

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضبطية للحاكم الإداري في
النظام القانوني الأردني

**Judicial Oversight of Administrative Decisions of The
Administrative Governor in The Jordanian Legal System**

إعداد

أحمد بسام نايف السليحات

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

قدّمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون الثاني، 2024

تفويض

أنا أحمد بسام نايف السليحات، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكاتب، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: أحمد بسام نايف السليحات.

التاريخ: 2024 / 01 / 16.

التوقيع: 

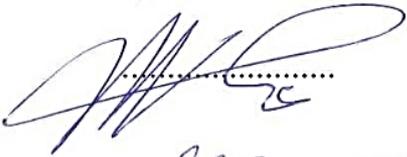
قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: " الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضبطية للحاكم الإداري في النظام القانوني الأردني "

وأجيزت بتاريخ: 2024/1/16 .

للباحث: احمد بسام نايف السليحات

أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع	المكان	الصفة	الاسم
	جامعة الشرق الأوسط	المشرف	د. محمد علي الشباطات
	جامعة الشرق الأوسط	رئيس اللجنة	د. ايمن يوسف الرفوع
	جامعة الشرق الأوسط	مناقشاً داخلياً	د. بلال حسن الرواشدة
	جامعة الزرقاء الخاصة	مناقشاً خارجياً	د. خالد لفته الزبيدي

شكرٌ وتقدير

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه، ملء السموات وملء الأرض، وملء ما شئت من شيء بعد، أشكرك ربي على نعمك التي لا تعد أحمداً ربي وأشكرك على أن يسرت لي إتمام هذا البحث على الوجه الذي أرجو أن ترضى به عني.

ثم أتوجه بالشكر إلى من رعاني طالباً في برنامج الماجستير، ومعداً هذا البحث أستاذي ومشرفي الفاضل الدكتور محمد علي زعل الشباطات، الذي له الفضل - بعد الله تعالى - على البحث والباحث مذ كان الموضوع عنواناً وفكرة إلى أن صار رسالة وبحثاً، حيث لم يبخل علي بوقته بنصحته وتوجيهه بالساعات الطوال وبكل جزئية من جزئيات هذه الرسالة حيث استفدت الكثير من علمه الغزير، فله مني الشكر كله والتقدير والعرفان والدعاء بأن يبارك له ربنا تبارك وتعالى بعلمه النافع.

وأقدم بشكري الجزيل إلى أساتذتي الموقرين في لجنة المناقشة رئاسة وأعضاء؛ لتفضلهم علي بقبول مناقشة هذه الرسالة، فهم أهل لسد خللها وتقويم معوجها وتهذيب نتواتها والإبانة عن مواطن القصور فيها، سائلاً الله الكريم أن يثيبهم عني خيراً.

الباحث

أحمد بسام نايف السليحات

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان.....	أ.....
تفويض.....	ب.....
قرار لجنة المناقشة.....	ج.....
شكر وتقدير.....	د.....
الإهداء.....	ه.....
فهرس المحتويات.....	و.....
الملخص باللغة العربية.....	ح.....
الملخص باللغة الإنجليزية.....	ط.....

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة.....	1.....
ثانياً: مشكلة الدراسة.....	1.....
ثالثاً: أسئلة الدراسة.....	2.....
رابعاً: أهمية الدراسة.....	2.....
خامساً: أهداف الدراسة.....	2.....
سادساً: مصطلحات الدراسة.....	3.....
سابعاً: الدراسات السابقة ذات الصلة.....	3.....
ثامناً: منهجية الدراسة.....	6.....

الفصل الثاني: ماهية صلاحيات الحاكم الإداري

المبحث الأول: مفهوم الحاكم الإداري.....	7.....
المطلب الأول: تعريف الحاكم الإداري.....	7.....
المطلب الثاني: نشأة التقسيم الإداري للحكام الإداريين في الأردن.....	10.....
المطلب الثالث: مهام الحاكم الإداري وفقاً لنظام التشكيلات الإدارية.....	14.....
المبحث الثاني: صلاحيات الحاكم الإداري.....	23.....
المطلب الأول: التوقيف الإداري.....	24.....
المطلب الثاني: الربط بكفالة.....	33.....
المطلب الثالث: رقابة الشرطة.....	35.....
المطلب الرابع: الإبعاد الإداري.....	39.....

الفصل الثالث: مضمون الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري

- المبحث الأول: ماهية الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري.....42
- المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري.....42
- المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لقرارات الحاكم الإداري.....44
- المبحث الثاني: شروط قبول دعوى إلغاء قرارات الحاكم الإداري.....48
- المطلب الأول: الشروط الشكلية لدعوى إلغاء قرارات الحاكم الإداري.....49
- المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لدعوى إلغاء قرارات الحاكم الإداري.....55
- المبحث الثالث: أوجه إلغاء قرارات الحاكم الإداري.....56
- المطلب الأول: العيوب المتعلقة بشكل قرارات الحاكم الإداري.....56
- المطلب الثاني: العيوب المتعلقة بمضمون القرار.....62

الفصل الرابع: أثر إلغاء قرارات الحاكم الإداري والتعويض عنها

- المبحث الأول: إلغاء قرارات الحاكم الإداري.....72
- المطلب الأول: إجراءات إلغاء قرارات الحاكم الإداري.....75
- المطلب الثاني: حجية الحكم بإلغاء قرارات الحاكم الإداري.....80
- المطلب الثالث: تنفيذ حكم الإلغاء.....88
- المبحث الثاني: التعويض.....97
- المطلب الأول: أساس المطالبة بالتعويض عن القرارات الإدارية الصادرة عن الحاكم الإداري...98
- المطلب الثاني: التعويض عن عدم امتثال الحاكم الإداري لقرار المحكمة الإدارية.....101

الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات

- أولاً: الخاتمة.....106
- ثانياً: النتائج.....106
- ثالثاً: التوصيات.....107
- قائمة المراجع.....108

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضبطية للحاكم الإداري في النظام القانوني الأردني

إعداد: أحمد بسام نايف السليحات
إشراف الدكتور: محمد علي الشباطات

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى الكشف عن جوانب الرقابة على قرارات الحاكم الإداري الذي يستمد صلاحياته من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 وتعديلاته والتي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام وحفظ الامن والسلم المجتمعي وقد اتبع الباحث منهج البحث الوصفي والمنهج التحليلي وذلك بوصف وتحليل مضمون الرقابة على قرارات الحاكم الإداري، وتهدف هذه الدراسة إلى التعرف على صلاحيات الحاكم الإداري الذي يعد رئيس الإدارة العامة في محافظة ويتولى الصلاحيات الموكلة الية بموجب التشريعات النافذة من بين هذه المهام الحفاظ على النظام العامة بكافة عناصره وفي سبيل تحقيق هذه الغاية خوله المشرع صلاحيات ضبطية بموجب قانون منع الجرائم وغيرها من القوانين وبما أن مهمة الحاكم الإداري، هي المحافظة على النظام العام، من خلال تهيئة الظروف المناسبة لممارسة الحياة الامنة، فمن هنا تبرز أهمية الضوابط القانونية التي تغدو صمام أمان يصون للأفراد حقوقهم وحررياتهم ويحقق للجماعة المصلحة العامة. وقد جاءت هذه الدراسة لتلقي الضوء على إيضاح ماهية صلاحيات الحاكم الإداري، بالتعرف إلى طبيعتها القانونية، بتعريفها وبيان خصائصها وتمييزها عن غيرها من الإجراءات الشبيهة، والتعرف إلى اختصاصات الحاكم الإداري وحالات استخدامها. ولأن الضوابط القانونية تبقى ذات قيمة نظرية إذا لم تجد جزءا فعالا يضمن تقييد السلطة بمضمون وحدود هذه الضوابط، كان لا بد من سلطة أخرى مستقلة تتمتع بالحياد والنزاهة لتفحص مدى مشروعية هذه القرارات الصادرة بموجب القانون ومن هنا تبرز أهمية القضاء الإداري في فحص مدى مشروعية القرارات الصادرة من الحاكم الإداري بموجب القانون.

الكلمات المفتاحية: الرقابة القضائية، القرارات الإدارية الضبطية، الحاكم الإداري.

Judicial Oversight of Administrative Decisions of The Administrative Governor in The Jordanian Legal System

Prepared by: Ahmad Bassam Nayef Al-Sleihat

Supervised by: Dr. Mohammad Ali Al-Shubat

Abstract

The purpose of this study is to identify aspects of control over the decisions of the Administrator, whose powers derive from the Prevention of Crimes Act No. 7 of 1954, as amended, which aims at maintaining public order, maintaining security and social peace. The researcher has followed the descriptive and analytical approach by describing and analyzing the content of oversight of the Governor's decisions. The study found that some of the powers contained in the Prevention of Crimes Act needed to be elaborated and interpreted in the restrictions contained in the same Act, which could be interpreted further and thus differ in application and the possibility of departing from the purposes for which the Act had been found. The study recommended that certain articles of the Prevention of Crimes Act should be reviewed so as to regulate the powers granted to the administrative judge.

Keywords: Judicial Oversight, Administrative Decisions, Administrative Governor.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

يعتبر الحاكم الإداري أبرز هيئات الضابطة الإدارية التي تتصدى لوظائف الضبط الإداري، إذ تعتبر هذه هي الوظيفة الأصلية المسندة للحاكم الإداري بممارسة أدوار وقائية فاعلة في سبيل المحافظة على النظام العام. وتظهر هذه الوظائف بمختلف التشريعات المنظمة لمهام وواجبات الحاكم الإداري، مثل: نظام التشكيلات الادارية وقانون منع الجرائم.

وحيث ان الحاكم الإداري جزء من الجهاز الإداري فجميع ما يصدر عنه من تصرفات تخضع إلى رقابة القضاء الإداري الذي يستطيع أن يقيس مدى سلامتها وبطلانها، والتعويض عن الإضرار الناجمة عنها إذا ما صدرت بالمخالفة لمبدأ المشروعية. ولا توجد إشكالية بالنسبة لرقابة القضاء على تصرفات الإدارة الصادرة في حالة السلطة المقيدة؛ ذلك أن القانون يحيط تصرف الحاكم الاداري في هذه الحالة بالكثير من الضوابط الملزمة؛ ولكن الإشكالية تقع هنا بالنسبة للرقابة القضائية على التصرفات التي تصدر عن الإدارة بما لها من سلطة تقديرية نظرا لأن القاضي الإداري هو كأصل قاضي مشروعية لا ملاءمة ؛ ولا يستطيع ان يحل نفسه محل الإدارة وهي تمارس سلطتها التقديرية.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في أن الحكام الإداريين يقومون بدور هام في المحافظة على النظام العام بعناصره كافة، وتجسيدا لهذه الوظيفة فالحكام الإداريون يتخذون قرارات كثيرة وعديدة حفاظا على النظام العام وتبرز الإشكالية في كيفية ممارسة الحاكم الإداري لسلطاته الضبطية بما يحقق التوازن بين حقوق الافراد وحررياتهم من جهة وما بين المحافظة على النظام العام بعناصره مجتمعة من جهة

أخرى وبما ان قرارات الحاكم الإداري تعد قرارات إدارية بالمعنى المقصود بقانون القضاء الإداري الأردني، فإن الاختصاص ينعقد للقضاء الإداري ببسط رقابته والتحقق من مشروعيتها وملائمتها ومدى استهداف تحقيق الصالح العام باعتباره الغاية النهائية لأي قرار إداري، وفحص مدى توافقه مع القانون الصادرة بموجبه.

