مدى رقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط الإداري في التشريع الأردني

أ/ عادل سعدالدين علي الثبيتات

طالب دكتوراة قانون،القسم العام، كلية الحقوق

الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

الدكتور مُحَمَّد مفضي المعاقبة

أستاذ مشارك، قسم القانون العام، كلية الحقوق

الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

الملخص

تهدف الدراسة، الى بيان مدى رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري ، من خلال بيان مفهوم الضبط الاداري واهدافه وأساليبه ونطاق تطبيقه في الظروف العادية والاستثنائية، ورقابة القضاء الاداري على سلطات الادارة في الظروف العادية والاستثنائية في التشريع الاردني. واتبعت في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي الذي يرتكز على استعراض النصوص القانونية التي تناولت مسؤولية الادارة عن أعمالها الضبطية في الظروف العادية والظروف الاستثنائية في التشريع الاردني، وما تتمتع به من سلطة تقديرية، تتخذ من خلالها كافة التدابير والاجراءات الضرورية اللازمة لمواجهة الظروف التي تمر بها الدولة. وحيث ان رقابة القضاء الاداري تكرّس مبدأ المشروعية ومساءلة الادارة عن أعمالها الضبطية الماسّة بحقوق الافراد وحرياتهم العامة، فهي مسؤولة عن أعمالها الضبطية في حدود صلاحياتها تطبيقا لمبدأ المشروعية، لحماية الحقوق الفردية وتحقيق العدالة. وتوصي الدراسة بأهمية تعزيز الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاداري في كافة الظروف، لحماية حقوق الافراد وحرياتهم، والحد من تجاوز سلطات الضبط الاداري لحدودها وعدم المبالغة باستعمال صلاحياتها الا بما يكفي للمحافظة على النظام العام واستقرار المجتمع. وضرورة احترام التشريعات الناظمة لعملها وعدم تجاوزها.

الكلمات المفتاحية: الضبط الاداري، حقوق وحريات الافراد، القضاء الاداري، مبدأ المشروعية، تحقيق العدالة.

Abstract

This study, which included an introduction and two sections, aims to demonstrate the effectiveness of the administrative judiciary's oversight of the administrative control authorities, by explaining the concept of administrative control, its objectives, methods, and the scope of its application in normal and exceptional circumstances, and the administrative judiciary's oversight of the administrative control authorities in normal and exceptional circumstances in Jordanian legislation .In this study, I followed the descriptive analytical approach, which is based on reviewing the legal texts that dealt with the administration's responsibility for its control actions in normal and exceptional circumstances in Jordanian legislation, and the discretionary authority it enjoys, through which it takes all necessary measures and procedures necessary to confront the circumstances that the state is going through. Whereas the oversight of the administrative judiciary enshrines the principle of legality and accountability of the administration for its disciplinary actions affecting the rights of individuals and their public freedoms. The administration is responsible for its control actions within the limits of its powers in application of the principle of legality, to protect individual rights and achieve justice. The study recommends the importance of strengthening judicial oversight over administrative control authorities in all circumstances, to protect the rights and freedoms of individuals, limit the administrative control authorities from exceeding their limits, and not exaggerate the use of their powers except to the extent that is sufficient to maintain public order and the stability of society. The necessity of respecting the legislation regulating its work and not exceeding it.

Keywords: Administrative control, Rights and freedoms of individuals, Administrative judiciary, Principle of legality, Achieving justice..

المقدمة

تقوم الادارة العامة بمهام كثيرة ومتنوعة بهدف تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام بكافة عناصره لضمان سلامة الدولة ومواطنيها، وهي تمارس ذلك استنادا الى التشريعات القانونية والدستورية الخاصة بذلك.

فعند ممارسة الادارة سلطاتها الضبطية في الظروف العادية والظروف الاستثنائية لتحقيق غاياتها الرئيسية التي تهدف الى المحافظة على النظام العام داخل المجتمع في الدولة، يجب عليها ان توازن بين سلطاتها تلك، وبين أهمية حقوق الافراد ومصالحهم وحرياتهم، وان لاتتعدى الحدود المرسومة لها بموجب التشريعات ذات العلاقة، لحماية الافراد ضد أي تعسف أوتعدّي تطبيقا لمبدأ المشروعية، تأسيسا على ذلك، عندما تمرأي دولة بظروف غيرعادية "استثنائية" نجد أن الادارة تمارس سلطات واسعة لمواجهة هذه الظروف، لتمكّنها من تحقيق وضمان سلامة الدولة ومواطنيها والمحافظة على النظام العام بكافة عناصره. فتتخذ تدابير واجراءات تحد من حقوق وحرية الافراد، وانها تختلف بطبيعتها ضيقا واتساعا حسب الظروف التي تمر بها الدولة. فتكون التدابير والاجراءات المتخذه في الظروف العادية اكثرضيقا من التدابير والاجراءات المتخذه في الظروف غيرالعادية "الاستثنائية" وهو ما يجعل الادارة تمارس سلطاتها التقديرية مما قد يشكّل تعدّي على بعض حقوق وحريات الافراد ومصالحهم.

وهنا تبرز أهمية وجود رقابة للقضاء على أعمالها الضبطية في الظروف العادية والظروف الاستثنائية. والتي فرضها القانون على الادارة للحد من اساءة استعمال السلطة اوانحرافها بالتعدّي على حقوق وحريات الافراد ومصالحهم لضمان تحقيق الحماية القانونية لحقوق الافراد تأكيدا لمبدأ المشروعية، الذي يخضع له الادارة والافراد على حد سواء.

أهمية البحث:

بيان فعالية رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري، فممارسة الادارة لتلك السلطات ليست بصورة مطلقة، ولابد ان تقف عند حدود عدم المساس بحقوق الافراد ومصالحهم وحرياتهم التي كفلها الدستور، ذلك لان الادارة عند ممارستها لتلك السلطات قد

تؤدي في بعض الاحيان الى تعدي على حرية الافراد وحقوقهم ومصالحهم من خلال ما تحمله من فرض بعض القيود التي تتعارض مع حقوق الافراد المكفوله دستوريا.

هذا كله يدفعنا للقول بأنه يتعين على الادارة العامة الالتزام بمبدأ المشروعية عند ممارستها لسلطاتها التقديرية الواسعة وتصرفاتها، وعليها ان تتقيد بهذا المبدأ، لان أي خروج عن الحدود التي رسمها لها القانون، تكون اعمالها غير مشروعة تستوجب الالغاء والتعويض.

