري. ويرى الباحث صحة هذا التوجه القضائي، ذلك أنه إذا كان الهدف من دعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه تلافي آثاره التي قد يصعب تجنبها[1]، فإن الغاية من طلب تهيئة الدليل أن يشكل إجراءاً وقائياً خشية ضياع دليل قد يحمي حقاً للمدعي في المستقبل.

الفرع الثاني:- مبدأ المساواة بين الشهود

وهذا يقتضي أن يعامل كافة الشهود على اختلافهم على قدم المساواة في حقوقهم وواجباتهم أمام كافة الجهات القضائية وأعوانها، نعني بالمساواة المساواة النسبية وليست المطلقة إذ قد تتفاوت ظروف شاهد عن آخر أو صحته أو حاله بما يقتضي وجوب مراعاة هذا التفاوت بين الشهود دون أن يُخل ذلك بمبدأ المساواة.

وهذه المساواة تقتضي وجوب التزام الشاهد بالحضور أمام المحكمة[2] باعتبار دعوتها لهم تعكس حاجتها لاستجلاء غموض واطلاع ومعرفة لمسألة تريدها المحكمة تساهم في إظهار الحقيقة، وإلا جاز للمحكمة أن توقع عليه عقوبة الغرامة المقررة قانوناً، وكان واجباً عليه الإدلاء بما يعرفه بعد حلفه اليمين، إلا أن هناك من الأشخاص من يلزمهم القانون بعدم الإدلاء بالشهادة إما بسبب وظائفهم كالمحامي والطبيب أو لمانع أدبي كقيام رابطة الزوجية

---

(١) حول وقف تنفيذ القرار المطعون به، انظر نواف كنعان، القضاء الإداري،(عمان:دار الثقافة، ١٩٩٦) ص٣٧٤.

(٢) أحمد نشأت، النظرية العامة للإثبات في المواد الجنائية، ص٧٦٣.

مثلاً[1]، أو لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة رغم صدور قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٧[2] الذي نص في المادة (٨) "على المسئول تسهيل الحصول على المعلومات، وضمان كشفها دون إبطاء وبالكيفية المنصوص عليها في هذا القانون" إلا أنه عاد في المادة (١٣) من ذات القانون ووضع مجموعة من القيود على هذا الحق فضلاً عن قانون حماية أسرار وثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١[3].

المطلب الثاني
القواعد الإجرائية في الإثبات بالشهادة أمام القضاء الإداري

نظم المشرع الإجراءات الواجب مراعاتها عند اللجوء إلى الشهادة كوسيلة إثبات أمام القضاء ومنه القضاء الإداري لما لخطورة هذه الوسيلة وتأثرها بشخص الشاهد نفسه، وعلى ذلك سنبحث في هذه القواعد ذات الصلة بشخص الشاهد نفسه.

أولاً- قواعد سماع شهادة الشهود

هناك عدة قواعد لا بد من توافرها في شخص الشاهد وأخرى فيما يتعين مراعاته من اعتبارات واجبة عند سماع الشهادة.

أ. القواعد المتعلقة بالشاهد

هناك عدة شروط لابد من توفرها في شخص الشاهد منها ما تعلق بأهليته وغيرها من الجنس والعقل والخبرة.

---

(١) علي شطناوي ،موسوعة القضاء الإداري،(عمان:دار الثقافة، ٢٠٠٨) ج٢،١،ص٦٨٣.

(٢) المنشور على الصفحة ٤١٤٢ الجريدة الرسمية رقم ٤٨٣١ بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٧

(٣) للتوسع حول القيود انظر قانون ضمان حق الحصول على المعلومة م١٣١،وقانون حماية أسرار وثائق الدولة

١- أهلية أداء الشاهد وهذا يقتضي في الشاهد أن يكون مميزاً، ذلك أن التمييز مناط الإدراك باعتباره يتعلق بالمقدرة على فهم الفعل وطبيعته وتوقع الآثار المترتبة عليه فإذا انتفى التمييز انتفت الشهادة المترتبة عليه[١]، وهو شرط مطلوب عند المشاهدة وعند الإدلاء بالشهادة، وقد اعتبر المشرع الأردني في المادة (٧٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية بشهادة الذين لم يبلغوا الرابعة عشر من عمرهم متى رأى المدعي العام أنهم يدركون كنه أفعالهم[٢]، وهي مسألة تحمد للمشرع باعتبار أن هناك من الأفعال ما قد يصعب إثباتها إلا بشهادة أولئك الصغار كالأحداث في المدارس، لا سيما إذا اتفقت أقوالهم على قول واحد، إلا أن مناط الإدراك يتأثر بسن الشاهد لما لذلك العمر من أثر على القرارات العقلية والملكات الذهنية للشاهد، فالشاهد صغير السن لابد من مراعاة قدراته وعدم نضجه في التفكير السليم للزمان أو المكان أو حتى تفاصيل الأحداث بل ونفسية الصغير بعدم إرهابه أو إرهاقه، أما لو كان الشاهد كبير السن هرماً فإنه لابد من مراعاة عمره والحاجة إلى الصبر معه والتأني.

٢- جنس الشاهد، لم يفرق المشرع بين شهادة الرجل أو المرأة فشهادة كليهما متساوية أمام القضاء وتبقى قابلة للتأثر بمؤثرات نفسية مختلفة من حقد أو كراهية أو غيرها، ورغم ذلك تبقى هذه الشهادة خاضعة لتقدير القضاء.

---

(١) عبدالفتاح بيومي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية،(دون دار نشر،١٩٩٥) ص١٠٩.

(٢) قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم ٩ لسنة ١٩٦١.

٣- العقل، لم يكتفي المشرع بالسن المؤهلة للشهادة وإنما تطلب مع ذلك السلامة العقلية البعيدة عن المؤثرات والمثيرات من اضطرابات عقلية أو كل ما من شأنه أن يؤثر على حرية الشاهد في سرد ما شاهده أو أدركه، ويدخل في هذا الإكراه المادي أو المعنوي كما لو كان الشاهد يسأل عن طريقة رئيسه في العمل، الأمر الذي يخشى معه من بطشه وجبروته عليه.

ب- الاعتبارات واجبة الإتباع والمراعاة عند سماع الشهود.

لا بد لصحة الشهادة من اعتبارات تؤخذ بعين الاعتبار لضمان صحة ومصداقية الشهادة:

١- حرية الشاهد في الإدلاء بشهادته، وهذا يتفق مع القول بأن الشاهد يُسمع ولا يستجوب فالشاهد يدلي بشهادته عما يرى إثباته بحرية تامة دون تأثير عليه من أطراف الدعوى أو المحكمة.