ثالثاً: أسئلة الدراسة

1. ما الصلاحيات الممنوحة للحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 وتعديلاته؟
2. ما مضمون الرقابة القضائية على قرار الحاكم الإداري من خلال دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري؟
3. ما أثر إلغاء قرارات الحاكم الإداري والتعويض عنها أمام القضاء الإداري؟

رابعاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في تحديد مفهوم صلاحيات الحاكم الإداري في اصدار القرارات باعتبار هذه القرارات ادارية والهدف من هذه القرارات في تحقيق الصالح العام والحفاظ على الامن والسلم المجتمعي وبذلك تكون محل لدعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية لضمان مشروعية هذه القرارات وضمان توافقها مع القانون.

خامساً: أهداف الدراسة

1. تفسير وتوضيح الصلاحيات الممنوحة للحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 وتعديلاته.
2. الكشف عن مضمون الرقابة القضائية على قرار الحاكم الإداري من خلال دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.

3. الوقوف على الأثر المترتب على إلغاء قرارات الحاكم الإداري والتعويض عنها أمام القضاء الإداري.

سادساً: مُصطلحات الدراسة

الحاكم الإداري: هو المحافظ الذي يُعيّن بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الداخلية وهو على رأس السلطة الإدارية في المحافظة، المتصرف هو الحاكم الإداري للواء، مدير القضاء هو الحاكم على مستوى القضاء وممثل السلطة التنفيذية. (1)

القضاء الإداري: هي محاكم منشأه بموجب قانون القضاء الإداري رقم (2014/27) وتعنى بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية وتنشأ على درجتين المحكمة الإدارية، المحكمة الإدارية العليا. (2)

دعوى الإلغاء: هي الدعوى التي يتم رفعها بهدف إلغاء القرار الإداري الصادر وهي دعوى قضائية تختص المحاكم الإدارية بالنظر فيها وتعتبر من احدى وسائل حماية حقوق الافراد والمواطنين. (3)

سابعاً: الدراسات السابقة ذات الصلة

محمد وليد العبادي (2006) سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء. (4)

هدفت هذه الدراسة إلى بيان أنه لا بد من وجود سلطة رقابية قوية لقاضي الإلغاء على الشروط الواجب توافرها في الدعوى، حتى يستطيع الفصل فيها ليحقق العدالة ويحمي الحقوق الخاصة

(1) خريسات، مالك هاني عبد الرحمن (2015) نظرية الأمن والحاكم الإداري مجلة دراسات: العلوم الإنسانية والاجتماعية الجامعة الأردنية المجلد 42، العدد 2 (30 يونيو/حزيران 2015)، ص 534
(2) عبد الوهاب، محمد رفعت (2007) القضاء الإداري، ط1 دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 106.
(3) راضي، مازن (2005) القضاء الإداري ط، 1، دار قنديل، عمان، ص 27
(4) العبادي، محمد وليد (2006) سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، مجلة المنارة جامعة آل البيت، المفرق، المجلد 12 العدد 1، 2006.

للموظفين الإداريين من اعتداء الإدارة عليها، وهو في هذا يحقق نقطة التوازن في الحفاظ على المصالح العامة وحماية المصالح الخاصة. ومن النتائج أن سلطة قاضي الإلغاء في الأردن تتمثل بشكل أساسي بمدى ما يتمتع به من مقومات علمية وعملية تؤهله لأن يقضي في الدعوى المقامة أمامه بما يحقق العدالة ويحمي الحقوق الخاصة بالموظفين الإداريين أو الأفراد أو الهيئات العامة (الأشخاص المعنوية) من اعتداء الإدارة عليها، فمتى توافرت تلك الشروط فإن أول ما يتصدى له قاضي الإلغاء هو النظر في مدى توافر شروط النظر في دعوى الإلغاء سواء أكانت من الناحية الشكلية اللازمة لتحريك الدعوى أو من الناحية الموضوعية من خلال النظر في دعوى الإلغاء وإصدار حكم في الدعوى.

محمد سعود عافي الجمعان (2018) أثر مبدأ التقاضي الإداري على درجتين في سير إجراءات المحاكمة العادلة أمام القضاء الإداري الأردني⁽¹⁾

هدفت هذه الدراسة إلى بيان تعدد درجات التقاضي الإداري أمام القضاء الإداري الأردني وأثرها وكيفية سير إجراءات المحاكمة العادلة من خلال المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا بموجب قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م والذي ألغى قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م وحل محله المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا وكيفية رفع الدعوى أمام كل منهما وأليتها، ومن نتائج الدراسة إلغاء قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م وإنشاء محكمتين للقضاء الإداري هما المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا بموجب التعديل الذي حصل على نص المادة (100) من الدستور الأردني وبيان اختصاصات كل منهما وشروط رفع الدعوى الإدارية أمام كل منهما كما توصلت الدراسة إلى أن حساب مدد الطعن تبدأ من اليوم التالي لتاريخ

(1) محمد سعود عافي الجمعان (2018) أثر مبدأ التقاضي الإداري على درجتين في سير إجراءات المحاكمة العادلة أمام القضاء الإداري الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة من جامعة الشرق الأوسط، عمان.

تبليغ القرار المشكو منه على خلاف حساب المدة في قانون محكمة العدل العليا الذي كان يبدأ من يوم التبليغ أو النشر، وتوصلت الدراسة أيضاً أن قانون القضاء الإداري سلك مسلك قانون محكمة العدل العليا بإخراج أعمال السيادة بكافة أشكالها من اختصاصه وأعاد النص عليها تشريعياً.

القضاة، عمر مفلح محمد (2012)، سلطة الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، كلية القانون، جامعة اليرموك، رسالة ماجستير. (1)

تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على مدى سلطة الحاكم الإداري في اتخاذ قرارات التوقيف الإداري والإجراءات الأخرى بمقتضى القانون ومدى كفاية الضمانات الممنوحة للأفراد بموجب القانون، ومدى توافق القانون مع التوجهات الحديثة للدولة ضمن المعايير القانونية التي تضمنتها المواثيق الدولية ومنظمات حقوق الإنسان بالمقارنة مع الضمانات التي وضعها المشرع للأفراد.

المزين، سوسن خضر علي (2011)، رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على مشروعية التوقيف الإداري، كلية الحقوق، جامعة عمان الاهلية، الأردن. (2)

يسلط هذا البحث الضوء على مدى مشروعية التوقيف الإداري في التطبيقات القضائي والأردنية حيث مارست الإدارة سلطتها في توقيف الأشخاص إسناداً إلى صلاحياتها المحددة في القوانين والأنظمة، ولقد فرض القضاء رقابته على قرار التوقيف الا وأن هذه الرقابة لم تكن بالمستوى الذي يقابل خطورة هذا الإجراء الماس بالحرية واعتبر القضاء ان التوقيف مشروع إذا تم وفق الضوابط والأسباب والظروف التي تُجيزه.

(1) القضاة، عمر مفلح محمد (2012). سلطة الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، كلية القانون، رسالة ماجستير غير منشورة من جامعة اليرموك، إريد.

(2) المزين، سوسن خضر علي (2011). رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على مشروعية التوقيف الإداري، كلية الحقوق، رسالة ماجستير غير منشورة من جامعة عمان الاهلية، السلط.

ثامناً: منهجية الدراسة

سلك الباحث في هذه الدراسة كل من المنهج الوصفي من خلال وصف الطبيعة القانونية لقرارات الحاكم الإداري المستندة إلى القانون والصلاحيات المحددة بموجب التشريعات النازمة لعمل الحاكم الإداري والمنهج التحليلي الذي يهدف إلى وصف وبيان حقيقة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضبطية للحاكم الإداري في النظام القانوني الأردني.

الفصل الثاني

ماهية صلاحيات الحاكم الإداري

يعتبر الحاكم الإداري المسؤول الأول للسلطة التنفيذية في المنطقة التي يتولى إدارتها عبر صلاحيات منحت له لتنظيم وضبط تلك المنطقة، وفرع الباحث هذا الفصل إلى مبحثين، بين في أولها مفهوم الحاكم الإداري وبين في ثانيها صلاحيات الحاكم الإداري.

المبحث الأول

مفهوم الحاكم الإداري

للحاكم الإداري مفهوم محدد وفقاً لنظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته بمدلول معين، ويستعرض الباحث في هذا المبحث مفهوم الحاكم الإداري من خلال مطلبين ففي المطلب الأول بين تعريف الحاكم الإداري وأما المطلب الثاني بين نشأة التقسيم الإداري للحكام الإداريين في الأردن .