إشكالية البحث:

تكمن مشكلة الدراسة أو إشكاليتها في الوقوف على حدود مسؤولية الادارة عن أعمالها الضبطية في الظروف العادية والاستثنائية ومدى فاعلية رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري وتكريس مبدأ المشروعية، ومساءلة الادارة عن أعمالها الضبطية التي تمس حقوق الافراد وحرياتهم العامة. لما لذلك من حماية للحقوق الفردية وتحقيق العدالة.

أسئلة البحث: وقد نتج عن مشكلة الدراسة الاسئلة الآتية:

١. ماهي مسؤولية الادارة عن أعمالها الضبطية في الظروف العادية والاستثنائية تجسيدا لمبدأ المشروعية؟
٢. ما هي الضمانات الدستورية والقانونية لحماية حرية الافراد وحقوقهم ومصالحهم في الظروف العادية والاستثنائية؟
٣. هل تعتبر رقابة القضاء الاداري على سلطات الادارة الضبطية فاعلة في المحافظة على النظام العام بعناصره كافة؟

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث الى بيان مفهوم الضبط الاداري واهدافه ووسائله ونطاق تطبيق سلطات الضبط الاداري في الظروف العادية والاستثنائية. وبيان دور رقابة القضاء الاداري في حماية حقوق الافراد ومصالحهم وحرياتهم. وبيان الضمانات القانونية التي تمكّن الافراد من مساءلة الادارة عن تعديها على حرياتهم وحقوقهم ومصالحهم في الظروف العادية

والاستثنائية.

منهج البحث :

اتبعت في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي وابراز اهمية وفعالية رقابة القضاء الاداري في تكريس مبدأ المشروعية، ومساءلة الادارة عن أعمالها الضبطية التي تمس حقوق الافراد وحرياتهم العامة. لما لذلك من أثر كبير في حماية الحقوق الفردية وتحقيق العدالة.

حدود البحث:

تمثلت حدود البحث في التعرف على مدى رقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط الإداري في المملكة الاردنية الهاشمية، من خلال استعراض النصوص القانونية في قانون القضاء الاداري الاردني، والضمانات القانونية والدستورية التي تحمي الحقوق والحريات الفردية وتكرس مبدأ المشروعية.

الدراسات السابقة :

١- **عثمان زعل فارس المعايطة،** الرقابة القضائية على أعمال الضبط الاداري، المجلة القانونية جامعة القاهرة فرع الخرطوم المجلد ٨ العدد ٤ ٢٠٢٠ . هدفت هذه الدراسة الى تسليط الضوء على أهمية دور القضاء الاداري في مراقبة الحقوق والحريات وكذلك دور السلطة القضائية في تجسيد الحقوق والحرياتالعامة المقررة للافراد.

٢- **عبد المهدي مساعدة،** الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الأردن : دراسة مقارنة،جامعة عمان الأهلية -عمادة الدراسات العليا والبحث العلمى،مجلة البلقاء للبحوث والدراسات ١٩٩٢، هدفت هذه الدراسة الى توضيح مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة والجهة التي تتولاها ، بالاضافة الى الرقابة القضائية في الاردن وتجربته في لرقابة القضائية غلى اعمال الادارة .

٣- علي اسماعيل مجاهد، الرقابة القضائية على أعمال الادارة لحماية الحقوق والحريات العامة، المجلة القانونية، هيئة التشريع والرأي القانوني،مملكة البحرين، العدد

٢٠٢٣/١ ، هدفت هذه الدراسة الى توضيح مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الادارة ، بالاضافة الى التطرق لمباديء الرقابة القضائية على القرارات الادارية .

وجميع الدراسات السابقة لم تتطرق بشكل مباشر الى مدى رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط في التشريع الاردني، على خلاف ما جاءت به هذه الدراسة من ابراز لاهمية وفعالية رقابة القضاء الاداري في تكريس مبدأ المشروعية، ومساءلة الادارة عن أعمالها الضبطية التي تمس حقوق الافراد وحرياتهم العامة. لما لذلك من أثر كبير في حماية الحقوق الفردية وتحقيق العدالة.

مصطلحات البحث:

مدى رقابة القضاء: حدود ونطاق رقابة القضاء.القضاء الاداري : ويقصد به هيئة قضائية مستقلة تفصل بالمنازعات الادارية . سلطات الضبط الاداري: يقصد بها القواعد العامة والمجردة تالتي تصدر عن الإدارة العامة على شكل قرارات أو أوامر تضبط بمقتضاها حريات الأفراد وتتضمن عقوبات جزائية على كل من يخالف أحكامها.

اجراءات وأدوات البحث:

اعتمد البحث على المنهج التحليلي الذي يرتكز على استعراض النصوص القانونية التي تناولت مسؤولية الادارة عن قراراتها وأعمالها الضبطية في الظروف العادية والاستثنائية وجاء في مبحثين، يسبقهم ملخص ومقدمة وتوضيح لاشكالية البحث وأسئلته واهدافه وأهميته، ويليهم خاتمه تتضمن النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها.

المبحث الاول: مفهوم الضبط الاداري واهدافه ونطاق تطبيقه

ستتناول الدراسة في هذا المبحث بيان مفهوم الضبط الاداري واهدافه ووسائله ونطاق تطبيقه في الظروف العادية والاستثنائية، وبذلك سوف يتم تناول هذا الموضوع في هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الاول: مفهوم الضبط الاداري.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الاداري.

المطلب الثالث: وسائل الضبط الاداري.

المطلب الرابع: نطاق تطبيق الضبط الاداري.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

وردت عدّة تعريفات فقهيه للضبط الإداري، لكن تجنبا للتكرار غير المفضل، سوف نركز على التعريفات الأكثر أهمية في مجال توضيح مفهوم الضبط الاداري. حيث عرّفه الدكتورعبد الرؤوف هاشم بسيوني بأنه:"مجموع التدابير والإجراءات التي تتخذها الإدارة والتي تمثّل قيدا على حريات الأفراد بقصد تنظيم هذه الحريات والمحافظة على النظام العام"(١).

كذلك فقد عرفه الفقيه الفرنسي دي لوباديربأنه: " شكل من أشكال عمل الإدارة والذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام (٢). وقد عرّفه أيضا الدكتور عمار عوابدي بأنه:" كل الأعمال والإجراءات والقواعد التي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته، ولتقيد حرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده (٣). أيضا فقد عرفه الفقيه

(١) بسيوني، عبد الرؤوف هاشم. نظرية الظروف الطارئة في الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي)، ط١، ٢٠٠٧.ص ٧.