٢- المساواة بين الشهود وهذا يقتضي عدم التمييز في المعاملة بين شاهد وآخر حتى لا يكون ذلك عائقاً نفسياً يمنعه من الشهادة.

٣- عدم إجهاد الشاهد، وفي ذلك يقول د. حسن المرصفاوي "إن الشاهد هو الشخص الذي ساقته الظروف إلى أن يصل لمدركاته بعض المعلومات وأن يكشف عما وصل إلى علمه دون أن يجني من وراءه شيئاً وهو في قيامه بهذا الأمر يفقد جزءاً من وقته، وبعضاً من راحته، والشاهد في هذه الحالة تسيطر عليه نفسية حساسة يكون فيها دوماً على استعداد أن ينأى بنفسه عن الشهادة وهنا هو يوازن بين مصلحته الشخصية المتعلقة أساساً بقلقه النفسي وضياع وقته وراحته من جانب وبين مصلحة إقامة العدل بين الناس فالأولى تشده

إلى التقهقر عن الشهادة والأخرى تدفعه إلى الإقدام عليها"[1] وهذا يقتضي ضرورة مراعاة نفسية الشاهد بأسلوب الحوار المتبع وطريقة الأسئلة بل مكان وزمان الشهادة الأمر الذي يرى معه الشاهد وجوب مراعاة القضاء والتشريع لهذه العوامل النفسية والمجهدات البدنية وأثرها على الشاهد وبالنتيجة على ما يشهد عليه من أحداث.

٤- عدم إحراج الشاهد وتجنب أساليب الإيقاع به ، تعقيباً على ما سبق فإنه ليس لأحد كان أن يؤثر على الشاهد أياً كانت منزلته وقدرته فليس هو بمحترف يستطيع أن يتلاعب مع ما يوجه إليه من أسئلة، فلا يجوز لأحد أن يحرجه أو يوقع به بأساليب الخداع أو الاستهزاء، بل لابد من مراعاة رهبة الموقف بالنسبة إليه أو عدم فهمه للموقف أو أي ظرف أو مسألة يوجد فيها الشاهد دون أن يشكل ذلك عبئاً عليه، ذلك أن المنازعة بحاجة إلى الشاهد فلابد من احتماله وسعة الصدر معه حتى يبلغ شهادته ويعطيها حقها.

ثانياً: إجراءات سماع الشهادة

إذا كانت الاعتبارات السابقة تتحدث عن شخص الشاهد فإننا نبحث هنا فيما يجب اتخاذه من إجراءات لسماع الشهادة، وفقا لما نصت عليه الماده١٠ من قانون القضاء الإداري الأردني لعام ٢٠١٤"يجب على المستدعي أن يرفق باستدعاء الدعوى قائمه بأسماء الشهود الذين يرغب بسماع شهادتهم إثباتاً لدعواه و عناوينهم كاملة"

١- استدعاء الشاهد وتكليفه بالحضور، لم يضع المشرع الأردني قانوناً خاصاً للإجراءات الإدارية الأمر الذي يعني وجوب التقيد

---

(١) د. حسن صادق المرصفاوي، قانون الإجراءات الجنائية،(الإسكندرية منشأه المعارف،١٩٩٧) ص١٨٩.

بالإجراءات الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية وقانون البينات الأردني حيث أشارت على وجوب تبليغ الشهود من قبل المحكمة وفق الإجراءات الخاصة بتبليغ الخصوم ومذكرة حضور تصدر عنها وفقاً لأحكام المادة (١١) من قانون أصول المحاكمات المدنية حيث يتم بيان اسم الشاهد وعنوانه ورقم الدعوى وتاريخ الحضور والغاية من الشهادة مع مراعاة تطبيق القواعد الخاصة باستبعاد البعض ممن لا تجوز شهادتهم[١].

٢- حلف اليمين، لما كانت الشهادة ترتبط بشخص الشاهد ومصداقيته فقد ارتأت التشريعات وجوب إسباغ مصداقية أعلى، وحمل الشاهد على قول الحق عبر حلفه اليمين قبل الإدلاء وسماع أقواله، ذلك أن حلف اليمين يحمل الشاهد في كثير من الأحيان على قول الحقيقة، وإن لم يكن يريدها فلا يغير أو يعدل فيها، فهي من الشكليات الجوهرية التي لابد أن يتعين على إهمالها بطلان الشهادة التي سُمعت بدونها، هذا وقد نصت المادة (٨١) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني على صيغة الشهادة بقولها "أقسم بالله العظيم أن أقول الحق ولاشيء غير الحق".

ويرى الباحث أن هذه الصيغة ناقصة، إذ أنها لا تلزم الشاهد بقول كل الحق فلابد من تعديلها لتشمل كل الحق، كما أن الباحث لا يؤيد ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا[٢] المصرية من عدم ترتيب البطلان على عدم حلف اليمين إلا إذا وجد نص يقضي بذلك لما تقوله من آثار نفسية في حلف اليمين على نفسية الشاهد وليس صحيحاً أن تراجع الوازع الديني سبب للتراجع عن حلف اليمين.

---

(١) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري،مرجع سابق، ص٦٨٢.

(٢) حول حكم المحكمة الإدارية العليا المصري، انظر علام، الشهادة كوسيلة إثبات، مرجع سابق، ص٢٢٤.

٣- أداء الشهادة، لابد لضمان صحة الشهادة من تدوينها (كما صدرت بألفاظها) في محضر المحاكمة دون زيادة أو نقصان، وذلك بعد تثبيت البيانات الخاصة بالشاهد إذ سيوقع الشاهد والمحكمة والكاتب بعد ذلك عليها حسب الأصول[١]، هذا ولابد لصحة الشهادة من أدائها أمام الخصوم وبالوقائع المحددة سلفاً[٢]، ويرى الباحث تحفظاً حول سماع الشهادة بحضور الخصوم، لما يعتقد أن من شأنه أن يلقي في نفس الشاهد الرهبة أو الخوف أو يؤثر على الشاهد، إذ يرى الباحث سماع الشهادة دون الخصوم مع تمكينهم من الاطلاع عليها طالما أنها تدون في المحضر كما صدرت من الشاهد وذيلت بتوقيعه، رغم أن القضاء الإداري الأردني ذهب إلى القول "استقر الاجتهاد القضائي على أن سماع شهادات الشهود بغياب الخصوم دون إتاحة الفرصة للمستدعى من مناقشتهم و تحليفهم القسم القانوني يخالف المبادئ العامة وحقوق الدفاع التي كفلها القانون و القواعد العامة المستقرة في الإجراءات"[٣]

هذا وقد أكد المشرع الأردني على أنه "إذا كان من الضروري سماع شهادة شاهد تعذر حضوره لسبب اقتنعت به المحكمة تأخذ شهادته بحضور الطرفين في محل إقامته أو في غرفة القاضي أو في محل آخر تستنيبه أو تنيب أحد قضاتها في ذلك، والشهادة التي تسمع على هذا الوجه تتلى أثناء نظر الدعوى"[٤]. هذا ولابد من مراعاة الأصول الإجرائية المسبقة في تبليغ الشهود والمرعية حسب قانون

---

(١) خليفة، إجراءات التقاضي،مرجع سابق، ص١٨٧.