المطلب الأول

تعريف الحاكم الإداري

عرف الحاكم الاداري بأنه رئيس السلطة التنفيذية في منطقة اختصاصه، ويتولى بالتعاون والتنسيق الكامل مع الجهات ذات الاختصاص تنفيذ القرارات الحكومية الصادرة، فالحاكم الاداري هو رئيس الادارة العامة واعلى سلطة تنفيذية في وحدته الادارية له دور فاعل في العملية التربوية، والشؤون الزراعية والصحة العامة وحماية البيئة والاشغال الحكومية. (1)

(1) خريسات، مالك (2015). نظرية الأمن والحاكم الإداري، دراسات، الجامعة الأردنية العلوم الإنسانية والاجتماعية، مج(42)، ع(2) لسنة 2015، عمان ص537

وعرف نظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته الحاكم الإداري بحسب ما

يشتمل عليه: المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء. (1)

فأما المحافظ: فهو رئيس الأجهزة الإدارية العامة في محافظته وأعلى سلطة تنفيذية فيها، ويتقدم

على موظفي الدولة في المحافظة. (2) ويعتبر المحافظ وفقاً لنظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة

2000 كما في المادة (7) من نظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته هو

الشخصية الاساسية في المحافظة، ويعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير الداخلية

ويصدر ارادة ملكية سامية بذلك، والمحافظ له صفتان : صفة سياسية وصفة ادارية، فهو بصفته

السياسية مسؤول عن تنفيذ السياسات العامة للدولة في المحافظة ويمثل السلطة التنفيذية وعلى رأسها

جلالة الملك ويتقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة، واما بصفته الادارية فيتولى المحافظ

تنفيذ القوانين والانظمة والقرارات الوزارية في المحافظة ويرأس المجلس التنفيذي في المحافظة. (3)

وأما المتصرف وفقاً للمادة (28) من نظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته

فإنه يرأس الوحدة الإدارية المسماة باللواء، ويقوم بإدارتها باعتباره ممثلاً للحكومة المركزية في اللواء،

ويعتبر المتصرف رئيس الإدارة العامة في اللواء، وأعلى سلطة تنفيذية فيه ويتقدم على جميع موظفي

الدولة في اللواء. (4)

ومن هنا فالمتصرف وفقاً للمادة (27) من نظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000

وتعديلاته هو الحاكم الاداري للواء (5)، حيث يتكون جهاز الادارة في اللواء من المتصرف وعدد من

(1) نظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته المادة (2)

(2) شطناوي، علي خطار (2009). القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط1 دار وائل للنشر، عمان. ص98

(3) نظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته.

(4) نظام التشكيلات الإدارية (مرجع سابق).

(5) العوامر، محمد عبد الله (2016). دور الحاكم الإداري في التطوير والإصلاح التنموي دراسة تطبيقية على النموذج الأردني

مجلة معارف مج(11)، ع(22) ص143.

المساعدين يكون كل منهم برتبة مدير قضاء وعدد من الموظفين، وإذا كان منصب المحافظ منصبا سياسيا بالمقام الاول بحيث لا يشترط ان تتوافر في شخص المحافظ شروط محددة تتعلق بالخبرة والمؤهل العلمي فإن الامر مختلف بالنسبة للمتصرف الذي يشترط ان يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية الاولى على الاقل وعمل في وزارة الداخلية مدة لا تقل عن خمس سنوات على الاقل وان لا تقل درجته عن الثانية، ويرأس المتصرف مجلسا تنفيذيا يتألف من المتصرف رئيسا وعضوية مساعده ورئيس المركز الامني ورئيس مركز الدفاع المدني ورؤساء الدوائر في اللواء باستثناء المحاكم.⁽¹⁾

وأما مدير القضاء حيث يرأس مدير القضاء الوحدة الإدارية المسماة بالقضاء وبموجب المادة (44) من نظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته هو رئيس الإدارة العامة في القضاء وأعلى سلطة تنفيذية فيه،⁽²⁾ ويتقدم على جميع موظفي الدولة في القضاء، فهو ممثل الحكومة المركزية في القضاء، فمدير القضاء هو الحاكم على مستوى القضاء وممثل السلطة التنفيذية، وهو الذي يشرف على تنفيذ القوانين والانظمة وينفذ جميع تعليمات المحافظ أو المتصرف وتخضع له جميع الدوائر الموجودة في نطاق القضاء وله حق الاشراف عليها وتفتيشها باستثناء المحاكم.⁽³⁾

(1) الزعبي، خالد سمارة (1992). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان ص22.

(2) نظام التشكيلات الإدارية (مرجع سابق).

(3) المهيدات، قاسم محمد سالم (2004) عملية اتخاذ القرارات الإدارية لدى الحكام الإداريين في المملكة الأردنية الهاشمية: دراسة ميدانية رسالة ماجستير جامعة آل البيت ص28.

المطلب الثاني

نشأة التقسيم الإداري للحكام الإداريين في الأردن

مرّت الدولة الأردنية بعدد من التقسيمات الإدارية، التي بدأت من عهد الامارة. ومن ذلك الوقت

وحتى وقتنا الحاضر بمجمل المراحل التالية:

أولاً: مرحلة التقسيمات الإدارية في عهد الإمارة

وفي هذه المرحلة، تفرعها لمرحلتين فرعيتين. بدأت أولهما بمرحلة التقسيمات الإدارية من سنة

1921- 1927 حيث تكون شرق الأردن عام 1921 من ثلاث مقاطعات هي:- السلط، عجلون

والكرك، وتألّفت كلّ مقاطعة من قائم مقاميات ومديريّات يرأس المقاطعة متصرّف، والقائم مقام قائم

مقام، فأصبح التقسيم الإداري بموجب حاكميّات بدرجات مختلفة كما يلي:

1. حاكميّات الدرجة الأولى في اربد والسلط والكرك ومعان.
2. حاكميّات الدرجة الثانية في جبل عجلون وجرش ومأدبا وعمّان والطفيلة والعقبة.
3. حاكميّات من الدرجة الثالثة في الكورة، بني كنانة، الرمثا، الباقورة، أم قيس، نل الأربعين، الحبيزة، ذيبان، وادي السير، الزرقاء، غور الصافي والشوبك.

وفي عام 1923 تمّ تعديل التقسيم السابق ليتكون شرق الأردن من 6 مقاطعات هي: عمّان،

الكرك، مأدبا، السلط، جرش، اربد. هذا التقسيم الجديد إطلاق اسم الحاكمية الإدارية على المقاطعة

والناحية، وتم الغاء اسم اللواء، والقضاء، والناحية. (1)

(1) القضاء، عمر مفلح محمد (2012) سلطة الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 رسالة

ماجستير جامعة اليرموك ص35

ثانياً: مرحلة التقسيمات الإدارية من عام 1928 إلى عام 1946

تم تقسيم شرقي الأردن إلى أربعة ألوية: وهي لواء عجلون ومركزه اربد، وكان فيه 221 قرية وثلاثة أفضية هي اربد، عجلون وجرش، وكان يتبعه كذلك نواحي: الرمثا، الكورة، ملكا (بني كنانة)، ولواء البلقاء وكان فيه 83 قرية ومركزه السلط وثلاثة أفضية: عمان، السلط، مادبا، ولواء الكرك ومركزه الكرك وفيه 93 قرية وعشيرة موزعة على قضائي الكرك والطفيلة وناحية غور المزرعة (ناحية المزار) ولواء معان ومركزه معان وكان فيه 38 قرية وعشيرة موزعة على قضائي معان والعقبة ونواحي الشوبك ووادي موسى. (1)

ثالثاً: مرحلة التقسيمات الإدارية من العام 1946-2000

بعد استقلال الأردن سنة 1946 بقي الحال على ما هو عليه إلى أن صدر أول دستور للمملكة الأردنية الهاشمية سنة 1952 حيث تم تقسيم الأردن إلى خمس محافظات: اربد، عمان، البلقاء، الكرك، ومعان؛ يفصل ما بينها سيل الزرقاء (بين محافظتي اربد والבלقاء) ووادي الموجب (بين محافظتي عمان والكرك). وفي عام 1985 أنشئت ثلاث محافظات جديدة عن طريق تقسيم المحافظات السابقة قسمت محافظة عمان إلى: محافظة عمان ومحافظة الزرقاء وقسمت محافظة اربد إلى: محافظة اربد ومحافظة المفرق كما قسمت محافظة الكرك إلى: محافظة الكرك ومحافظة الطفيلة وفي عام 1994، أُقرت تقسيمات إدارية جديدة مع إنشاء أربع محافظات جديدة: مادبا، وجرش وعجلون، والعقبة

(1) الحربي، سعود فلاح (2020) المركز القانوني للحاكم الاداري في التشريع الأردني دار اليازوري العلمية عمان ص75

رابعاً: مرحلة التقسيمات الإدارية لما بعد عام 2000

استقر التقسيم الإداري جاء في المادة 3 من نظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته: تقسم المملكة إلى محافظات والوية واقضية وفقاً لنظام التقسيمات الادارية النافذ المفعول، فهذا التقسيم هو آخر التقسيمات الإدارية والمعمول به بموجب نظام التقسيمات الإدارية رقم (46) لسنة 2000 (التقسيمات الادارية، الجريدة الرسمية، 2000)، ونظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000، وبموجب نظام التقسيمات الإدارية تم تقسيم إقليم الدولة الأردنية إلى اثنتي عشرة محافظة، كل منها تشتمل على عدد من الأولوية، وكل لواء يشتمل على عدد من الأفضية، في حين حدد نظام التشكيلات الإدارية كيفية إدارة هذه الوحدات بواسطة موظفين يطلق عليهم الحكام الإداريون، وهم (المحافظ ومتصرف اللواء ومدير القضاء) أما الأحياء والعشائر فلكل منها مختار أو أكثر⁽¹⁾، وضم هذا التقسيم ثلاثة أقاليم، 12 محافظة، تحتوي على 51 لواء، و38 قضاء وهي:

1. إقليم الشمال: وفيه أربع محافظات هي: إربد، عجلون، جرش، والمفرق، ويشتمل على 16

لواء و14 قضاء، والإقليم.⁽²⁾

2. إقليم الوسط: وفيه أربع محافظات هي: العاصمة، الزرقاء، البلقاء، ومادبا، ويشتمل على 19

لواء و15 قضاء.

3. إقليم الجنوب: وفيه أربع محافظات هي: الكرك، معان، الطفيلة، والعقبة ويشتمل على 16

لواء و9 أفضية.

(1) خريسات، مالك (2015) نظرية الأمن والحكم الإداري، (مرجع سابق) ص 537

(2) الداود، محمد سعيد هاشم (2020). النظام القانوني للتقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني رسالة ماجستير من جامعة الشرق الأوسط عمان، ص 11.