(٢) De’laubadére, André. Trait' de droit Administratif, L.G.D.J, 7éd, 1976 . p.589

(٣) عوابدي، عمار. القانون الإداري، النشاط الإداري، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية)، ج٢، ط٤، ٢٠٠٧. ص ١٠.

الفرنسي موريس هوريو من الناحية الوظيفية بأنه:" كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة" [١]. ونرى أن الضبط الإداري هو مجموعة من الإجراءات والتدابير التي لابد للادارة من القيام بها واتخاذها لتحقيق غاياتها المشروعة التي تسعى من خلالها الى تحقيق هدفها الاسمى، وهو تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام في المجتمع بعناصرة المختلفة في حدود القانون ومبدأ المشروعية.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري.

يهدف الضبط الاداري بشكل عام الى تحقيق ثلاثة ركائز أجمع عليها الفقه والقضاء، والتي تؤدي الى المحافظة على النظام العام في كافة المجتمعات وهي الامن العام والسكينة العامة والصحة العامة، وهذه الركائزاتّسعت مفاهيمها بتغير وتطورالمجتمعات الحديثة، فاصبحت تنطوي تحتها جوانب أخرى سياسية واقتصادية وأخلاقيه، مما يؤكّد على أن النظام العام يتميّز بالمرونة والاتساع الامر الذي ينعكس بالضرورة على اتساع سلطات الادارة الضبطية وبالتالي على ضرورة فعالية رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري. وعليه نجد أن الفقيه جورج بيرد يرى أن فكرة النظام العام تتسع لتشمل النظام العام المادي والأدبي والاقتصادي، وجميع صورالنشاط الاجتماعي[٢]. ويقول الفقيه بول برنارد إن النظام العام التقليدي يعد قاصراً، نظراً لسلبياته التي تجعله يتوقف عند حد النتيجة المباشرة المتمثلة في وجود الاضطراب المادي في المجتمع، بل ه نظام حي ديناميكي، لأنه نتيجة وثمرة لعمل بنّاء ومجهودات كبيرة مدعمة بوسائل كثيرة، وموجّهة لأهداف متعددة من أجل هدف اجتماعي عام وشامل، فهوتنظيم منسجم لكل العلاقات الإنسانية، الاجتماعية الاقتصادية السياسية الفكرية والأخلاقية الكائنة في حياة مجموعة معينة" [٣] والحقيقة أن النظام العام لا

(**1**) Hauriou, Maurice. précis De droit administrative et de Droit public, irey,12éd,1933.p.549

(2) Burdeau, Georges. Traite de Science Politique, Tom I.L.G.D.J, 3ed, 1980 P.143 .

(٣)سليماني، السعيد. النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ٢٠١٢، م.٤٩، ع. ٣، جامعة الجزائر، ص: ٧.

يقتصر مضمونه على الأمن العام والصحة العامة والراحة العامة، وإنما يمتد ليشمل جميع مجالات النشاط الحر للأفراد، فالأمن الغذائي والأمن الاقتصادي، والأمن المائي، والمحافظة على قيمة العملة الوطنية وغيرها.. كلها عناصر تبدو على نفس الدرجة من الأهمية مع العناصر التقليدية سالفة الذكر للحفاظ على حياة مستقرة للجماعة في الدولة الواحدة [١].

المطلب الثالث: وسائل الضبط الإداري

تنهض الادارة العامة بوظيفة الضبط الاداري لبلوغ غاياتها المختلفة التي تسعى من خلالها الى تحقيق المحافظة على المصلحة العامة والنظام العام بمفهومه الواسع وكافة مفرداته، من خلال عدّة وسائل تلجأ اليها سلطات الضبط الاداري لتحقيق أهدافها، ويمكن أن نشير اليها بشكل موجز كالآتي:

أولا: انظمة الضبط أوالقرارات التنظيمية: وهي التي تتضمن احكاما عامة ومجردة تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وهذه الأنظمة تمس حقوق الأفراد وحرياتهم وتنطوي على اوامر ونواه وعقوبات تتخذ بحق المخالفين لأحكامها، كالأنظمة الخاصة بالمحلات العامة والمحلات الخطرة والمضرة بالصحة العامة، والأنظمة الخاصة بمراقبة الأغذية ومكافحة التلوث. وما تقوم سلطات الضبط الإداري بحماية السكينة العامة عن طريق منع استعمال مكبرات الصوت، وتنظيم استعمالها في وقت محدد لمنع الإزعاج، وتنظيم استعمال السيارات لمنبهاتها الصوتية في أوقات محددة، وتنظيم أوقات الحفلات [٢]. ولا شك أن اختصاص السلطة التنفيذية بإصدارهذه الأنظمة يعتبر من اهم اساليب الضبط الإداري التي تتخذ عدّة صورا ابرزها الحظر ومنع التنقل وهو ما طبقته خلال

(١) وانيس، محمود حسن. حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، سوريا، ٢٠١٢-٢٠١٣. ص.٤٠

(٢) طلبة، عبدالله. القانون الإداري، (دمشق: منشورات جامعة دمشق)، (ج٢)، ط١٩، ٢٠١٨.ص.١٨٩

جائحة كورونا في كافة مناطق المملكة.

ثانياً: القرارات الفردية: وهي القرارات التي تصدرها سلطات الضبط الإداري بحق فرد او افراد معينين بذواتهم او لتطبيقها على حالات او وقائع محددة بهدف المحافظة على النظام العام كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط مثلا.

ثالثاً: التنفيذ المباشر: ويقصد به حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها في مجال الضبط الإداري بالقوة الجبرية عند الاقتضاء ودون الحصول على اذن سابق من القضاء، وهو من اخطر وسائل الضبط الإداري التي خولها القانون للإدارة العامة اذ تستطيع تنفيذ قراراتها على الأفراد مباشرة دون اللجوء الى اتخاذ الإجراءات القضائية، وقد يمتد التنفيذ المباشر الى استعمال القوة والجبراذا تقاعس الأفراد عن تنفيذ قرارات الإدارة، وخير مثال على ذلك تطبيق قانون الدفاع المتضمن اوامر دفاع في ظل انتشار وباء كورونا في كافة مناطق المملكة.