(٢) علام، الشهادة كوسيلة إثبات،مرجع سابق،ص٢٤٣.

(٣) المحكمة الإدارية الأردنية قرار رقم٢٠١٤١١٠١ تاريخ٢٠١٥١٢١٢٤ منشورات مركز عدالة.

(٤) المادة (٢/٨٢) أصول المحاكمات المدنية الأردني.

أصول المحاكمات المدنية[1] بل اعتبر المشرع تخلف الشاهد عن الحضور جريمة يعاقب عليها القانون[2].

ثالثاً: شفهية الشهادة.

والأصل أن تؤدى الشهادة شفاهة بإدلاء الشاهد بكل ما يعلمه حول الوقائع المطلوب إثباتها بالشهادة لما للأداء الذاتي لشخص شاهد من أثر على قناعة المحكمة تعكسه مشاعره وحركاته، وهي مسألة يصعب على المحكمة اكتشافها فيما لو كانت الشهادة مكتوبة إذ أن هذه الأخيرة تسمح للشاهد بترتيب شهادته وصياغتها كما يشاء مما يفقد الغاية من الشهادة.

وقد أكدت المادة (٨١/٥) من قانون أصول المحاكمات الأردني على أن "تؤدى الشهادة شفاهة ولا يجوز الاستعانة بمفكرات مكتوبة إلا فيما يصعب استظهاره ومن لا قدرة له على الكلام يؤدي شهادة إذا أمكن أن يبين مراده بالكتابة أو بالإشارة" كما أكدت المادة (٨١) القانون المدني الأردني على أن يعتد بشهادة الأخرس وحلفه بإشارته المعهودة، إلا أن طبيعة العلاقات الإدارية المكتوبة في معظمها لاعتمادها على مستندات وأرقام وبينات مدونة قد تفرض مجرى آخر لهذا المبدأ العام، ويرى الباحث أن مثل هذه المستندات المعدة لتنظيم الأمور الإدارية لا تعد من قبيل الشهادات المعدة سابقاً، والتي يُخشى منها ترتيب شهادة ما، ذلك أنها ترتبط بوقائع وأرقام أو معلومات لابد من توثيقها ولا بد من الرجوع إليها حتى في معرض مناقشة الشهود، إذ ان هذه الكتابة لا تمنع من سماع الشاهد وبالتالي

---

(١) المادة (٨٢) أصول المحاكمات المدنية الأردني.

(٢) المادة (٧٥) أصول محاكمات جزائية أردني محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية،دراسة مقارنة،(٢٠٠٠) ط١، ص٢٣٩.

التمعن في لغة الجسد لمعرفة الصدق من الكذب ولتكوين قناعة المحكمة.

فإذا تعذر سماع أحد الشهود، فإنه لا شيء يمنع من طلب مذكرة مكتوبة تتضمن معلومات الشاهد عن الواقعة محل الإثبات بحيث تضم إلى أوراق الدعوى بعد التأشير عليها وإثبات مضمونها[1]، كما لو تعلق الأمر بالملف الوظيفي أو حسابات أو تفتيش إداري أو مالي[2].

المبحث الثاني

مجالات إعمال الشهادة في القضاء الإداري

تعتبر الشهادة كوسيلة إثبات وسيلة من وسائل التحقيق تفرض على القاضي عند مباشرتها مراعاة الإجراءات والأحكام كما وردت في قانون البينات (الإثبات) باعتبارها قواعد عامة، لكن بالقدر الذي يتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية وعلى ذلك نستطيع أن نرى الشهادة في منازعات التأديب والإلغاء المؤسس على عيب إساءة استعمال السلطة ومنازعات التعويض وضياع المستندات وغيرها مما يملك فيه القاضي الصلاحية الواسعة.

إلا إن الأخذ بشهادة الشهود معلق على شرطين الأول: موافقتها للدعوى أو للواقعة المشهود عليها كلياً أو بقدر، وهو شرط قانوني. والثاني: اقتناع المحكمة بها وهو شرط تقديري يعود للمحكمة، والشرط الأول باعتباره شرطاً قانونياً لابد أن تتحقق منه المحكمة من تلقاء نفسها وإن غفل عنه الخصوم[3].

---

(١) نبيله عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقا لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا(١٩٩٦)، ص٥٧٦.

(٢) للمزيد انظر: علام، الشهادة كوسيلة إثبات،مرجع سابق، ص٢٦١.

(٣) تمييز حقوق رقم (١٩٥، ٧٥، مجلة نقابة المحامين، س٢٤، عدد ١-٢، ١٩٧٦، ص٢٤٩.

والأخذ بشهادة الشهود يختلف أثره ودوره بحسب نوع الوقائع المراد إثباتها، فهو ميدان خصب في دعوى التأديب لتعلقها بمسلكيات مختلفة، خلافاً للعقود الإدارية وغيرها مما سنبحثه في المطالب التالية:

المطلب الأول
شهادة الشهود في قضاء التأديب

لما كان قضاء التأديب يتعلق بمخالفات مسلكية غير مقننة لارتباطها بوقائع مادية يصعب حصرها تتعلق بسلوكيات تصدر عن شخص الموظف، ولما كان القاضي الإداري غير ملتزم بطرق معينة للإثبات، فهو يختار وسيلة الإثبات الأنسب حسب ظروف الدعوى المطروحة أمامه، فإن الواقع العملي يثبت أن الميدان الخصب لاستعمال الشهادة وسيلة إثبات هو في الدعاوى التأديبية.

أولاً: مجال العمل بالشهادة أمام قضاء التأديب.

للقاضي الإداري في هذه المنازعات أن يستخدم وسيلة الإثبات التي يراها مناسبة، فهو يقبل الشهادة لإثبات واقعة معينة أياً كانت قيمتها أو نوعها، وإذا كان يتعذر إعداد دليل مسبق في هذه المنازعات فإن الشهادة تصبح هي الطريق العادي للإثبات[1]، فإذا تبين للمحكمة غموض مسألة ما أو ضرورة التحقق من ملف ما، أو البحث في مسألة تساهم في تكوين عقيدتهم فإن لجهات التحقيق أن تسمع الشهود بنفسها ولما كنا في الأردن ليس لدينا قضاء إداري متخصص في المنازعات التأديبية فإن ما يتم من إجراءات أمام جهات التحقيق المختلفة يسمح بالأخذ بالشهادة مع وجوب مراعاتها وفق الأصول القانونية المرعية.