وقد كانت الغاية من هذه التقسيمات من أجل توفير النظام الذي من شأنه أن ينظم حياة الناس في الدولة لا بد من تقسيم الدولة إلى أقسام جغرافية واضحة المعالم تسمى وحدات إدارية، وعلى رأس كل وحدة إدارية شخص وكادر من الموظفين يشرفون على تنظيم حياة الناس بهذه الوحدة الإدارية ويرتبطون برئيس السلطة التنفيذية وهو رئيس الوزراء. إن تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية يسهل بدوره من عملية إشراف الحكومة المركزية، والتي يكون مقرها تحديداً في العاصمة، خاصة إذا كانت مساحة الدولة واسعة كما ويسهل هذا التقسيم أيضاً من عملية التعرف على حاجة كل منطقة من مشاريع ومرافق عامة. (1)

يرأس المحافظة شخص يسمى محافظ ويرأس الإدارة العامة في المحافظة، وتتبع لإدارته المتصرفيات ضمن محافظته، ويرأسها شخص يسمى متصرفاً. وكما أن المحافظ يمثل السلطة التنفيذية في محافظته ومفوض بصلاحيات من رئيس الوزراء، فللمتصرف الكثير من الصلاحيات التي تخوله القيام بالواجبات الموكولة له ومن هذه الواجبات: مراقبة تطبيق السياسات والقوانين النافذة في المنطقة التي تقع ضمن وحدته الإدارية. اقتراح الخطط وتقديم المشورة للمحافظ بكل ما يتعلق بوحدته الإدارية من حاجات وخدمات للمواطنين. المحافظة على الأمن وتوفير الأمان للأفراد. معالجة الحالات الأمنية وإصدار القرارات بها حسب القوانين والأنظمة المعمول بها. الاهتمام بالشؤون العامة التي تهم المواطن وتقديم التوصيات بها ومتابعتها. المحافظة على الأموال العامة والمرافق التي تخدم المواطن عمل الخطط اللازمة في حالات الطوارئ لتوفير السلامة العامة للمواطنين وتوفير حاجاتهم الضرورية. النظر بكافة القضايا والشكاوي المقدمة له من المواطنين، وإيجاد الحلول لها لتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين. الإشراف على أية نشاطات وفعاليات عامة. (2)

(1) الرواشدة، شاهر (1984). الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، رسالة ماجستير غير منشورة،

الجامعة الأردنية، ص 51 ونظام التشكيلات الادارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته ص 533

(2) الهواوشة عيسى والعساف فريال (2018) تقرير مدى صلاحيات التوقيف الاداري الواردة في قانون منع الجرائم رقم (7)

لسنة 1954 المركز الوطني لحقوق الإنسان ص 19

المطلب الثالث

مهام الحاكم الإداري وفقاً لنظام التشكيلات الإدارية

من خلال التنظيم الإداري لوظيفة الحاكم الإداري نجد أن القرار الصادر عنه يتسم بأنه عمل قانوني يستند إلى الصلاحيات الممنوحة له وقد بين نظام التشكيلات الادارية ما يمكن أن يصدر من قرارات وفقاً للصلاحيات الممنوحة للحاكم الإداري ومن ثم فلا بد لأي قرار إداري يصدر عن المحافظ أو المتصرف أن يتقيد بما يلي: (1)

وأشارت المادة (9) إلى ضرورة إشراف المحافظ على كل ما يجري في نطاق اختصاصه الإداري بحيث يقف عليه أولاً بأول ومن هنا نصت أنه لا يجوز للمحافظ مغادرة منطقة عمله في أي وقت من الاوقات الا بإذن من الوزير واذا تغيب المحافظ عن محافظته أو شغرت وظيفته لاي سبب من الاسباب ولم يكن نائبه على راس عمله فللوزير ان يكلف احد الحكام الاداريين ممن لا تقل رتبته عن متصرف للقيام بعمله.

ومن بين المهام الأساسية للمحافظ أن يقرر ويفصل في كل ما يقع ضمن اختصاصه كما في المادة 10 وأنه يبت المحافظ مباشرة في الامور الداخلة في اختصاصه ويحيل للمراجع المختصة الامور الخارجة عن اختصاصه مشفوعة برأيه.

ومن بين المهام المطلوبة من المحافظ هو صيانة النظام العام والحريات ومن هنا جاءت المادة 11، لتبين أن من مسؤوليات المحافظ أن يتولى المحافظ المهام والصلاحيات المخولة اليه بموجب التشريعات النافذة بما في ذلك صون الحريات العامة وحقوق المواطنين والمحافظة على الامن والاستقرار والسلامة العامة وسلامة الافراد وممتلكاتهم واتخاذ الاجراءات الوقائية اللازمة لذلك

(1) نظام التشكيلات الإدارية (مرجع سابق) .

والمحافظة على النظام العام والآداب العامة وتأمين راحة العامة وتعزيز الوحدة الوطنية بين ابناء المحافظة والاهتمام بالمناسبات الدينية والوطنية والاشراف على حسن تنظيمها بالتنسيق مع الجهات المختصة وتحقيق العدالة بين الجميع ضمن سيادة القانون وبما لا يتعارض مع استقلال القضاء وتفنيش مراكز الاصلاح والتأهيل ودور التوقيف في المحافظة. (1)

(1) كما بين نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته على مجموعة من المهام للمحافظ:
المادة (14)

أ. يلتزم الموظفون في المحافظة بمراعاة التوجيهات والامور الصادرة عن المحافظ وتنفيذها بما لا يتعارض مع التشريعات المعمول بها.

ب. إذا تبين للمحافظ ان موظفا لا يلتزم بمهام وظيفته وواجباتها ولا يتقيد في سلوكه بأخلاقيات الوظيفة فللمحافظ ان يقدم للوزير أو إلى أي جهة ذات علاقة اقتراحا خطيا معللا لنقله داخل المحافظة أو إلى خارجها أو لاتخاذ أي اجراء تأديبي بحقه.

ج. يلتزم رؤساء المؤسسات الرسمية وذات النفع العام والخاصة بالتقيد التام بقرارات المحافظ وطلباته الخطية ذات العلاقة بالأمن والنظام العام والسلامة العامة وبما لا يتعارض مع التشريعات المعمول بها.

المادة (15): على المحافظ التأكد من التزام رؤساء الدوائر والمؤسسات الرسمية وموظفيها في المحافظة بأوقات الدوام الرسمي وعلى رؤسائها باستثناء القضاة اشعار المحافظ عند مغادرة أي منهم مركز المحافظة.

المادة (16): على كبار موظفي الدولة وممثلي البعثات الدبلوماسية والمنظمات الدولية والإقليمية الذين يفدون إلى المحافظة بعمل رسمي اشعار المحافظ بزيارتهم لها.

المادة (17)

أ. يقوم المحافظ أو من يفوضه خطيا بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرم المشهود كما هو منصوص عليه في قانون اصول المحاكمات الجزائية.

ب. يبلغ المحافظ المدعي العام ضمن منطقة اختصاصه عن الجرائم غير المشهودة التي يطلع عليها.

المادة (18): توضع قوى الامن العام والدرك في المحافظة تحت تصرف المحافظ مباشرة فيما يتعلق بقيامها بوظائفها وهي مكلفة بتنفيذ اوامره وفقا للتشريعات النافذة.

المادة (19): إذا تبين للمحافظ ان قوى الامن العام والدرك في المحافظة غير كافية للحفاظ على الامن والنظام العام والسلامة العامة فله ان يطلب من الوزير الاستعانة بالقوات المسلحة.

المادة (20): توضع مراكز الدفاع المدني في المحافظة تحت تصرف المحافظ مباشرة فيما يتعلق بقيامها بوظائفها وهي مكلفة بتنفيذ اوامره وفقا للتشريعات النافذة.

المادة (21): على المحافظ ان يتخذ فورا جميع التدابير اللازمة لمجابهة حالات الطوارئ الناتجة من الكوارث الطبيعية كالزلازل والهزات الارضية والفيضانات والحرائق والايوننة والآفات ومكافحتها وان يطلب من الجهات المختصة وجوب القيام بالإجراءات اللازمة لهذه الغاية وان يدعو للجان المختصة لتولي المسؤوليات الملقاة على عاتقها في هذه الحالات. (نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته).

المادة (22)

أ. إذا وقع اعتداء أو غصب بين على أي اموال منقولة أو غير منقولة أو أي حقوق عينية بما في ذلك الاعتداء أو الغصب لحقوق الانتفاع بمياه الري وكان من شأنه الاخلال بالأمن فللمحافظ ان يتخذ التدابير اللازمة وان يعمل على ائصال الحقوق إلى اصحابها وإذا تعذر عليه ذلك فيودع الاموال المنقولة وغير المنقولة التي وقع الاعتداء أو الغصب عليها امانة لدى شخص ثالث دون ان يكون لهذا الاجراء تأثير في الحكم القضائي الذي تصدره المحكمة المختصة وعلى ان يبقى الاجراء المذكور قائما إلى ان يصدر الحكم القطعي في القضية.

ب. على المتضرر من الاعتداء أو الغصب المنصوص عليه في الفقرة أ من هذه المادة مراجعة المحافظ خلال ثلاثين يوما من تاريخ حدوث أي منهما إذا كان مقيما في المملكة وخلال تسعين يوما إذا كان مقيما خارجها.

المادة (23)

أ. للمحافظ ان يسمح بسحب المياه من الانهار والسيول وفقا للإجراءات التي يتم الاتفاق عليها مع الجهات الرسمية المختصة وذلك دون الاخلال بحقوق الغير من ذوي العلاقة.

ب. للمحافظ التأكد من ان عمليات حفر الابار الارتوازية تتم وفقا للرخص التي منحتها الجهات الرسمية ذات العلاقة وله اتخاذ الاجراءات اللازمة لوقف عمليات الحفر في حال أي مخالفة.

المادة (24): للمحافظ اتخاذ الاجراءات اللازمة لتوفير المواد الترمينية الاساسية ومنع تخزينها بهدف احتكارها ورفع اسعارها.
المادة (25): يعمل المحافظ بالتعاون والتنسيق مع الاجهزة المختصة ووفقا للتشريعات المعمول بها على توفير الخدمات العامة في المحافظة ومتابعة ادامتها وتطويرها وبصورة خاصة ما يلي:

أ. فتح الطرق الرئيسية والقروية والزراعية وتعبيدها وصيانتها.
ب. توفير المياه الصالحة للشرب في المدن والقرى والتجمعات السكانية وتأمين خدمات الصرف الصحي.
ج. تنظيم وحماية المرافق العامة في المدن والقرى كالمراعي ومصادر المياه والبيادر والساحات العامة والمقابر وتخصيص الاراضي اللازمة لها ان وجدت.

د. اتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على البيئة وحمايتها.
هـ. متابعة توفير مستلزمات التعليم العام من كوادر بشرية وابنية واجهزة وغيرها.
و. تشجيع تأسيس المكتبات العامة والانشطة الثقافية والرياضية والكشافية ورعاية الشباب واعمال الجمعيات والهيئات التطوعية ومراقبة انشطتها.

ز. تعميم الخدمات الصحية وتوفير الرعاية الاجتماعية بإنشاء المراكز الصحية ودور العجزة والايام والاحداث المشردين وتطويرها.

ح. رعاية المقامات واضرحة الصحابة ودور العبادة والاثار والمواقع التاريخية وحمايتها من أي تجاوز أو عبث أو اعتداء.
ط. تعميم خدمات الكهرباء والبريد والاتصالات.