المطلب الرابع: نطاق تطبيق الضبط الإداري

تمارس سلطات الضبط الاداري أعمالها الضبطية لحماية النظام العام والمحافظة عليه في كافة الظروف، العادية منها أو الاستثنائية، لطالما وجدت في هذه الظروف تهديدا لمرافقها الاساسية والنظام العام فيها، وهي تقوم بذلك من خلال ما تتمتع به من سلطات تقديرية واسعة، تتخذ بموجبها كافة التدابير والاجراءات الضرورية اللازمة لمواجهتها. وهو ما يستوجب على الادارة الوقوف عند الحدود المرسومة لها بموجب القانون وعدم تجاوزها تكريسا لمبدأ المشروعية. لتتجنّب مسائلتها من قبل الافراد عن أعمالها الضبطية التي تمس حقوقهم وحرياتهم العامة. لما لذلك من أثر كبير في حماية الحقوق الفردية وتحقيق العدالة.

حيث،وجب على هيئات الضبط الإداري في ظل الظروف العادية مراعاة مبدأ المشروعية، والذي يعني خضوع سلطات الدولة ومنها السلطة الإدارية بصورة عامة، وسلطات الضبط الإداري على وجه الخصوص لسيادة القانون، فيجب أن تكون تصرفاتها الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة، وهذا النظام القانوني يشمل كافة

قواعد القانون الوضعي أيا كان مصدرها وشكلها مكتوبة كانت أم غيرمكتوبة[١].

وفي الاحوال غير العادية "الاستثنائية" التي تمر فيها الدولة أحيانا، وتجد نفسها عاجزه عن مواجهتها بموجب القوانين العادية، تذهب لمواجهتها بالخروج المؤقت عن مبدأ المشروعية، فتطبق نظرية الظروف الاستثنائية التي تؤدي الى توسيع نطاق قواعد المشروعية العادية، لتحل محلها قواعد المشروعية الاستثنائية التي تتيح للادارة الخروج عن كثير من الضوابط والاجراءات التي كانت تستخدمها في الظروف العادية. وقد عرّف الدكتور مُحَمَّد رفعت عبد الوهاب الظروف الاستثنائية بأنها " ظروف خطيرة غيرعادية وغير متوقعة وتهدد سلامة الدولة كلها أوأحد أقاليمها، مثل حالة الحرب أو التهديد الجدي بوقوعها، أوأحداث فتنة مسلحة، أوكوارث أوانتشار وباء فتاك" [٢].

كذلك فقدعرفها الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني بأنها: "أحوال تمر بها الدولة، وتطبّق أثناءها قواعد شاذة غير مألوفة تجيزلها الخروج مؤقتاً عن مبدأ المشروعية، هذه الشروط الشاذة تسمح باتخاذ تدابير سريعة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية لما يهددها من مخاطر نتجت عن هذه الظروف" [٣].

نخلص الى نتيجة مفادها أن نطاق تطبيق سلطات الضبط الاداري في الظروف العادية أكثر وضوحا وأتزانا، وهي تخضع بشكل مباشر لرقابة القضاء الاداري الغاءا وتعويضا، اذا ما استوجبت ذلك، تكريسا لمبدأ المشروعية، أما سلطات الضبط الاداري في ظل الظروف الاستثنائية فنجدها تخرج في كثير من الاحيان عن قواعد المشروعية العادية التي حل محلها قواعد المشروعية الاستثنائية، فتصبح الإدارة غير ملتزمة بكثير من الضوابط

(١) القبيلات، حمدي. القضاء الاداري، (عمان: دار وائل)، ط٣، ٢٠١٩. ص.١٨.

(٢) عبد الوهاب، مُحَمَّد رفعت. النظرية العامة للقانون الاداري، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة)، د.ط، ٢٠٠٩.ص.٢٣٤.

(٣) بسيوني، عبد الرؤوف هاشم. نظرية الظروف الطارئة في الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي)، ط١، ٢٠٠٧. ص.٢١٥

والإجراءات.

ان الوضع الاستثنائي"يتطلب من الهيئات الضبطية اللجوء إلى سلطات أوسع مدى وأكثر فاعلية، وذلك من أجل السرعة في التعامل مع الموقف والوضع الخطير الذي يلم بالبلاد، للوصول إلى حماية النظام العام أو إعادته إلى نصابه الطبيعي"[١]. وهذا كله يحتّم علينا التعرّض لشروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية بشكل موجز لبيان أهميتها وما يترتب عليها من سلطات ضبطية واسعة لا تستطيع الادارة ممارستها أو القيام بها في ظل الظروف العادية:

أولاً: وجود خطر جسيم وحال يهدد المصلحة العامة:يجب لقيام حالة الضرورة وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة وسلامتها، بحيث لا تجدي القواعد القانونية العادية لمواجهته، ومن الممكن أن يكون هذا الخطر داخليا كالعصيان المسلح أو خارجياً كالحروب وقد يكون مصدر هذا الخطر الطبيعة مثل الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين، وقد يكون مصدره اقتصادياً كحدوث مجاعة في البلاد[٢] .

ثانيا: استحالة مواجهة الخطر بالوسائل العادية: أي"أن تعجز القوانين العادية كما تعجز الوسائل القانونية العادية التي تملكها الإدارة في الأوقات العادية عن مواجهة الخطر بحيث تستلزم مواجهته إجراءات ووسائل استثنائية"[٣].

ثالثا: عدم تجاوز التدابيرالاستثنائية مدة قيام الظروف الاستثنائية: يجب على الإدارة عندما تتخذ التدابير والاجراءات الاستثنائية "أن تلتزم بالمدة الزمنية التي يوجد فيها

(١) عطيه، نعيم. الإدارة والحرية في الأوقات غير العادية، مجلة العلوم الإدارية، ١٩٧٩، م. ٢١،ع. ٢، ص. ٧.

(٢) الطماوي، سليمان علي. النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار الفكر العربي)، ١٩٩٥. ص.٤٧٦.

(٣) الخلايلة، مُحَمَّد علي. القانون الإداري، (عمان: دار الثقافة)، ط٣، ٢٠١٦.ص.٨٦.

الظروف الاستثنائية، ولا تمتد إجراءاتها وتدابيرها خارج الحدود الزمنية للظرف الاستثنائي، بحيث تنتهي بزواله، ويتم العودة إلى نطاق مبدأ المشروعية العادية، وإلا اعتبر استخدام الإجراءات الاستثنائية بعد زوال الظرف الاستثنائي تصرفاً غير مشروع. وبناء على ذلك فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً صادراً عن محافظ (السين) بفرض قيود على تداول مواد غذائية لمدة غيرمحددة"(١).