---

(١) محمد علام، الشهادة كوسيلة إثبات، مرجع سابق، ص ١٠٠.

ويمكن القول بأننا في هذا المجال إنما نتحدث عن وقائع مادية أكدتها المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها "إن ارتكاب الواقعة المادية من عدمه يعتمد على أقوال الشهود"[1] إذ تتركز شهادة الشهود كوسيلة إثبات أو دليل كاف على ثبوت أو نفي واقعة لا تحتمل في إثباتها إلا بوجود شهود.

ومن الوقائع المادية التي يستشهد بها بشهادة الشهود في مجال قضاء التأديب:

أ- إثبات إتيان الموظف لفعل مناف للآداب، إن مثل هذه الوقائع المادية من جانب الموظف هي مما لا يمكن إثباته بأوراق ومستندات، إذ أن طبيعتها وخروجها عن مألوف العمل ونطاقه، تحول دون إمكان إثباتها بغير الشهادة، فهي مما يخالف الالتزام الواجب على الموظف بالحفاظ على كرامة الوظيفة وأكدت عليه المحكمة الإدارية المصرية بأنها مما يعتمد في إثباتها بالشهادة[2].

كما ويلحق بذلك حالة إثبات ظهور الموظف بمظهر غير أخلاقي كالغناء مثلاً بصوت عال أو الرقص في مكان العمل، بل ويمكن اعتبار إتيان الموظف تصرفاً مخالفاً لما يتعين عليه مراعاته ضمن أصول وظيفته فعلاً مخلاً، كالقاضي مثلاً الذي يلقى عليه بتهمة الغش في الامتحان والذي يمكن إثبات واقعته بالشهادة.

وكذلك الحال بالنسبة لإثبات الشحناء والعداوة والسباب بين الموظف ورئيسه، إذ يعد ذلك خروجاً على ما تقتضيه طبيعة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٤١٣٩ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٣/١١/٢٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٤٢٦٢ لسنة ٤٦ ق، جلسة ٢٠٠٢/٣/٢.

العلاقة الرئاسية التي يتعين أن تقوم على الاحترام والتقدير وحسن الخطاب.

ب- إثبات التزام الموظف بالمحافظة على مواعيد العمل الرسمي رغم أن هذه الواقعة مما يتم إثباته عادة بالكتابة في محضر الحضور والمغادرة للموظفين بصفة عامة، أو مع التطور التكنولوجي الحالي وفي ظل الحكومات الالكترونية باعتماد نظام البصمة إلا أن هناك من الوقائع المادية التي قد تحدث بمغادرة العمل أثناء ساعات الدوام الرسمي أو البقاء بعد انتهاءه مما لا يمكن إثباته إلا بالشهادة، فتؤدي الشهادة دوراً تكميلياً، بل ومساندا أحياناً لدفتر الحضور أو البصمة، فواقعة مغادرة ممرضة أو طبيب لإسعاف مريض أثناء ساعات الدوام أي في مهمة رسمية لا يمكن إثباتها إلا بالشهادة.

ويرى الباحث بناء على الأمثلة السابقة للوقائع المادية أنها مما يجوز فيه الاعتداد بالشهادة لإثباتها بما يتفق والقواعد الواردة في قانون البينات الأردني، ويتلاءم مع طبيعة المنازعة الإدارية، وذلك كله يقتضي ضرورة كفالة حق الدفاع، ومن ذلك اعتبار شهادة الشهود من أهم وسائل الدفاع لا سيما في قضاء التأديب، خاصة فيما يتعلق باستظهار مدى مشروعية الجزاء التأديبي الواقع على الموظف ومدى ملاءمته للذنب المرتكب إذ يعد عدم سماع شهادة شهود النفي رغم جوهريتها، إخلالاً جسيماً بحق الدفاع يفقد التحقيق أركانه الجوهرية فيصير باطلاً.

ثانياً: إثبات المخالفات ذات الطبيعة المالية والمحاسبية.

الأصل في إثبات هذا النوع من المخالفات هو الدليل الكتابي المستندي، ومع ذلك فقد اعتد القضاء الإداري بالشهادة كوسيلة إثبات تكميلية أو أساسية في إثبات المخالفات المالية والمحاسبة إذا ما

تعلق الأمر بإتلاف أو الإضرار بالمال العام نتيجة الإهمال وعدم مراعاة أصول الحيطة والحذر أو الأصول الفنية المحاسبية المتعارف عليها.

ثالثاً: مبررات طرح الشهادة أمام قضاء التأديب.

رغماً عن الأثر والبعد القانوني الذي قد تلعبه الشهادة في التحقيق التأديبي، إلا أنه لا شيء يمنع من طرحها جانباً متى وجدت المبررات القوية لذلك، ويعد من قبيل هذه المبررات:

١- إذا كانت الشهادة غير منتجة في الدعوى، ذهب القضاء الإداري أنه لا إلزام على سلطة التأديب الأخذ بالشهادة لإثبات واقعة معينة، متى كانت الواقعة المراد إثباتها غير منتجة في الدعوى، وغير متعلقة بها، وكان في أوراق الدعوى ما يكفي لإثبات تلك الواقعة، وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية – سابقاً- "أما بالنسبة للبينة الشخصية التي طلب وكيل المستدعي سماعها، فقد وجدنا مما توصلنا إليه – مما ذكرناه سابقاً استخلاصاً من الأوراق- أن البينة المراد سماعها غير منتجة، فنلتفت عن سماعها"(١).

٢- مخالفة الشهادة لما ثبت في الأوراق الرسمية أو معارضة نص قانوني، فإذا كان لسلطة التأديب تقدير أهمية الشهادة، فإنها مقيدة في ذلك بأن لا تخالف ما هو ثابت ومؤكد بأوراق ووثائق رسمية لا يطعن فيها إلا بالتزوير، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية: "في مجال تحديد حقيقة الاتهام المنسوب إلى المتهم المحال للمحكمة التأديبية يتعين أن يقدم الاتهام على سند صحيح من الواقع، وأن يكون متفقاً مع الأوضاع القانونية السليمة التي تفترض إخلال العامل بها، ولا يجوز في هذا المقام التعويل على شهادة الشهود في

---

(١) عدل عليا رقم ١٩٩٥/٥/٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦، ص١٧٠٠.

مجال يستوجب فيه القانون أدلة كتابية من نصوصه، أو من نصوص اللوائح أو القرارات المنظمة للعمل أو العرف الإداري في المكاتبات الحكومية، وإلا انهار النظام العام الإداري بأكمله بإعلاء شهادة الشهود على الأدلة الكتابية"[1].