ي. اقامة الاسواق العامة وتشجيع معارض الانتاج الصناعي والزراعي.
ك. توفير خدمات الدفاع المدني في المحافظة.

ل. تنظيم اعمال الصيد البري والبحري ومراقبتها بما يتفق مع متطلبات المصلحة العامة.
م. حماية المناطق الحرجية والغابات من أي اعتداء والعمل على التوسع في انشائها.

ن. مراقبة دور السينما والتهو والاماكن العامة.
س. متابعة أي امور ذات علاقة بمهامه وصلاحياته بمقتضى التشريعات النافذة المفعول أو تنفيذا لاي قرار يتخذه مجلس الوزراء يتعلق بالخدمات العامة.

المادة (26)

وأما بخصوص ما يمكن أن يصدر من قرارات عن المتصرف وفقا للصلاحيات الممنوحة له.(1)

فقد بينت المادة (28) أن المتصرف هو المتصرف رئيس الادارة العامة في اللواء واعلى سلطة تنفيذية

أ. المحافظ هو امر الصرف من النفقات المخصصة للمحافظة التي يفوض خطيا من الجهات المختصة بالإتفاق منها.
ب. يقوم مدير مالية مركز المحافظة أو اللواء أو القضاء أو من يقوم مقامه بتنفيذ اجراءات الصرف.
(1) ونص نظام التشكيلات رقم (47) لسنة 2000 على مجموعة من المهام للمتصرف:
المادة (31)

أ. يرفع إلى المحافظ الذي يتبع اليه اداريا تقارير شهرية مشفوعة براهه عن الاحوال العامة في اللواء واحتياجات المواطنين ومطالبهم وما يقع فيه من حوادث هامة واي تقارير تستوجبها ظروف طارئة أو مستعجلة
ب. يلتزم الموظفون في اللواء بمراعاة التوجيهات والاورام الصادرة عن المتصرف وتنفيذها بما لا يتعارض مع التشريعات النافذة المفعول.

ج. يلتزم رؤساء المؤسسات الرسمية وذات النفع العام والخاصة بالتقيد بقرارات المتصرف الخطية وطلباته ذات العلاقة بالأمن والنظام العام والسلامة العامة وبما لا يتعارض مع التشريعات المعمول بها.
د. على المتصرف التأكد من التزام رؤساء الدوائر والمؤسسات الرسمية وموظفيها في المحافظة بأوقات الدوام الرسمي وعلى رؤسائها باستثناء القضاة اشعار المتصرف عند مغادرة أي منهم مركز اللواء.

المادة (32): على كبار موظفي الدولة الذين يفدون إلى اللواء بعمل رسمي اشعار المتصرف بزيارتهم له
المادة (33)

أ. يقوم المتصرف أو من يفوضه خطيا بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرم المشهود كما هو منصوص عليه في قانون اصول المحاكمات الجزائية.

ب. يبلغ المتصرف المدعي العام ضمن منطقة اختصاصه عن الجرائم غير المشهودة التي يطلع عليها المادة 34: توضع قوى الامن العام والدرك في اللواء تحت تصرف المتصرف مباشرة فيما يتعلق بقيامها بوظائفها وهي مكلفة بتنفيذ اوامره وفقا للتشريعات النافذة.

المادة (35): على المتصرف في الحالة المذكورة في المادة (19) من هذا النظام اتخاذ ما يراه ضروريا من التدابير الاولية لحفظ الامن والنظام العام وتقديم اقتراحات للمحافظ لاتخاذ الاجراءات اللازمة لهذا الغرض.

المادة (36): توضع مراكز الدفاع المدني في اللواء تحت تصرف المتصرف مباشرة فيما يتعلق بقيامها بوظائفها وهي مكلفة بتنفيذ اوامره وفقا للتشريعات النافذة. (نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته)

المادة (37): على المتصرف ان يتخذ فورا جميع التدابير اللازمة لمجابهة حالات الطوارئ الناتجة من الكوارث الطبيعية كالزلازل والهزات الارضية والفيضانات والحرائق والابنية والآفات ومكافحتها وان يعلم المحافظ للقيام بالإجراءات اللازمة لهذه الغاية وان يدعو للجان المختصة لتولي المسؤوليات الملقة على عاتقها في هذه الحالات.

المادة (38)

أ. للمتصرف ان يسمح بسحب المياه من الانهار والسيول وفقا للإجراءات التي يتم الاتفاق عليها مع الجهات الرسمية المختصة وذلك دون الاخلال بحقوق الغير من ذوي العلاقة.

ب. للمتصرف التأكد من ان عمليات حفر الابار الارتوازية تتم وفقا للرخص التي منحتها الجهات الرسمية ذات العلاقة وله اتخاذ الاجراءات اللازمة لوقف عمليات الحفر في حال أي مخالفة

المادة (39): للمتصرف اتخاذ الاجراءات اللازمة لتوفير المواد الترمينية الاساسية ومنع تخزينها بهدف احتكارها ورفع اسعارها.

فيه ويتقدم على جميع موظفي الدولة في اللواء ويتولى المتصرف في اللواء المهام والواجبات المنوطة بالمحافظ في محافظته بما في ذلك القيام بالمهام وممارسة الصلاحيات المخولة له بمقتضى التشريعات بما في ذلك قانون منع الجرائم والمحافظة على حقوق الدولة والمواطنين وعليه تنفيذ تعليمات المحافظ والرجوع اليه في امور اللواء الهامة وبخاصة ما يتعلق منها بالأمن والنظام العام ولا يجوز للمتصرف مغادرة منطقة عمله في أي وقت من الاوقات الا بإذن من المحافظ.

ويظهر من استعراض هذه النصوص أن الحاكم الإداري يؤدي دوراً بارزاً ومهما في الوحدة التي يدير وذلك من خلال تذليل الصعوبات التي تعترض سير العمل وتنمية العمل بروح الفريق الواحد وتدريب العاملين في وحدات التنمية حسب الحاجات التدريبية واستغلال للموارد المتاحة في المحافظة

المادة (40): يعمل المتصرف بالتعاون والتنسيق مع الاجهزة المختصة وفقاً للتشريعات المعمول بها على توفير الخدمات العامة في اللواء ومتابعة ادامتها وتطويرها وبصورة خاصة ما يلي:

- أ. فتح الطرق الرئيسية والقروية والزراعية وتعبيدها وصيانتها.
- ب. توفير المياه الصالحة للشرب في المدن والقرى والتجمعات السكانية وتأمين خدمات الصرف الصحي.
- ج. تنظيم وحماية المرافق العامة في المدن والقرى كالمراعي ومصادر المياه والبيادر والساحات العامة والمقابر وتخصيص الاراضي اللازمة لها ان وجدت.
- د. اتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على البيئة وحمائتها.
- هـ. متابعة توفير مستلزمات التعليم العام من كوادر بشرية وابنية واجهزة وغيرها.
- و. تشجيع تأسيس المكتبات العامة والانشطة الثقافية والرياضية والكشافية ورعاية الشباب واعمال الجمعيات والهيئات التطوعية ومراقبة انشطتها. (نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته)
- ز. تعميم الخدمات الصحية وتوفير الرعاية الاجتماعية بإنشاء المراكز الصحية ودور العجزة والايام والاحداث المشردين وتطويرها .
- ح. رعاية المقامات واضرحة الصحابة ودور العبادة والاثار والمواقع التاريخية وحمائتها من أي تجاوز أو عبث أو اعتداء.
- ط. تعميم خدمات الكهرباء والبريد والاتصالات .
- ي. اقامة الاسواق العامة وتشجيع معارض الانتاج الصناعي والزراعي .
- ك. توفير خدمات الدفاع المدني في اللواء .
- ل. تنظيم اعمال الصيد البري والبحري ومراقبتها بما يتفق مع متطلبات المصلحة العامة .
- م. حماية المناطق الحرجية والغابات من أي اعتداء والعمل على التوسع في انشائها .
- ن. مراقبة دور السينما واللهو والاماكن العامة .
- س. متابعة أي امور ذات علاقة بمهامه وصلاحياته بمقتضى التشريعات النافذة المفعول أو تنفيذاً لاي قرار يتخذه مجلس الوزراء يتعلق بالخدمات العامة.

بأفضل درجة ممكنة واتخاذ ما يلزم لتطوير البنية التحتية في المحافظة والحد من التضارب والازدواجية في العمل والتنسيق بين مختلف المجالس المحلية في تنفيذ المشاريع المشتركة كما يلعب دوراً هاماً من خلال الإشراف المباشر على مشروعات المحافظة والمشاركة في إعداد موازنات المحافظات وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين ومراقبة المشاريع في المجالس المحلية والرقابة على النفاق المالي في المجالس المحلية ومراقبة تنفيذ التشريعات من قبل المجالس المحلية. (1)

وقد صدر قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (5) لسنة 2011 المعدل لقانون 2004 وقانون 2008، حيث تضمن هذا القانون بعض التعديلات المتعلقة بشكليات عقد الاجتماعات العامة، فقد اشترط هذا القانون تقديم إشعار بعقد الاجتماع العام على الأقل قبل 48 ساعة من موعد عقد الاجتماع العام، (2) وقد نص هذا القانون على ضرورة أن يكون عدد أسماء منظمي الاجتماع المقدمين مع طلب عقد الاجتماع سبعة أفراد طبيعيين بدلاً من خمسة أفراد طبيعيين، وهذا إجراء يساعد على تقديم ضمانات أكبر للحفاظ على النظام العام والأمن حين انعقاد الاجتماع العام، وقد أعاد هذا القانون الحياة لحرية الاجتماعات العامة، ذلك أن هذا القانون في المادة الرابعة منه البند (1) اكتفى بأن يقوم منظمو الاجتماع العام بتقديم إشعار لعقد الاجتماع العام دون انتظار موافقة الحاكم الإداري، وهذا أطلق المزيد من الحرية لعقد الاجتماعات العامة في الأردن. ولكن وعلى الرغم من إطلاق المزيد من الحرية لعقد الاجتماعات العامة من خلال القانون رقم (5) لسنة 2011، إلا أن هذا القانون أبقى صلاحية مراقبة الاجتماعات العامة، وفضها بيد الحاكم الإداري، الذي يتمتع بصلاحيات

(1) الجبور، موسى ضيف الله (2008) دور الحاكم الإداري في عملية التنمية المحلية رسالة ماجستير من جامعة مؤتة الكرك ص27.

(2) قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (5) لسنة 2011، المنشور في الجريدة الرسمية رقم (5090) الصادر 282 بتاريخ 2/5/2011.