رابعا: أن تقدرالضرورة بقدرها: يجب أن تكون ممارسة السلطات الاستثنائية بقدرما تتطلبه حالة الضرورة، فلا تستخدمها الإدارة إلا بقدرما يتطلبه الظرف الاستثنائي، فيجب على سلطات الضبط الإداري أن تتخذ من الإجراءات ما يتناسب في شدته مع تلك الظروف في خطورتها، حتى لو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد الخاصة أو حرياتهم، بشرط أن تقدر الضرورة بقدرها، فإذا تجاوزت الإدارة فيما تتخذه من تدابير وإجراءات حدود الضرورة أصبح تصرفها غير مشروع.

خامسا: يجب أن يكون الهدف من وراء تصرف الإدارة هو تحقيق الصالح العام: يشترط للأخذ بالمشروعية الاستثنائية " أن يكون هدف الإدارة فيما تتخذه من تصرفات استثنائية هو تحقيق المصلحة العامة، والحفاظ على السير المنتظم للمرافق العامة، والحفاظ على النظام العام، فإذا ما انحرفت الإدارة عن هذا الهدف، كان تصرفها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة ويكون عرضة للإلغاء من قبل القضاء، وكذلك التعويض عن الأضرار التي تحيق بالأفراد" (٢).

(١) نويجي، مُحَمَّد فوزي.الجوانب النظرية والعملية للضبط الاداري(دراسة مقارنة)، (المنصورة: دار الفكر والقانون)، حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩ مايو ١٩٤٤، مجموعة سيري الجزء الثالث، ط١، ٢٠١٦.ص.١٣٥.

(٢) نويجي، مُحَمَّد فوزي. الجوانب النظرية والعملية للضبط الاداري(دراسة مقارنة)، (المنصورة: دار الفكر والقانون)، حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩ مايو ١٩٤٤، مجموعة سيري الجزء الثالث، ط١، ٢٠١٦.ص.١٣٤.

فإذا ما توافرت الشروط السالفة الذكر، ترتب عليها عدد من الآثار منها:" مشروعية بعض الأعمال المخالفة للقوانين في الظروف العادية، كأن تقوم الإدارة في ظل الظرف الاستثنائي بالاعتداء على اختصاص السلطة القضائية فتأمر بحبس بعض الأشخاص تنفيذا لأمر اعتقال إداري دون صدور حكم قضائي، ومن الآثار أيضاً مشروعية بعض القرارات الإدارية المعيبة بعيب من العيوب التي تصيب القرارات الإدارية كعيب الشكل، ومن الآثار أيضا قيام مسئولية الإدارة على أساس المخاطر وتحمل التبعة وهي التي تسمى (المسئولية بدون خطأ)، فتلتزم الإدارة بالتعويض للمتضرر من الإجراءات التي اتخذتها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، حتى لو حكم القضاء بسلامة تلك الإجراءات وعدم وجود أي خطأ، ومن الآثار أيضا الاعتداد بتصرفات الموظف الفعلي"[١] .

(١) غلاي، حياة.حدود سلطات الضبط الإداري،رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان الجزائر،٢٠١٤-٢٠١٦. ص.١٥٣٥.

المبحث الثاني: رقابة القضاء الاداري على سلطات الادارة

خصص هذا المبحث للحديث عن رقابة القضاء الاداري على سلطات الادارة في الظروف العادية والاستثنائية.حيث تم تقسيم المبحث الى المطالب الآتية:

المطلب الاول: مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الضبط الاداري .

المطلب الثاني: أهداف الرقابة القضائية على أعمال الضبط الاداري.

المطلب الثالث: مبدأ المشروعية وأهميته في الرقابة على أعمال الضبط الاداري.

المطلب الرابع: مدى الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري.

المطلب الاول: مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الضبط الاداري

مما لا شك فيه ان القضاء كسلطة محايدة هو الأكثر قدرة على إخضاع أعمال سلطات الضبط الاداري بكافة تدابيرها وإجراءاتها للرقابة القضائية، لتنسجم مع سيادة القانون الذي يشكّل الضمانة الاساسية الهامة لحماية حقوق الافراد وحرياتهم في المجتمع من تعسّف الادارة العامة عند استخدامها سلطاتها الضبطية في مواجهتهم.ولبيان مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الضبط الاداري، فقد تعرّض الكثيرمن الفقهاء القانونيين لتعريف مفهوم الرقابة القضائية، لكننا سنشير الى أهم هذه التعاريف، فمنهم من عرف الرقابة القضائية على أنها:"الضمان الفعلي للافراد في مواجهة تجاوز الادارة حدود وظيفتها، وتعسّفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية" [(١)]. ومنهم من عرفها على أنها:"السلطات القانونية المخوّلة للجهات القضائية والتي بمقتضاها يكون لها سلطة البحث فيما يدخل في اختصاصاتها من مسائل تكون الادارة—بوصفها سلطة عامة–طرفا فيها" [(٢)].

(١) جمال الدين، سامي.الرقابة على أعمال الإدارة: القضاء الاداري: مبدأ المشروعية: تنظيم القضاء الاداري، (الإسكندرية:منشأة المعارف)، ط١، ١٩٨٢. ص.٢٣٠.

(٢) الصروخ، مليكة. القانون الإداري: دراسة مقارنة، (الرباط: دار الجديدة)، ج١، ط١، ١٩٩٢.ص.٣٧٠.

بقي أن نشير هنا الى أن الرقابة القضائية على أعمال الادارة وتصرفاتها، رقابة مشروعية، وهي لاتتحرك من تلقاء نفسها، وانما برفع دعوى من كل ذي مصلحة، لذلك فإن القاضي الاداري لا يستطيع سوى الحكم بمشروعية تصرف الادارة او ببطلانه، علاوة على الحكم بالتعويض عن الاضرار الناجمة عن هذا التصرف ان وجدت. وسلطة القاضي الاداري في الرقابة على القرارات التي تتخذها الادارة بحق الافراد تنطوي على كافة صور عيب مخالفة القوانين والانظمة. وهذا ما أكّدته محكمة العدل العليا في القضية رقم (٨٣/١٠٩) بقولها: "القرار المطعون فيه والقاضي بتعيين المستدعى ضدة عضوا في مجلس القرية مع عدم توافر شرط الاقامة، يكون مخالفا للمادة (٥) من قانون ادارة القرى لسنة ١٩٥٤ ويتعين الغائه" [(١)].