وتقول محكمة العدل العليا الأردنية "أما بالنسبة لطلب المستدعي سماع البينة الشخصية لإثبات أن الإصابة التي لحقت بالمستدعي إنما كانت في أثناء الوظيفة وبسببها فقول غير جائز قانوناً لأن تقارير اللجنة الطبية العسكرية لها الحجية الكاملة، سواء من حيث انعقاد اللجنة، أو من حيث مضمونها ويؤخذ بهذه البينة ما لم يثبت عكس ما جاء بها، ولا يمكن دحض مثل هذه البينة بأقوال أفراد عاديين لا علاقة لهم بالأمور الطبية"[2].

٣- الشهادة الكيدية، إذ أجاز القضاء استبعاد الشهادة المشكوك في صحتها لوجود خلافات سابقة بين الشاهد ومن سيتأثر بالشهادة، متى كانت الشهادة هي الوسيلة الوحيدة للإثبات "فحتى تكون الشهادة سليمة ومقبولة ومنزهة عن كل ما يقدح في صحتها ويمنع قبولها، فلا تقبل شهادة خصم على خصمه، ولا يصح أن تكون الأدلة مبنية على تلك الشهادة دون أي دليل آخر"[3] فلا يجوز التعويل على شهادة ذوي المصلحة، ولا من كان بينه وبين الخصم ضغينة سابقة[4].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٥٥١٦، س٥٢ ق، جلسة ٢٠٠٧/١٢/١٥، المجموعة س١/٥٣، ص٣٢٦.

(٢) عدل عليا، جلسة ١٩٩٩/٢/١٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٩، ص١٧٦.

(٣) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٤١٤٨ لسنة ٤٨ ق جلسة ١٩٩٥/١٢/٣٠،محمد ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة،(دون سنه) ص١٠٠٧، ١٠٠٨.

(٤) محمد ماهر أبو العينين، قضاء التأديب،مرجع سابق، ص١٠٠٣، ١٠٠٩.

٤- الشهادة السماعية حيث رفض القضاء الإداري الأردني الأخذ بالشهادة السماعية "إن البينات السماعية غير جائز قبولها قبولاً قانونياً، ولهذا فالقرار الإداري الصادر بالاستناد إلى البينات على السماع هو قرار مخالف للقانون[١].

ويرى الباحث أن هذه المبررات السابقة وغيرها مما يجوز الاعتداد به لطرح الشهادة جانباً هي ما يتفق مع الأصل العام في وجوب الاعتداد بالدليل الكتابي وأصول الإثبات الواردة في القواعد الواجبة الإتباع للإثبات، رغم أن الشهادة هي مما يؤخذ بها في الوقائع المادية نظراً لصعوبة توفر الدليل الكتابي اللازم حسب قواعد الإثبات المرعية متى اتفقت وطبيعة المنازعة الإدارية.

المطلب الثاني: شهادة الشهود في قضاء الإلغاء

ذهب القضاء الإداري إلى قبول الشهادة كوسيلة إثبات لإلغاء القرار الإداري بالنسبة للعيوب ذات الصلة بقناعة مصدر القرار أو تقديره أي فيما يبنى عليه القرار من أسباب أو ما قد يصيب القرار من انحراف في استخدام السلطة.

أولاً: الشهادة وعيب السبب.

تعد الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري بوصفه – مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تدفع رجل الإدارة إلى إصداره–[٢]، من أهم الضمانات الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية، بعيداً عن التحكم والهوى[٣]، إذ ذهب القضاء الإداري إلى قبول

---

(١) عدل عليا قرار رقم ٥٦/٣ عدد ٣ سنة ٤، ص١٣٢، مجلة نقابة المحامين ورد لدى حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن،(دون ناشر:١٩٧٢) ص٤٣١.

(٢) للتوسع انظر شطناوي، القضاء الإداري،مرجع سابق ص٨٦٦، كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٣٣.

(٣) محمد حسين عبد العال، (١٩٧١)، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، القاهرة.

الشهادة لإثبات عيب السبب بقوله "متى ثبت أن المحكمة قد استخلصت النتيجة التي انتهت إليها بإلغاء القرار الطعين استخلاصاً سائغاً من أصول مادية وقانونية تبرر اقتناعها... ولها في سبيل ذلك أن تأخذ بما تطمئن إليه من أقوال الشهود وأن تطرح ما عداها إن هي أقامت حكمها بإلغاء القرار الصادر بمجازاة المطعون ضده على الأخذ بأقوال بعض الشهود فإن وزن أدلة الدعوى بما فيها شهادة الشهود من الأمور الموضوعية التي تستقل بها المحكمة"(١)، حيث استخدمت الشهادة مثلاً لإثبات عدم صحة المخالفة المنسوبة إلى المطعون ضده والتي كانت سبباً لصدور القرار "وإذا أحد من الشهود لم يزعم أن المطعون ضده سيء الخلق أو تعدى على الشاكية فإن المخالفة المنسوبة إلى المطعون ضده... غير قائمة على سند من الواقع والقانون فيكون القرار مخالفاً للقانون وجديراً بالإلغاء"(٢).

هذا ويمكن الإثبات بالشهادة لنفي واقعة تسبب الموظف بإتلاف أو ضياع ما سلم إليه من عهدة أو إحالة موظف إلى الاستيداع لمرض ثبت أنه لم يصب به(٣).

ثانياً: الشهادة وإثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة(٤).

ليس عيب الانحراف في استعمال السلطة إلا مجانبة للمصلحة العامة أو للهدف المخصص، وليس أشد منه إلا ابتغاءه تحقيق نفع

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٣٤٩٠، لسنة ٣٧ ق عليا، جلسة ١٩٩٦/٢/٢٧.

(٢) المحكمة الإدارية طعن رقم ٥٦٧٨جلسة١٠/٥/١٩٩٧وردلدى علام،الشهادة كوسيلة إثبات،مرجع سابق ص٣٢٢.

(٣)سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية،(القاهرة:دار الفكر العربي) ص٥٦ وما بعدها.

(٤) للتوسع حول عيوب القرار الإداري انظر: محمد الخلايلة، القانون الإداري،الكتاب الثاني،(عمان:دار الثقافة،٢٠١٢) ١٩٠ص، شطناوي، القضاء الإداري،مرجع سابق ص٨٢٩.

شخصي له أو محاباة لأحد أو بدافع الانتقام الأمر الذي يعني استنباط هذا العيب بعناصر نفسية وذاتية متصلة بنية مصدر القرار. إذ يتوخى مصدر القرار كافة معايير الصحة الممكنة في إصدار قراره ويحيطه بمعايير الشفافية والمصداقية لتغطية انحرافه، الأمر الذي يجعل إثبات هذا العيب مسألة صعبة تدفع القضاء للبحث عن عيوب أخرى لإلغاء القرار قبل الوصول إلى هذا العيب.