واسعة في هذا المجال، ونص على تبعية الأجهزة الأمنية لقرار الحاكم الإداري في التعامل مع الاجتماعات العامة.

أكدت تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة 2011 التي أصدرتها وزارة الداخلية ونشرت بالجريدة الرسمية على الزام مقدمي الاشعار بعقد الاجتماع العام أو تنظيم المسيرة بالزمان والمكان الذي تضمنه الاشعار المقدم لهذه الغاية تحت طائلة المسؤولية القانونية. وشددت على عدم القيام بأي دعوة أو اعلان قبل اشعار الحاكم الاداري بعقد الاجتماع أو التجمع أو المسيرة، وعدم استخدام أي شعارات أو هتافات أو رسومات أو صور أو رموز تمس سيادة الدولة أو الوحدة الوطنية أو الامن أو النظام العام، وعدم حمل الاسلحة والادوات الحادة أو أي اداة تساعد على ارتكاب الجريمة أو الاخلال بالأمن أو النظام. واشتملت التعليمات على الالتزام بعدم عرقلة حركة السير اثناء المسيرات وعدم التعرض للمنشآت العامة أو الخاصة اضافة إلى عدم السماح لاي كان الاخلال بالأمن أو النظام داخل اماكن الاجتماعات كما اشتملت على مراعاة رفع العلم الاردني وفقا لما هو مقرر في قانون الاعلام الاردنية النافذ واذا كان النشاط المطلوب مسيرة فيجب ان يبين في الاشعار المقدم خط سير المسيرة ومكان انطلاقها ومكان انتهائها والوقت المتوقع لانتهائها. وبموجب هذه التعليمات، تلغى تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات الصادرة في عام 2004. ويعتبر قانون الاجتماعات العامة رقم (5) لسنة 2011. ⁽¹⁾ مانحاً للمزيد من الحريات العامة في مجال الاجتماعات العامة، وهذا التعديل على قانون الاجتماعات العامة يعيد حرية الاجتماعات العامة التي كانت ممنوحة في ظل قانون الاجتماعات العامة لسنة (1953) ومن هنا فالأردن كان من الدول السبّاقة في المنطقة العربية في مجال إقرار حرية الاجتماعات العامة، فقد

(1) قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (5) لسنة 2011، (مرجع سابق) .

تتبعه مبكراً إلى أهمية الحريات العامة وحرية الاجتماع العام تحديداً في تعزيز الديمقراطية ومشاركة الشعب في الشأن العام، ولذلك فقد نصت دساتيره المتعاقبة بدءاً من دستور إمارة شرق الأردن لعام 1928، وانتهاء بالدستور الحالي، على حق الأردنيين في الاجتماع، إلا أن الدساتير كلها أحالت كيفية تنظيم ممارسة هذا الحق والتمتع بهذه الحرية إلى القانون وتضمن القانون مجموعة من القواعد الإجرائية لممارسة حرية الاجتماعات العامة وتتمثل في إعلام السلطة الإدارية المختصة بالاجتماع العام. وتشكيل لجنة لتنظيم الاجتماع. ومراعاة القيود المكانية والقيود الزمانية. وعدم الاعتداء على الأمن أو مخالفة النظام العام أو الآداب العامة.

الاجتماعات المستثناة من تطبيق أحكام القانون هي بحكم طبيعتها لا يجب أن تخضع لأي رقابة إدارية على اعتبار أنها إما اجتماعات خاصة بتحقيق الأهداف والغايات الخاصة بجهات ومؤسسات معينة كالجمعيات الخيرية والشركات والغرف التجارية والنقابات المهنية والندوات أو أنها اجتماعات عائلية بحتة تتعلق بمناسبات اجتماعية كالأفراح والأتراح. هذا بالإضافة إلى أن الاجتماعات العامة المستثناة في المادة (3) من القانون لم ترد على سبيل الحصر بل على سبيل المثال، حيث أعطى القانون وزير الداخلية الحق في استثناء أية اجتماعات أخرى من نطاق تطبيق القانون وذلك بإرادته المنفردة ودون أي معقب عليه. وهو الأمر الذي يجعل الرقابة على ممارسة حق الاجتماع العام في الأردن من عدمه بيد السلطة التنفيذية ممثلة بوزير الداخلية.

كما أن المشكلة الأساسية في قانون الاجتماعات العامة الأردني والتي لم يعالجها القانون المعدل لسنة 2011 تتمثل في تعريف الاجتماع العام والذي عرفته المادة (2) من القانون بأنه الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة. إن مثل هذا التعريف للاجتماع العام هو تعريف مطلق من حيث نطاقه وأشخاصه وزمانه ومكانه. فبموجبه يمكن اعتبار أن أي اجتماع

لشخصين أو أكثر في أي مكان - وإن كان خاصا بهم كمنزل أو مكتب - ويتم فيه مناقشة أي أمر من الأمور المتعلقة بالسياسة العامة للدولة هو اجتماع عام يملك الحاكم الإداري سلطة اتخاذ إجراءات وتدابير أمنية لمواجهةته ويجب إشعاره بانعقاده. لذا فقد كان على القانون المعدل الجديد أن يحدد عددا معيناً للأفراد المجتمعين الذين إذا ما ناقشوا في اجتماعهم أمراً يتعلق بالسياسة العامة للدولة يتحول لقاؤهم إلى اجتماع عام لغايات تطبيق أحكام قانون الاجتماعات العامة عليه. كما أن مفهوم السياسة العامة للدولة والتي إذا ما تمت مناقشتها في أي اجتماع يتحول إلى اجتماع عام هو مفهوم واسع وفضفاض ويثير مشاكل في التطبيق العملي. فالأزمة الاقتصادية التي يعاني منها الأردن والعالم تتعلق بالسياسة العامة للدولة والظروف الاجتماعية المتغيرة تعد كذلك في صلب السياسة العامة للدولة والتي إذا ما كانت محور أي اجتماع يعقده شخصين أو أكثر يتحول الاجتماع إلى اجتماع عام لغايات تطبيق الوصاية الإدارية عليه. (1).

(1) الشواورة، مراد (2015) 'التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني رسالة ماجستير من جامعة الشرق الأوسط عمان ص129

المبحث الثاني صلاحيات الحاكم الإداري

يمكن القول إن صلاحيات الحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم تندرج تحت مفهوم الضبط الإداري المتمثل بقيود وضوابط ترد على نشاط الأفراد وحررياتهم بهدف حماية النظام العام، كما تقتضي متطلبات الضبط الإداري الموازنة والموازنة بين حقوق الأفراد وحررياتهم، وبين تقييد هذه الحريات. وبذلك يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي؛ فالأول دوره وقائي من أجل المحافظة على عناصر النظام العام،⁽¹⁾ في حين الأخير يأتي بعد ارتكاب الجريمة لبحث عن الفاعل ويجمع الأدلة التي تكفل إنزال العقاب، ومن المسلم به في الفقه والقضاء أن الدولة مسؤولة عن أعمال وإجراءات الضبط الإداري باعتبارها من قبيل القرارات والأوامر الإدارية التي تسأل الدولة عن التعويض عنها في حالة ارتكاب رجال الضابطة الإدارية أخطاء فاحشة أثناء ممارسة أعمالهم، ومن خلال هذا المبحث سيتم عرض الفئات التي يطبق بحقها هذا القانون، والقرارات التي يمكن اتخاذها للقرارات التي يمكن اتخاذها بموجب قانون منع الجرائم سندا لأحكام القانون، فانه يحق للحاكم الإداري اتخاذ مجموعة من القرارات، وهو يتمتع بهذا الخصوص بصلاحيات تقديرية لا يحدها الا سوء استعمال السلطة .

(1) الهلسه، أيمن أديب سلامة (2020) قانون منع الجرائم بين مقتضيات الضبط الإداري ومراعاة الحقوق والحريات مجلة العلوم القانونية والسياسية الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية العراق س10، ع4 ص47

المطلب الأول التوقيف الإداري

الفرع الأول: تعريف التوقيف الإداري

يعرف التوقيف بأنه إيداع المتهم السجن فترة التحقيق كلها أو بعضها أو إلى أن تنتهي محاكمته وعزفه جانب آخر من الفقه بأنه "سلب حرية المتهم فترة من الزمن غالباً ما يتصف بالتأقيت تستوجب مصلحة التحقيق وفق ضوابط قررها المشرع".⁽¹⁾

وعرف التوقيف أنه سلب حرية المتهم مدة من الزمن تحددها مقتضيات التحقيق ومصلحته وفق ضوابط قررها القانون.⁽²⁾

وعرف أنه إجراء احترازي تتخذه السلطات العامة ممثلة بالحاكم الإداري والمتصرف ينتج عنه تقييد الحرية الشخصية للشخص الموقوف ويهدف الي وقاية المجتمع من المخاطر وحماية للنظام العام مما قد يهدده.⁽³⁾

بيد أن الباحث يرى أن التعريف الأخير هو أقرب لمضمون التوقيف الصادر عن الحاكم الإداري باعتبار أنه يحدد الجهة التي تصدر قرار التوقيف وهو الأمر الذي لم يتوافر في التعريفات الأخرى.