المطلب الثاني: أهداف الرقابة القضائية على أعمال الضبط الاداري

باعتبار ان الضبط الاداري يعد من اهم مظاهر نشاط الادارة الذي تمارسه باستمرار لبلوغ غاياتها المختلفة التي تهدف الى المحافظة على النظام العام في المجتمع بعناصرة المختلفة، فانه لابد من وقوع خلاف اوتصادم بين سلطات الضبط الاداري وبين النظام القانوني في الدولة من جهة، وبينها وبين حقوق الافراد وحرياتهم من جهة أخرى. هنا يأتي دور الرقابة القضائية التي تهدف الى ضرورة الحفاظ على التوازن بين سعي سلطات الضبط الاداري لتحقيق اهدافها المتمثلة بصون النظام العام والمحافظة عليه داخل المجتمع، وبين احترام مبدأ المشروعية، وعدم التعدّي على حقوق الافراد وحرياتهم وبالتالي تحقيق العدالة للجميع وحماية المصلحة العامة. فلقد جاء في أحد احكام محكمة العدل العليا: "... وحيث أن الحكم القضائي المبرم يكتسب قوة تنفيذية يصبح واجب التنفيذ جبرا، وحيث أن دولة رئيس الوزراء قد أمر بتنفيذه عملا بالمادة (١١) من قانون دعاوي الحكومة، فإن الادارة ملزمة بتنفيذه بناء على طلب ذي مصلحة ولا تملك الامتناع عن تنفيذه، وإن هي امتنعت كان تصرفها غير مشروع، أما ما أثاره مساعد رئيس النيابة العامة من حيث توافر أركان الضرورة فيما قرره وزير

(١) عدل عليا رقم (٨٣/١٠٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٣. ص.٣٥.

التربية والتعليم، فاننا نجد أنه يشترط للاحتجاج بأحكام الضروره ما يلي:

١. وجود خطر جسيم يهدد النظام العام .

٢. أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية.

٣. ان يكون رائد الادارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها.

٤. يجب ان لا تضحّى مصلحة الافراد في سبيل المصلحة العامة، إلا بمقدار ما تقتضي الضرورة أي أن لاتتعسّف الإدارة بإجراءاتها [١].

المطلب الثالث: مبدأ المشروعية وأهميته في الرقابة على أعمال الضبط الاداري

يعتبر مبدأ المشروعية من أهم المباديء التي تقوم عليها الدولة القانونية، لذلك فإن الفقيه دي لوبادير يؤكد على أن "مبدأ المشروعية، ومبدأ مسؤولية السلطة العامة، يعتبران الدعامتين الأساسيتين لكفالة حريات المتعاملين مع الإدارة "[٢] ويُحقق مبدأ المشروعية نوعا من التنسيق والتوازن بين المتطلبات المتعارضة والتي هي حرية المواطنين من ناحية وفاعلية الإدارة في تحقيق غاياتها والقيام بمهامها من ناحية أخرى.

ويقصد بالقانون كمصدر للمشروعية كل قاعدة قانونية موجودة في الدولة سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة، ويستوي أن تكون القواعد المكتوبة دستورية أم تشريعية أم لائحية، أم اتفاقيات دولية، وبالتالي فلا يجوز أن يصدر قراراً فرديا في مجال الضبط الإداري خلافا لقاعدة قانونية أعلى، وإلا ترتب على ذلك بطلان التصرف أو الإجراء المخالف [٣]. ولما كان يترتب على مبدأ المشروعية وجود تدرج في القواعد القانونية في الدولة، لذلك فقد وجب على سلطات الضبط الإداري مراعاة هذا التدرج سواء من الناحية الموضوعية، والذي

(١) عدل عليا رقم (٨٣/١٠٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٣.ص.١٨٦.

(٢) P.125. De’laubadére, André. Trait' de droit Administratif, L.G.D.J, 7éd, 1976.

(٣) الظفيري، يوسف ناصر. الضبط الاداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ٢٠٢٠، م. ١٠، ع. ٧٤، ص: ١٥٢١.

بمقتضاه تكون القاعدة القانونية الأعلى واجبة النفاذ في مواجهة القاعدة الأدنى درجة، أم من الناحية الشكلية والذي يعتمد على صفة الجهة التي أصدرت القاعدة القانونية، وكذلك الإجراءات والأشكال المقررة قانونا لإصدار هذه القاعدة، وهذا يعني إعطاء الأولوية للقواعد الصادرة من جهة أعلى على تلك الصادرة من جهة أدنى [١].

ويفترض مبدأ المشروعية لضمان تطبيقه تطبيقاً صحيحا وجود سلطة قضائية تتولى توقيع الجزاء على من يخرق أحكام القانون أو يتجاوزه، فلو أصدرت سلطات الضبط الإداري قراراً غير مشروع يقيد حرية من الحريات بدون سند من القانون، فإنها تكون بذلك قد خرقت مبدأ المشروعية، ويعد قرارها باطلاً، ويحكم القضاء بإلغاء هذا القرار لعدم مشروعيته والتعويض عن الضررالذي أصاب المتضرر منه[٢] .

المطلب الرابع: مدى الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري

أشرنا فيما سبق ان سلطات الضبط الاداري تتسع وتضيق حسب الظروف التي تمر بها الدولة، فنجدها تضيق في ظل الظروف العادية، حيث تخضع لمبدأ المشروعية ويجب أن تبقى ضمن حدوده ولا تتعداها، وإلا اصبحت عرضه للالغاء والتعويض الناجم عن تصرفها الباطل بحق الافراد، حيث جاء نص المادة ٥ من قانون القضاء الاداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ واضحا في هذا المجال، بما يلي:

أ. تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

١. الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات

(١) الجرف، طعيمة. مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون، (القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة)، ط١، ١٩٧٣.ص.١١٥.

(٢) الطماوي، سليمان مُحَمَّد. القضاء الإداري(قضاء التأديب)، (القاهرة: دار الفكر العربي القاهرة)، ١٩٩٥ ص.٢٢٥.

والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص المحكمة أخرى.

٢. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترفيع أو بالنقل أو بالانتداب أو بالإعارة أو أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف.

٣. طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل.

٤. طعون الموظفين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

٥. الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.

٦. الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها.

٧. الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه.

٨. الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

٩. الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر.

ب. تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى

الإلغاء.

ج. تخضع الطعون المتعلقة بالضرائب والرسوم إلى طرق الطعن المبينة في القوانين الخاصة.

د. لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة

هـ. لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية.