إلا أنه ولما كان القضاء الإداري مقيد في أسباب الإلغاء الواردة في القانون إلا أنه ليس مقيداً في وسائل الإثبات، فإن له في سبيل إثبات هذا العيب استخدام كافة وسائل الإثبات الممكنة بما فيها الشهادة، ذلك أنه لما كان عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي خصم الإدارة القوية، فإنه لابد من تمكينه من إثبات دعواه ليس فقط من أصول ثابتة في الأوراق فهذه عناصر موضوعية قد يصعب على المدعي إثبات خلافها، وإنما له أن يستخدم كافة الوسائل بما في ذلك القرائن القانونية والقضائية، إذ أجاز القضاء الإداري الأردني سماع الشهود كبينة لإثبات عيب الانحراف[1]، وتقول "إنها غير مقيدة بالملف ومن حقها سماع البينة على الظروف التي أحاطت بإصدار القرار وطريقة تنفيذه[2]، ويُحمد للقضاء الإداري قبوله الإثبات بالشهادة إذ أن رفض هذه الوسيلة للإثبات قد يؤدي إلى ظلم بيّن، حيث لا يستطيع المدعي إثبات دعواه فيضيع حقه في مواجهة الإدارة.

كما يلجأ القاضي الإداري إلى الشهادة في حال كانت بعض الأدلة أمامه غامضة أو غير مكتملة فتحتاج إلى توضيح أو تساند

---

(١) عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري الأردني،(عمان:دار الثقافة،٢٠١١) ص٣٧٥.

(٢) عدل عليا قرار رقم ٦٧/٢٧، مجلة نقابة المحامين، عدد٤، لسنة ١٦ ق، ص١٨٦.

الأدلة الموجودة فترسخ قناعة القاضي في إثبات الواقعة كما هو الحال مثلا في عيب إساءة استعمال السلطة، إذ إن هناك أمور قد لا تدون في سجلات أو تحفظ في ملفات، فيكون الأمر بالاستعانة بالشهود، "بما أنه بالرجوع إلى أوراق الدعوى وخاصة شهادات بعض الشهود الذين استمعت إليهم المحكمة، وقنعت بشهاداتهم نجد أن هناك خلافات شخصية بين وزيرة التخطيط السابقة وبين المستدعي تشف عن بواعث تخرج بتنسيبها بإعفاء المستدعي من وظيفته عن استهداف الصالح العام المجرد بما يزعزع قرينة السلامة التي يجب أن يقترن بها التنسيب[1].

المطلب الثالث
دور الشهادة أمام قضاء التعويض

يرتبط التعويض في القضاء بقرار إداري يطلب المدعي إلغاءه، فهو يدور في فلك القرار الإداري وجوداً وعدماً، ما لم يرفع بصورة مستقلة أمام القضاء النظامي، خاصة أمام عدم وجود قواعد مستقلة للمسؤولية الإدارية الأمر الذي يقتضي وجوب إعمال قواعد المسؤولية العامة مع القضاء الإداري.

بالرجوع إلى نص المادة (٢٥٦) مدني أردني نجدها قد حددت أقطاب المسؤولية التقصيرية بقولها "كل إضرار بالغير يلزم فاعله بالتعويض ولو كان غير مميز"، ويرى الباحث أن هذا النص أقام أركان المسؤولية على الفعل الضار والضرر والعلاقة السببية بينهما، رغم وجود مسلك في قرارات محكمتي التمييز والعدل العليا تقيمان المسؤولية فيه على أساس الخطأ[2]، وفي ذلك تقول "والفعل

---

(١) عدل عليا رقم ٩٩/٦١٢، مجلة نقابة المحامين، س٤٩، عدد ١، ٢، ٣، ٢٠٠١، ص٩٠.

(٢) للمزيد انظر علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، (عمان:دار وائل ،٢٠١١)..

الضار حتى الخطأ إنما هي وقائع مادية بما يجوز إثباتها بكافة وسائل الإثبات بما فيها الشهادة ويثبت الضرر والعلاقة السببية أيضاً بالمعاينة أو الشهادة الطبية أو تقارير الخبراء كتقرير شرط السير في الحادث المروري.

وفي المسؤولية التقصيرية تعتبر الشهادة وسيلة إثبات على نطاق أوسع نظراً لصعوبة ترتيب دليل كتابي سابق، خلافا للحال بالنسبة للمسؤولية العقدية، وبناءً على ما سبق فقد اختلف قبول القضاء الإداري للشهادة كوسيلة إثبات بين مسؤولية الإدارة العقدية وغير العقدية، إذ يربط القضاء الإداري دعوى التعويض -كما سبق أن أشرنا- بدعوى إلغاء القرار الإداري، وحسب نص المادة (٥) من قانون القضاء الإداري الأردني إلا أننا نرى أنه لما كان بالإمكان إقامة دعوى التعويض أمام القضاء المدني، حيث أسست طلبات التعويض أمام القضاء الإداري على أساس الخطأ أو المخاطر وفي حالة القرارات المبنية على السلطة التقديرية[١] وامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي[٢].

وبالرجوع إلى المسؤولية العقدية نجدها تقوم على وجوب إثبات مسؤولية الإدارة ابتداء عن قراراتها الإدارية بوجود عيب يشوب ذلك القرار، حتى يُقضى بالتعويض رغم قبول القضاء الإداري الحكم بالتعويض عن أضرار مادية وأدبية ناتجة عن الاعتقال المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، بالعودة إلى شهادة الشهود المثبتة لواقعة الاعتقال ومدته وما له من آثار نفسية ومادية على

---

(١) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري،(القاهرة:دار الفكر العربي، ١٩٦٧)، ص٥٥٤.

(٢) حافظ، دروس في القانون الإداري ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، ط١٩٥٦، ص١٣٤.

المعتقل[1]، كما يمكن اللجوء إلى الشهادة لإثبات مسؤولية مرفق النقل عن حوادث الطائرات أو السفن أو حتى الباصات بل وعن حوادث الغرق الناتجة عن عدم تنظيف مصارف المياه قبل موسم الشتاء، إذ يرى الباحث أن عمل القاضي الإداري لا ينتقص منه مراعاته لظروف وملابسات ونوع الحادث وأثره على المتضرر والقضاء الإداري زاخر بمثل هذه الوقائع التي تقتضي طبيعتها اللجوء إلى الشهادة في إثبات الوقائع المادية فيها[2].