(1) عباينة، محمود أحمد (2007) التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام أطروحة دكتوراه من جامعة عمان العربية ص25

(2) الفواعرة، محمد نواف (2014) القيود القانونية على قرار التوقيف في مرحلة ما قبل المحاكمة: دراسة مقارنة مجلة المنارة مج(20) ع(3) لسنة 2014. ص292

(3) الهواوشة عيسى والعساف فريال (2018) تقرير مدى صلاحيات التوقيف الاداري الواردة في قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 المركز الوطني لحقوق الإنسان ص12 واليوسف، إلياس يوسف (1979) سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق. ص22 والعلوي، سالم بن راشد (2009) القضاء الإداري -دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمانص81

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري

تنوعت النظرة القانونية نحو التوقيف الذي منحه قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 للحكام الإداريين بين أن يكون عملا إداريا محضا خاضعا للرقابة القضائية وبين أن يكون قرارا إداريا مستمرا وفيما يلي تفصيل ذلك:

1. التوقيف عمل إداري يخضع لرقابة القضاء الإداري

فقد استقر الفقه والقضاء على اعتبار التوقيف الإداري قرار إداري، ويخضع لرقابة القضاء الإداري، بما يمثله من إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة والتعليمات بقصد إحداث أثر قانوني، وبذلك يعد التوقيف الإداري عمل قانوني يصدر بإرادة منفردة، ويرتب أثرا قانونيا معيناً⁽¹⁾، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية: "بأن إصدار مذكرة توقيف بحق الأشخاص الذين يشكلون تهديدا للأمن العام، لكون تركهم دون قيد فيه خطر على حياة الناس وأمنهم؛ يعتبر من القرارات التي تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا⁽²⁾، حيث تتصف أن صدورها عن جهة إدارية منحها المشرع سلطة اصدار قرارات سالبة للحرية الأصل انها من اختصاص القضاء. وقيد المشرع الحكام الإداريين باتباع نفس الإجراءات التي تتبعها المحاكم القضائية قبل اصدار القرار المقيد والسالب للحرية.⁽³⁾

2. التوقيف الإداري قرار إداري مستمر

يعتبر قرار التوقيف من القرارات المستمرة التي تتجدد آثارها بصورة دائمة، ولا تنتهي بمجرد صدور القرار، وتكون قابلة للطعن للإلغاء طالما بقي القرار ولم يتم إلغاؤه لاستمرار آثاره، واعتبرت

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في، القضية رقم (984) تاريخ 17 يناير 1955 السنة السابعة، مجموعة السنة التاسعة، ص237

(2) المحكمة الإدارية رقم (543/2001)، تاريخ 21/5/2001، منشورات مركز عدالة

(3) الهواوشة عيسى والعساف فيال (2018) تقرير مدى صلاحيات التوقيف الإداري الواردة في قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 (مرجع سابق) ص13

المحكمة الإدارية أن قرار التوقيف قرار وقتي ذو أثر مستمر وأن الدعوى مستوجبة الرد إذا قدمت بعد فوات ميعاد الطعن وهو ستون يوماً من تاريخ اتخاذ قرار التوقيف، وقضت في هذا: "أن محافظ العاصمة أصدر قراراً توقيف شخص وأقيمت الدعوى بعد مضي سبعة شهور على قرار التوقيف الذي علم به المستدعي علماً يقينيا وبالتالي تكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لتقديمها بعد انقضاء مدة الطعن. (1)

الفرع الثالث: سند مشروعية التوقيف وفقاً لصلاحيات الحكام الإداريين

يستند التوقيف وفقاً لصلاحيات الحكام الإداريين إلى قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954. (2) ومن خلال استعراض نصوص قانون منع الجرائم نلمح أنه يتم تسويق هذا القانون باعتباره قانوناً وقائياً وحمائياً يهدف إلى منع الجرائم التي تخل بأمن المجتمع قبل وقوعها، وخاصة جرائم القتل والشرف والسرقات، حيث يقتصر تطبيق هذا القانون على حالات محددة وعلى الأشخاص الذين يشكلون خطراً على المجتمع ويمتهنون الإجرام والاعتداء على المواطنين والممتلكات واستخدام الأدوات

(1) المحكمة الإدارية حكمها رقم (2014/59) تاريخ 14/4/2014، و محكمة العدل العليا حكمها رقم (204/1994): تاريخ 16/4/1995، مجلة نقابة المحامين، عدد (7)، سنة 1995، ص 3107

(2) من ذلك ما نص عليه قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 في المادة(3)- (إذا اتصل المتصرف أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الاصناف المذكورة ادناه ورأى ان هنالك اسبابا كافية لاتخاذ الاجراءات ، فيجوز له ان يصدر إلى الشخص المذكور مذكرة حضور بالصيغة المدرجة في الذيل الاول لهذا القانون ، يكلفه فيها بالحضور امامه ليبين إذا كان لديه اسباب تمنع من ربطه بتعهد ، اما بكفالة كفلاء واما بدون ذلك ، حسب الصيغة المدرجة في الذيل الثاني لهذا القانون يتعهد فيه بان يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستصوب المتصرف تحديدها على ان لا تتجاوز سنة واحدة.

1- كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بانه كان على وشك ارتكاب اي جرم أو المساعدة على ارتكابه.

2- كل من اعتاد اللصوصية او السرقة أو حيازة الاموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو ابواؤهم أو المساعدة على اخفاء الاموال المسروقة أو التصرف فيها.

3- كل من كان في حالة تجعل وجوده ظلياً بلا كفالة خطراً على الناس) .

الحادة والأسلحة النارية، ويقومون بترويع المواطنين وابتزازهم، وبالتالي فإن هذه الفئات يمكن توقيفهم من قبل المحافظ بموجب قانون منع الجرائم حفاظاً على أمن وحياة الآخرين

كما ان من مسوغات هذا القانون هو حل القضايا المتعلقة بالشرف أو قضايا القتل التي أنهى الجاني فيها محكوميته دون ان تقوم عشيرته بإجراءات الصلح العشائري ، حيث يتم التوقيف الجاني في هذه الحالة للضغط على ذوي الجاني ليقوموا بإجراءات الصلح العشائري حفاظاً على حياة الافراد وحقناً للدماء باعتبار ان ترك الجاني الذي انهى محكوميته في جرائم القتل والعرض حراً دون إجراء الصلح العشائري يشكل خطورة كبيرة على حياته نظراً للأعراف العشائرية السائدة في المجتمع الاردني . كما ان من مبررات التوقيف الاداري أنه يهدف إلى حماية الفتيات اللواتي يتغيبن عن منزل اولياء امورهن أو ازواجهن أو التي تنهي محكوميتها عن جرم الزنا أو اي جرم اخر يمس بالشرف، ذلك ان ترك هذه الفتاة حرة قد يؤدي إلى قتلها من قبل أهلها أو زوجها. ومن هنا فإننا لم نجد ان دور المحافظ هو استباقي وقائي يهدف لمنع الجرائم وليس توقيع العقوبة على مرتكب الجريمة. (1)

الفرع الرابع: خصائص التوقيف الإداري

3. التوقيف إجراء احترازي حيث أن مبررات اصدار هذا القانون تحقيق مصلحة المجتمع وحمايته من اللصوصية ومكرري الاجرام.

1. يستند لقانون منع الجرائم دون سواه: أن القانون الذي يعطي للمحافظ صلاحيات قضائية ويعطيه سلطة التوقيف الاداري هو قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.

2. لزوم توافقه مع مبادئ القانون نفسه ومع الدستور، فيجب أن يتوافق اجراء التوقيف مع ما جاء به القانون نفسه ويتوافق مع موجبات هذا القانون، ويتوافق كذلك مع احكام الدستور

(1) حتامه، سليم سلامه ارحيل(2015) أحكام التوقيف الإداري وضمائنه الموضوعية والإجرائية: دراسة في القانون الأردني مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية جامعة السلطان قابوس - كلية الآداب والعلوم الاجتماعية مج2, ع9 ص 83

الاردني والمبادئ الدستورية المستقرة فقهاً وقضاءً فلا يمكن ان ننظر لسلامة التوقيف وقانونيته تطبيقه بمعزل عن النصوص والمبادئ الدستورية. (1)

3. الأسباب التي يستخدم لها التوقيف حصرية: لا يجوز استعمال التوقيف في المسائل التي تخرج عن اختصاص الحاكم الإداري لأن التوقيف الإداري هو إجراء ضبطي وقائي يصدر عن سلطة غير قضائية (السلطة التنفيذية) بسلب حرية الشخص لمدة محددة نسبياً، وذلك بموجب نص تشريعي خاص دون توجيه تهم محددة إلى الموقوف أو تقديمه للمحاكمة بهدف المحافظة على النظام العام وهو قرار إداري يخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً دون تقيده بمهل التقاضي (2)، فلا يجوز استعمال التوقيف كسيف مسلط على رقاب المواطنين لمنعهم عن ممارسة حقهم في التعبير عن رأيهم بالوسائل السلمية، كما وتتص المادة (8) الدستور الأردني على الحماية من الاعتقال غير المبرر بأنه: (لا يجوز أن يقبض على أحد أو يوقف أو يحبس أو يقيد حريته إلا وفق أحكام القانون وكل من يقبض عليه أو يوقف أو يحبس أو يقيد حريته تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز تعذيبه، بأي شكل من الأشكال، أو إيذاؤه بدنياً أو معنوياً، وفي هذا قضت المحكمة الادارية بإلغاء القرار الصادر عن متصرف لواء قصبه العاصمة القاضي باعتبار أحد الأفراد من الأشخاص الوارد وصفهم في المادة 3 من قانون منع الجرائم، حيث قرر المتصرف تكليفه بإحضار كفالة عدلية بقيمة مائة ألف دينار، ووضعه في أحد مراكز الإصلاح والتأهيل لحين تنفيذ قرار المتصرف القاضي بإحضار الكفالة المطلوبة. وقد جاء في قرار المحكمة بأن المادة 3 من قانون منع الجرائم التي استند إليها القرار الطعين أنه ولغايات وضع الشخص تحت الرقابة يشترط أن تتوافر الشروط التالية:

1. أن يكون القرار صادراً عن المحافظ استناداً لصلاحياته القانونية.
2. أن يكون الشخص من الأصناف المشار إليها في المادة (3) من القانون.

(1) الهواوشة عيسى والعساف فريد (2018) تقرير مدى صلاحيات التوقيف الاداري الواردة في قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 المركز الوطني لحقوق الإنسان ص13

(2) مساعدة، أكرم (1992) القرار الاداري دراسة تحليلية مقارنة بين الأردن ومصر، دار وائل للنشر، عمان ص58

وبالرجوع إلى القرار الطعين فإن الذي أصدر القرار هو متصرف لواء قصبه عمان وليس المحافظ، وبذلك يكون القرار صادراً ممن لا يملك حق إصداره ويكون مستوجباً للإلغاء لعلّة عدم الاختصاص، إضافة إلى ذلك فإن المحكمة تجد أن المستدعي ليس من ضمن الأشخاص الواردين في المادة 3 من قانون منع الجرائم.

الفرع الخامس: الحدود القانونية للتوقيف الإداري

أ- يجب أن يبني القرار الإداري الصادر بالتوقيف على وقائع صحيحة وثابتة: فإذا بني القرار الإداري الصادر بالتوقيف على وقائع غير موجودة أو غير صحيحة، فهو مخالف للقانون. (1) وذلك يكون تحديد الوقائع والمبررات الموجبة للتوقيف وان تكون هذه الوقائع حقيقية وصحيحة وموجودة .