فسلطات الضبط الاداري تمارس نشاطها بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وتحقيقا لذلك تقوم بتنظيم ممارسة الافراد لحقوقهم وحرياتهم وسائر أنشطتهم، وتحدد لهم مجالات معينة لذلك، لكنها في الوقت ذاته تضع عليهم بعض القيود التي تراها ضرورية لتحقيق هدفها الاساسي وهو المحافظة على النظام العام بمرتكزاته الثلاثة، الامن العام والسكينة العامة والصحة العامة. وهنا يبرز دور الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاداري لضمان حيادها عند ممارسة نشاطها ووظائفها المختلفة، وخضوعها لمبدأ المشروعية.

أما في ظل الظروف الاستثنائية فان سلطات الضبط الاداري تتّسم بالتوسع ، فتصبح أعمالها غيرالمشروعة في الظروف العادية، مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية، والسبب في ذلك خطورة الظروف الاستثنائية التي عادة ما تهدّد كيان الدولة كالحرب اوالفتنة المسلحة او انتشار وباء خطير كما حصل في جائحة كورونا قبل سنوات. وفقا لما ورد في المادة (١٢٤) من الدستور الاردني التي جاء فيها :" اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية الى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء".

وهنا لابد من الاشارة الى أن قانون الدفاع الاردني قد لا يكفي لمواجهة الخطر الذي تتعرض له الدولة، فيتم اللجوء الى الاحكام العرفية في المادة (١٢٥) من الدستور الاردني التي جاء فيها: "١. في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها ان التدابير والاجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار

مجلس الوزراء ان يعلن بارادة ملكية الاحكام العرفية في جميع انحاء المملكة او في اي جزء منها. ٢. عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية اية تعليمات قد تقضى الضرورة بها لاغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضه للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم ازاء أحكام القوانين الى ان يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية.

وقد وردت تعريفات كثيرة للظروف الاستثنائية، نكتفي بتعريف الدكتور مُحَمَّد عبدالوهاب، حيث عرفها بأنها: "ظروف خطيرة غير عادية وغير متوقعة وتهدد سلامة الدولة كلها اوأحد أقاليمها، مثل حالة الحرب أوالتهديد الجدّي بوقوعها، أو احداث فتنة مسلحة، أو كوارث أوانتشار وباء فتّاك"[١].

والقاضي في ظل الظروف الاستثنائية يمارس دوره الرقابي ليتأكد من أن الإدارة بصورة عامة، وسلطات الضبط الإداري على وجه الخصوص، كانت تواجه ظروفاً استثنائية فعلاً، وأن هذه الظروف منعتها من التقيد بأحكام الشرعية العادية، ثم يتأكد من أن ما اتخذته سلطات الضبط الإداري من تدابير، كان لا بد منها لتحقيق المصلحة العامة المتوخاه، ألا وهي حماية النظام العام بعناصره المختلفة، وأن سلطات الضبط الإداري لم تفرض تدابيراً تتجاوز الفترة التي تعتبر ظرفاً استثنائيا[٢] . لذلك فإن أوامر الدفاع التي تصدرها السلطة التنفيذية بموجب قانون الدفاع في الاردن هي انظمة الضبط في حالة الطواريء "الظروف الاستثنائية" والتي توقف العمل ببعض النصوص الدستورية كالمادة (٢/٩) من الدستورالاردني،

(١) عبد الوهاب، مُحَمَّد رفعت. النظرية العامة للقانون الاداري، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة)، د.ط، ٢٠٠٩.ص.٢٣٤.

(٢) الخوري، يوسف سعد الله. القانون الإداري العام، (بيروت: منشورات الحلبي)، ج١، ط١، ١٩٩٨.ص.٢٧٦.

وخير مثال على ذلك، أوامر الدفاع الصادرة خلال جائحة كورونا (أنظر: المواد (9/2، ١٢٤،١٢٥) من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ وتعدبلاته: وكذلك المواد (٢،٣،٤) من قانون الدفاع الاردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢).

ومن هنا نقول اذا كان هناك انحرافا باستعمال سلطات الضبط الاداري تدابيرها او اجراءاتها المتخذه اثناء تطبيق أوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع ، فإنها تخضع لرقابة السلطة القضائية، لا سيما فيما يتعلق ببعض الآثار المتعلقة يالحقوق والحريات الفردية. وفيما استقر عليه الفقه والقضاء معا يستطيع القاضي الاداري إثبات عيب اساءة استعمال السلطة بكافة طرق الاثبات. حيث جاء في قرار لمحكمة العدل العليا في القضية رقم (٦٤/٨٣) بأنه: "استقر الفقه والقضاء على أنه يجوز إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بكل طرق الإثبات أو بالأدلة من مجرد قراءة القرار وأسبابه التي بني عليها ومن طريقة إصدار القرار وتنفيذه والظروف التي أحاطت به [١].

(١) عدل عليا (٩٤/٣٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة ١٩٩٤. ص.٢١.

الخاتمة

في خاتمة هذا البحث الذي تناولنا فيه بيان مدى فاعلية رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري، باعتبارها تكفل حماية حقوق وحريات الأفراد وعدم تجاوز الإدارة العامة لحدود سلطاتها. فقد توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات، كما يلي:

أولا: النتائج: في نهاية هذا البحث تم التوصل الى النتائج الآتية:

١. يعتبر الضيط الاداري من أهم مظاهر نشاط الادارة، تسعى من خلاله الى تحقيق هدف المحافظة على النظام العام بمرتكزاته الثلاثة، الامن العام والسكينة العامة والصحة العامة، التي تشكل العنوان الرئيس لاستقرار المجتمع، فتقوم سلطات الضبط الاداري بتقييد بعض حريات الافراد لتحقيق ذلك.

٢. ان سلطات الضبط الاداري في ظل الظروف العادية تخضع لمبدأ المشروعية، وهي تحرص على أن تكون كافة الاجراءات والتدابير التي تتخذها تحقق أهدافها المشروعة بالمحافظة على النظام العام واستقرار المجتمع، وبذات الوقت ملائمة ومنسجمة مع التشريعات الناظمة لها، لاسيما وأن الاجراءات والتدابير الضبطية التي تتخذها سلطات الضبط الاداري تخضع لرقابة القضاء الاداري الغاءا وتعويضا.