كما يود الباحث قبل ختام هذه الدراسة الإشارة إلى مدى إمكانية الاستعانة بالشهادة في دعاوى الاستحقاق، حيث يجد الباحث أن دعوى الاستحقاق تعد من الدعاوى التي يستمد الحق فيها مباشرة من قاعدة تنظيمية يقتصر دور الإدارة فيها على مجرد تطبيق لتلك القواعد، الأمر الذي يجد صعوبة قبول الشهادة كوسيلة إثبات لهذا النوع من الدعاوى، وإن كان يمكن لنا القول أن الشهادة ممكنة لإثبات العمل مثلاً أو لتقدير عمر الموظف الذي سيحال إلى التقاعد في حال عدم وجود شهادة ميلاد خاصة، وفي رواتب الاعتلال تقول محكمة العدل العليا "من خلال الشهادات المستحقة إن المستدعي كان سنة ١٩٧٠ تلميذاً في كلية الأركان الواقعة على مقربة من بلدة ناعور ونتيجة حصول حادث سير معه أدى إلى كسر ساقه اليسرى وحيث أن ذهابه من محل إقامته إلى مكان عمله الرسمي قد انتقل

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٨٢٦٧، سنة ٥٤ ق، ٢٠٠٣/٢/٢٥، انظر أيضاً مجدي النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية،دار أم القرى،المنصورة(١٩٩٧) ص٣٨٤.

(٢) للتوسع حول مسؤولية الإدارة وحقوق الإنسان انظر: صفاء السويلميين، دور مسؤولية الإدارة بالتعويض في تعزيز احترام حقوق الإنسان،(عمان: مكتبة وائل للنشر، ٢٠١٤.)ط١.

بحكم وظيفته، لذلك فهو يستحق راتب اعتلال ثبت بتقرير اللجنة الطبية[1].

هذا وقد استعانت محكمة العدل العليا أيضاً بشهادة الشهود بخصوص تنظيم المدن والقرى والعمران بقولها "استمعت المحكمة إلى شهادة مقدم التقرير الهندسي أنس قطان مدير دائرة التخطيط لأمانة العاصمة، وصرح أن أرض المدعي كانت في الأصل حديقة بموجب المخطط القديم وفي التعديل تم اعتبارها تجاري محلي ضمن منطقة سكن ج، وأن التعديل قد مر بمراحله القانونية، ووضع موضع التنفيذ بعد اكتسابه الدرجة القطعية[2]"

وتقول محكمة العدل العليا الأردنية لإثبات الحقوق المكتسبة "والشهادات التي استمعتها المحكمة أثبتت أن المستدعي عمل في حقل الأمراض الداخلية في مستشفيات معترف بها مدة تزيد على ثلاث سنوات فإن من حقه الحصول على لقب أخصائي في هذا الحقل ويصبح حقاً مكتسباً"[3].

وقرارها "بشهادات عدد من الأطباء المختصين التي استمعتها المحكمة أن المستدعي بعد أن حصل على درجته العلمية سنة ١٩٦٤ عمل طبيب في وزارة الصحة عام ١٩٦٤...، كما أنه أوفد في بعثة علمية للتخصص في أمراض القلب ١٩٦٧/٥/١... فإن من حقه

---

(١) عدل عليا رقم ٧٧/٣٧، مجلة نقابة المحامين س٢٦، عدد١-٢، ١٩٧٦، ص١٧، قرار رقم ٢٠٠٥/٢٠٩ مجلة نقابة المحامين، س٥٤، عدد ١، ٢، ٣، ٢٠٠٦، ص٩٢.

(٢) عدل عليا ٧٧/١٢٧، مجلة نقابة المحامين، س٢٧، عدد٨، ١٩٧٩، ص٧٨، و ٩٣/٦٧ مجلة نقابة المحامين، س٤٢، عدد ١، ٢، ٣، ١٩٩٤، ص٣٢.

(٣) عدل عليا قرار رقم ٧٩/٣٧، مجلة نقابة المحامين، س٢٨، عدد ١١، ١٩٨٠، ص١٤٧٧.

الحصول على لقب أخصائي...، وأصبح حقه في ذلك حقاً مكتسباً"[1].

كما يمكن اللجوء إلى الشهادة في حال فقد أوراق التحقيق أو لتوضيح أو تكملة بعض عناصر الإثبات إذا كان عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، فإن فقد أوراق تعد إثباتاً في الدعوى لا يعني ضياع الحق إذ يجوز اللجوء إلى وسائل إثبات أخرى ومنها الشهادة، "احتراق ملف خدمة المستدعي ووجود قرينة خطية على أن خدمته قد بدأت في سنة ١٩٢٩ يبرران سماع البينة الشخصية لتحديد تاريخ الاستخدام"[2].

بل و يرى الباحث أنه لا شيء يمنع من اللجوء للإثبات بالشهادة لإقامة الدليل على وجود العرف حيث تتصف القاعدة العرفية بعدم تدوينها، مما يصعب إثباتها، ذلك أن وجود العرف مسألة واقع يتوجب على الخصم إثباتها، وهي بخلاف تطبيق العرف فهذه مسألة قانون[3]، فالعرف باعتباره مسلكاً جرى عليه العمل فاعتاده الناس، يتطلب من القاضي إثبات وجوده وتحديد مضمونه وضبط أحكامه، ولما كان القاضي الإداري يتمتع بحرية الإثبات فإن له اللجوء إلىّ الشهادة والاستعانة بها لإثبات وجود العرف الإداري.

---

(١) عدل عليا قرار رقم ٧٩/٣٧، مجلة نقابة المحامين، س٢٨، عدد ٧، ١٩٨٠، ص ٨٩٥.

(٢) عدل عليا قرار رقم ٧٢/١٢، مجلة نقابة المحامين، س١٩، عدد٧، ٨، ٩، ١٩٧١، ص٨٨٢.

(٣) محمد حسين منصور ، قانون الإثبات،(الإسكندرية، منشأه دار المعارف ١٩٩٨) ص٣١.

وفي ختام هذه الجزئية نود أن نشير إلى أن هناك مسائلاً تخرج عن إمكانية الاستعانة بالشهادة لإثباتها كإثبات المسائل المالية أو ما يشترط المشرع له الإثبات بالكتابة،ومن ذلك قضاء محكمة القضاء الإداري"لا يجوز الاعتماد على شهادة الشهود لإثبات حالتي العجز الكلي الطبيعي أو العجز الجزئي الدائم المفضي إلى إنهاء الخدمة لان المادة ٤٧ج من قانون الضمان الاجتماعي أوجبت ثبوتهما من المرجع الطبي الذي يعينه المجلس..." (١)

هذا و يشير الباحث أنه لم يتطرق إلى الإثبات بالشهادة في العقود الإدارية ،ذلك أن المشرع الأردني، وفي قانون القضاء الإداري رقم٢٧ لسنه٢٠١٤ استبعد و بصراحة نص المادة العقود الإدارية من نطاق انطباقه .

الخاتمة

تناولت الدراسة دور وأهمية الشهادة كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري الأردني مع بيان أهمية الإثبات أمام هذا القضاء، والمجالات التي يمكن استعمال الشهادة فيها أمام القضاء الإداري، حيث انتهت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات توردها على النحو التالي:

أولاً النتائج

- يعتبر القضاء الإداري الأردني جزءاً من المحاكم النظامية تختص بالنظر في الدعوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية و طلبات التعويض.
- يتمتع القاضي الإداري الأردني بدور إيجابي في الإثبات فيما يعرض عليه من منازعات، الأمر الذي يلقي عليه عبئاً إضافياً في

(١) محكمه القضاء الإداري-العدل العليا الأردنية-رقم ١٩٩٣١١٦٨ منشورات مركز عدالة.

وزن البينة ،وتقديرها لتحقيق التوازن بين طرفي الدعوى ، نظرا لما تتمتع به الإدارة من قوة مقابل المدعي فهي عادةً من تملك الأوراق و المستندات .

- ساوى القضاء الإداري الأردني بين وسائل الإثبات، فهو لم يضع نظرية معينة للإثبات، ولم يُلزم قضاءه بوسيلة معينة مما يعني إمكانية استعانتهم بأي وسيلة يرونها الأنسب، إذ لا يوجد تشريع يتناول أصول الإجراءات الإدارية في الأردن، الأمر الذي اقتضى اللجوء إلى الشريعة العامة في الإثبات ممثلة بقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني ، سنداً أيضاً لنص المادة ٤١ من قانون القضاء الإداري الأردني رقم٢٧لسنه٢٠١٤.
- تفاوت اخذ القضاء الإداري الأردني بالشهادة حسب طبيعة الوقائع محل المنازعة والمراد إثباتها .
- لم يأخذ المشرع الأردني بالشهادة المكتوبة مثل المشرع الفرنسي والذي اخذ بالمفهوم الشامل للشهادة (المكتوبة و الشفهية)، رغم إنها قد تعالج بعض المسائل التي يخشى فيها من ضياع الدليل.
- لم يتم النص في قانون القضاء الإداري الأردني على مسألة تهيئة الدليل قبل رفع الدعوى بوصفها من الدعاوى المستعجلة .

ثانياً ـ التوصيات

- يدعو الباحث المشرع الأردني إلى وجوب استحداث قانون خاص بإجراءات التقاضي ووسائل الإثبات أمام القضاء الإداري،وبيان طبيعة القواعد الموضوعية والإجرائية بما يتناسب مع طبيعة الدعوى الإدارية.
- يدعو الباحث إلى ضرورة بيان آلية استدعاء الشهود وكيفية التعامل معهم، لاسيما مع التطور الحاصل في وسائل التواصل

الاجتماعي ، بتقبل فكرة الشهادة عن بعد مثلا لشاهد خارج البلاد.

- يرى الباحث ضرورة النص على الأخذ بالشهادة المكتوبة أمام القضاء الإداري الأردني.
- يرى الباحث ضرورة النص على تهيئة الدليل والذي يشكل إجراءً وقائياً والسماح بتقديم طلب مستعجل إلى المحكمة الإدارية بخصوص سماع شاهد يخشى فقدانه لهجرة أو مرض أو وفاة.

المراجع

١- الجرف، طعيمه، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧

٢- الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٦

٣- الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري، الكتاب الثاني،دار الثقافة،عمان،٢٠١٢

٤- السويلميين، صفاء محمود، دور مسؤولية الإدارة بالتعويض في تعزيز احترام حقوق الانسان، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١١.

٥- السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، ج٢، الإثبات وآثار الالتزام تنقيح المستشار / احمد مدحت المراغي،، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤ .

٦- الشوبكي، عمر محمد، القضاء الإداري ،دراسة مقارنه،دار الثقافة،٢٠١١.

٧- الطماوي، سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية، دون ناشر، ١٩٨٤.

الطماوي،سليمان،الوجيز في القانون الإداري،دار الفكر العربي،١٩٦٧.

الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٦، ١٩٨٦.
الطماوي، سليمان، النظرية العامة للعقود الإدارية، (المنصورة: مكتبه حقوق،١٩٧٨)،ط٣.
٨- القضاة، مفلح، البينات في المواد المدنية والتجارية، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، ط١، ٢٠٠٧.
٩- المرصفاوي، حسن صادق، قانون الإجراءات الجنائية، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.
١٠- النهري، مجدي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار ام القرى، المنصورة، ١٩٩٧
١١- أبو العينين، محمد ماهر، التأديب في الوظيفة العامة، دون ناشر.
١٢- إسماعيل، خميس السيد، قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية، دون ناشر، ١٩٨٦-١٩٨٧.
١٣- بيومي، عبد الفتاح، أصول التحقيق الابتدائي، دون دار نشر، ١٩٩٥.
١٤- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٧.
١٥- شطناوي،علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، (ج١، ٢)، ٢٠٠٨.
شطناوي،علي خطار،مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة،دار وائل للنشر ،ط١، ٢٠٠٨

١٦- عبد العال، محمد حسنين، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، حقوق القاهرة، ١٩٧١.
١٧- عكاشة، هشام عبد المنعم، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
١٨- فهمي، مصطفى: أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، ج٢، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
١٩- كامل، نبيلة عبد الحليم، الوظيفة العامة وفقا لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، ١٩٩٦.
٢٠- كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٦.
٢١- منصور محمد حسين، قانون الإثبات، منشأة دار المعارف، ١٩٩٨.
منصور محمد حسين، الإثبات التقليدي والالكتروني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠.
٢٢- ندة، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، دون ناشر، ١٩٧٢.
٢٣- نشأت، احمد بك، رسالة الإثبات.
٢٤- وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، مصر، ط٢، ١٩٧٨.
٢٥- ياقوت، محمد ماجد، أصول التثقيف الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، ط١، ٢٠٠٠.

الرسائل:

١- العضايله، سالم حمود ، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان(٢٠٠٢).

٢- القصاص، عيد محمد عبدالله، التزام القاضي باحترام مبدأ المواجهة، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق (دون سنه).
٣- الكساسبة، هشام حامد، وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، مصر (٢٠١٣).
٤- المجار،نظريه البطلان في العقود الإداريةدراسة مقارنة،رسالة دكتوراه،جامعه عين شمس(١٩٨١).
٥- زريق، برهان خليل، النظرية العامة للعرف الإداري، رسالة دكتوراه، القاهرة(١٩٨٤).
٦- علام، محمد يوسف، شهادة الشهود كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، مصر(٢٠٠٤).
٧- موسى، احمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة(١٩٧٦).