٣. ان سلطات الضبط الاداري في ظل الظروف الاستثنائية تخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية، الذي يتيح لسلطات الضبط الاداري اتخاذ اجراءات وتدابير استثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية، وهي غالبا لا تنسجم مع قواعد المشروعية العامة. ولابد من التأكيد على أن الظروف الاستثنائية لا تعني بالضرورة خروج سلطات الضبط الاداري عن مبدأ المشروعية، انما احلال قواعد مشروعية استثنائية فقط بما يتناسب ويتلائم مع الظرف الاستثنائي الماثل أمام سلطات الضبط الاداري وبالقدر الكافي.وتخضع لرقابة القضاء في ضوء ذلك.

٤. ورد في المادة ١٢٤ من الدستور الاردني انه : ".... اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية...." لم يوفّق المشرع الاردني بصياغة عبارة فيصدر، لان قانون الدفاع صادر بطبيعة الحال، وكان بامكان المشرع استبدالها بعبارة فيُعمل بقانون الدفاع... الى آخر النص. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى حبذا لو يتم دمج المادتين (١٢٤، ١٢٥) بمادة واحدة بثلاث فروع لكونها مترابطة وذات هدف واحد.

ثانيا: التوصيات:

في ضوء ما توصل اليه البحث من نتائج، تم صياغة التوصيات الآتية:

١. نوصي بأهمية تعزيز الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاداري في كافة الظروف، العادية منها والاستثنائية، لان في ذلك حماية لحقوق الافراد وحرياتهم، والحد من تجاوز سلطات الضبط الاداري لحدودها وفقا لقواعد المشروعية العامة.

٢. نوصي بعدم مبالغة سلطات الضبط الاداري بشكل عام، باستعمال صلاحياتها الممنوحة لها في مجال الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، الّا بما يكفي للمحافظة على النظام العام بعناصرة المختلفة، ويحقق استقرار المجتمع.

٣. ندعو كافة سلطات الضبط الاداري بضرورة احترام التشريعات الدستورية والقانونية الناظمة لعملها في الظروف الاستثنائية خاصّة، وعدم تجاوزها تحت ذريعة المحافظة على النظام العام.

٤. ندعو المشرع الى إعادة النظر في صياغة المادة ١٢٤ من الدستور واستبدال عبارة فيصدر بعبارة فيُعمل لكون قانون الدفاع اصلا صادر، وامكانبة دمج المادتين ١٢٤،١٢٥ بمادة واحدة بثلاثة فروع لترابط المادتين بنفس الموضوع.

قائمة المصادر والمراجع

- بسيوني، عبد الرؤوف هاشم.**نظرية الظروف الطارئة في الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية**، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي)، ط١، ٢٠٠٧. ص.٢١٥
- الجرف، طعيمة. **مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون**، (القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة)، ط١، ١٩٧٣.ص.١١٥.
- جمال الدين، سامي. **الرقابة على أعمال الإدارة: القضاء الاداري: مبدأ المشروعية: تنظيم القضاء الاداري**، (الإسكندرية: منشأة المعارف)، ط١، ١٩٨٢. ص.٢٣٠.

-الخلايلة، مُحَمَّد علي. **القانون الإداري**، (عمان: دار الثقافة)، ط٣، ٢٠١٦.ص.٨٦.

- الخوري، يوسف سعد الله. **القانون الإداري العام**، (بيروت: منشورات الحلبي)، ج١، ط١، ١٩٩٨.ص.٢٧٦.
- سليماني، السعيد. **النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، ٢٠١٢، م. ٤٩، ع. ٣، جامعة الجزائر، ص: ٧.
- الصروخ، مليكة. **القانون الإداري: دراسة مقارنة**، (الرباط: دار الجديدة)، ج١، ط١، ١٩٩٢.ص.٣٧٠.
- طلبة، عبدالله. **القانون الإداري**، (دمشق: منشورات جامعة دمشق)، (ج٢)، ط١٩، ٢٠١٨.ص.١٨٩

-الطماوي، سليمان علي. **النظم السياسية والقانون الدستوري**، (القاهرة: دار الفكر العربي)، ١٩٩٥. ص.٤٧٦.

- الطماوي، سليمان مُحَمَّد. **القضاء الإداري(قضاء التأديب)**، (القاهرة: دار الفكر العربي

القاهرة)، ١٩٩٥ ص.٢٢٥.

-الظفيري، يوسف ناصر. **الضبط الاداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ٢٠٢٠، م. ١٠، ع. ٧٤، ص: ١٥٢١.

- عبد الوهاب، مُحَمَّد رفعت. **النظرية العامة للقانون الاداري**، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة)، د.ط، ٢٠٠٩.ص.٢٣٤.
- عطيه، نعيم. **الإدارة والحرية في الأوقات غير العادية، مجلة العلوم الإدارية**، ١٩٧٩، م. ٢١،ع. ٢، ص. ٧.
- عوابدي، عمار. **القانون الإداري، النشاط الإداري**، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية)،ج٢، ط٤، ٢٠٠٧.
- غلاي، حياة. **حدود سلطات الضبط الإداري**، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٦. ص.١٥٣٥.
- القبيلات، حمدي. **القضاء الاداري**، (عمان: دار وائل)، ط٣، ٢٠١٩. ص.١٨.

-نويجي، مُحَمَّد فوزي. **الجوانب النظرية والعملية للضبط الاداري(دراسة مقارنة)**، (المنصورة: دار الفكر والقانون)، حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩ مايو ١٩٤٤، مجموعة سيري الجزء الثالث، ط١، ٢٠١٦.ص.١٣٤.

- وانيس، محمود حسن. **حدود سلطات الضبط الإداري**، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، سوريا، ٢٠١٢-٢٠١٣. ص.٤٠

القوانين:

- **الدستور الاردني** لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.
- **قانون القضاء الاداري الاردني** رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.

- **قانون الدفاع الاردني** رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢.

قرارات المحاكم :

- قرار محكمة العدل العليا رقم (٨٣/١٠٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٣.
- قرار محكمة العدل العليا رقم (١٩٨٣/١/١٨)، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣.
- قرار محكمة العدل العليا رقم (١٩٨٣/١/١٨) مجلة نقابة المحامين الاردنيين، ١٩٨٣.
- قرار محكمة العدل العليا رقم (٩٤/٣٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين١٩٩٤.ص.٢١.

المراجع الأجنبية:

- Burdeau, Georges. Traite de Science Politique, Tom I.L.G.D.J, 3ed, 1980 . P.143.

De’laubadére, André. «Manuel do Droit Adminstrative, Op.cit, .

- De’laubadére, André. Trait' de droit Administratif, L.G.D.J, 7éd, 1976. P.125.
- Hauriou, Maurice. précis De droit administrative et de Droit public, irey,12éd,1933.p.549