ب- يجب أن تكون الوقائع المؤدية إلى التوقيف صادرة عن صاحب الشأن دون غيره: وذلك إعمالاً لمبدأ شخصية العقوبة المطبق في القانونين الجنائي والتأديبي، فلا يتم توقيف إلا الشخص الذي يشكل خطراً على الأمن العام، ومن ثم لا يجوز توقيف من لهم صلة بهذا

(1) وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة بإلغاء قرار إداري صدر بتوقيف احد الأشخاص نظراً لانتفاء الواقعة التي بني عليها القرار حيث تقول: القرار الإداري يجب أن يستند إلى أساس واقعي سليم... وان الأمر الذي أصدره وزير الداخلية بتوقيف شخص لأجل غير مسمى بحجة انه سلك سلوكاً يتعارض ومصصلحة الأمن العام مع إن هذا الشخص محكوم بموجب قانون مقاومة الشيوعية وموجود في السجن لم يطلق سراحه ولم يتم مدة محكوميته جدير بالإلغاء لأنه لا يستند إلى أساس واقعي سليم أنظر: (حكم محكمة العدل العليا) في القضية رقم (1955/12) ، مجلة نقابة المحامين لسنة 1955 ، ص 368 وقضت في حكم آخر بإلغاء القرار الإداري الصادر بالتوقيف نظراً لانتفاء الوقائع حيث تقول: لم نجد في اضبارة المستدعي ما يشير إلى صحة الوقائع المادية التي أسندت إليه ، ولهذا وحيث انه يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مؤسساً على وقائع صحيحة لا على مجرد الشكايات والشائعات وأن يكون تقدير هذه الوقائع على أساس سليم. انظر: (حكم محكمة العدل العليا) في القضية رقم (1953/57)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1954، ص 139 وتضيف المحكمة في حكم آخر: بأنها لم تجد فيما أوردته النيابة العامة من أدلة ما يثبت إن المستدعيين يعتنقان الشيوعية أو إنهما قاما بالدعاية لها، إذ كل ما جاء بهذا الخصوص لا يخرج عن دائرة الشبهات التي لا يبني عليها حكم فإذا لم تتوافر مثل هذه البيانات فإن القرار الإداري يكون حقيقياً بالإلغاء لأنه لا يقوم على أساس سليم. ولم تعتبر المحكمة تحريات الشرطة سبباً كافياً لإصدار القرار الإداري القاضي بالتوقيف، إذ تضمنت أقرالاً مرسلة وخلت من تحديد الوقائع التي تفيد خطورة الشخص على الأمن العام انظر: المحكمة الإدارية حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم (1959/6)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1960، ص 88

الشخص ، سواء تعلق الأمر بقرباية أو صداقة أو غيرها من الروابط، طالما لم يصدر عن هؤلاء ما يبرر توقيفهم قانونا. (1)

ج- يجب أن تكون الوقائع قائمة وقت صدور قرار التوقيف: فلا تملك الإدارة توقيف احد الأشخاص لمجرد كونه من أرباب السوابق، لأن ماضي الإنسان السيئ لا يمكن إن يلاحقه إلى ما نهاية، والإنسان يمكن أن يتوب، ورب العزة - وله المثل الأعلى- يقبل التوبة ويغفر الذنب. وعليه، لا بد من وجود وقائع كافية لدى الإدارة، عند صدور قرار التوقيف، تنبئ بان هذا الشخص يشكل خطرا على الأمن العام. (2)

د- أن تبرر الوقائع إصدار قرار التوقيف: استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على رقابتها للتكييف القانوني للوقائع وفيما إذا كانت هذه الوقائع تبرر إصدار القرار الإداري من قبل الإدارة أم لا، فالقضاء الإداري - حسب تعبير المحكمة - يحل تقديره محل تقدير الإدارة فيما يتعلق بالأسباب التي تشكل إخلالا بالنظام العام والوسائل التي تراها ملائمة لمنع هذا الإخلال. (3)

ه- أن لا تشكل الوقائع جريمة: التوقيف، إجراء احترازي وقائي تقوم به الإدارة من اجل الحفاظ على الأمن العام، لذا يجب أن لا يحل محل الأنظمة القانونية الأخرى التي أوجدها المشرع من اجل مجابهة السلوك الإجرامي، ومن ثم لا يجوز التوقيف - حفاظا على الأمن

(1) وتطبيقا لذلك ألغت المحكمة الإدارية القرار الإداري الصادر بتوقيف احد الأشخاص، كون توقيفه كان وسيلة ضغط من اجل تسليم احد الأشخاص، ولا يوجد ما يبرر توقيفه من الناحية القانونية حيث تقول: إذا لم يكن توقيف المستدعي لغرض تأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة وإنما من اجل الضغط عليه ليقوم بتسليم السائق -الذي أوقع حادث الصدم- للسلطات الأردنية وحمل أصحاب الشركة مالكة السيارة الصادمة على مصالحة ذوي ضحايا هذا الحادث فان قرار التوقيف يكون غير مستند إلى أساس سليم. المحكمة الإدارية انظر: حكم محكمة العدل العليا سابقا في القضية رقم (1984/68)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1984، ص 1163

(2) وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية: ولئن كان لا يشترط في النشاط الذي يضيف على القائم به حالة من الاشتباه أو الخطورة على الأمن والنظام العام أن يكون سابقا على الاعتقال مباشرة، لأنها حالة تقوم في الشخص بماضيه البعيد والقريب على السواء، إلا انه ينبغي أن تكون هذه الحالة قائمة بالشخص وقت صدور قرار الاعتقال ، فلا يمكن التسليم بان من قامت به هذه الحالة في وقت معين يفترض أن تستمر معه إلى ما لانهاية ، ويكون عرضة للاعتقال كلما أعلنت حالة الطوارئ ، وإنما يتعين أن تتوافر الدلائل الجدية على استمرار الحالة المذكورة به وبوقائع جديدة تكشف عنها انظر: حكم محكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 1985/3/12 ، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 13، قاعدة رقم (84) ،إعداد الأستاذ حسن الفكهاني ، القاهرة ، ص 130

(3) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم (19 83/173)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1984، ص 486

العام- إذا كان الفعل المرتكب يشكل جريمة يعاقب عليها القانون، فإن شكلت الوقائع جريمة فيحيلها للمدعي العام والقضاء.

- صدور القرار من الجهة المختصة: لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تقرر إلا في حدود اختصاصها المحدد قانوناً، فإذا تجاوزت قواعد الاختصاص كان التدبير الإداري الصادر بالتوقيف مشوباً بعيب عدم الاختصاص. وعليه لا بد من مراعاة القيدتين التاليتين للقول بمشروعية القرار الإداري الصادر بالتوقيف. (1)

أما بشأن تجاوز الحدود القانونية للتوقيف الإداري فقد كفلت المواثيق الدولية الحق في الحرية والأمان الشخصي وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حيث جاء في المادة (3) منه: لكل فرد حق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه وجاء أيضاً في المادة (9) منه: لا يجوز اعتقال أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفاً «وأكد الدستور على هذا الحق في المادة (8) منه. (2) وحددت التشريعات الأردنية وخاصة قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961 الحالات التي يجوز فيها لموظفي الضابطة العدلية القبض على المشتكى عليه وحجز حريته (في الجنايات، وفي أحوال التلبس بالجند)، ووضع مجموعة من الضوابط والقيود الشكلية التي يجب مراعاتها أثناء عملية القبض باعتبار ان التوقيف استثناء على الاصل وهو الحرية الشخصية كما ويتضمن القانون مجموعة من الإجراءات والتدابير التي كفلها المشرع للشخص المعني حتى يضمن خضوعه لإجراءات عادلة من حيث التحقيق وسماع الشهود وحضور المحامين والسماح للمتضرر الطعن بالقرارات

(1) أبو العثم، فهد، 2005 القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان ص 49 ومحمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، تصدر عن مجلس الدولة المصري، السنة 12، 1964 ص 80

(2) تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان/ الأمم المتحدة، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الرابع للأردن بتاريخ 2014/8/20

الإدارية لدى القضاء الإداري. (1) إن قانون منع الجرائم هو قانون وقائي يطبق قبل وقوع الجريمة أما بعد ارتكاب الجريمة فيصبح ذلك من اختصاص القضاء، كما يطبق حصرياً في أضيق الحالات في قضايا القتل، والشرف، وتقطيع الوجه، وقضايا السفاح، وهي قضايا تثور نظراً لتكوين المجتمع الأردني ذي الطابع العشائري ومن مميزات تطبيقه السرية وخصوصاً في قضايا الشرف والسفاح، والسرعة في حل القضايا دون إبطاء، وعدم وجود تكاليف مادية كرسوم التقاضي. كما تجدر الإشارة إلى أن التوقيف الإداري مقتصر على ذوي الأسبقيات الجرمية والذين هم معروفون لدى الأجهزة الأمنية ويشكل وجودهم طلقاءً خطراً على أمن الأفراد وممتلكاتهم. إن إلغاء هذا القانون سيحدث "فراغاً أمنياً" وذلك بتفاقم عمليات السلب والنهب والاعتداء على المواطنين من قبل أصحاب السوابق، ويعد هذا القانون ضرورة ملحة ومطلباً شعبياً واجتماعياً. (2)

(1) الشطناوي، علي، 1996 دراسات في الضبط الإداري، مركز القمة للنشر، عمان ص58 وحتامله، سليم سلامة(2015) أحكام التوقيف الإداري وضمائنه الموضوعية والإجرائية: دراسة في القانون الأردني مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية جامعة السلطان قابوس المجلد 2، العدد9 ص58

(2) تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان/ الأمم المتحدة، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الرابع للأردن بتاريخ 2014/8/20 ومقابلة، عقل يوسف، 2002 بحث بعنوان: ضمانات التوقيف في القانون الأردني، منشور في مجلة أبحاث اليرموك مجلد 18 عدد3 ص918

المطلب الثاني

الربط بكفالة

الكفالة هي شكل من أشكال الممتلكات المودعة أو تعهد بتقديمها إلى المحكمة لإقناعها بالإفراج

عن مشتبه به من السجن، على أساس أن يعود المتهم للمحاكمة وإلا صودرت الكفالة. (1)

الفرع الأول: تعريف الربط بكفالة

تعرف الكفالة انها عقد يكفل بمقتضاه شخص تنفيذ التزام على ان يتعهد للدائن بأن يفي بهذا

الالتزام إذا لم يفي به المدين نفسه. وبالمفهوم القانوني هي ضم ذمة إلى ذمة في المطالبة بتنفيذ

التزام، فالكفالة عقد بمقتضاه يلتزم شخص يسمى (الكفيل) بتنفيذ التزام ما. (2)

وتكمن الغاية من الربط بكفالة، وذلك لضمان عدم قيامه (المتعهد بتنفيذ الالتزام بموجب الكفالة)

بأية اعمال من شأنها تكدير صفو الطمأنينة العامة والمحافظة على الامن والتزامه بالسيرة الحسنة

لمدة سنة، حيث كفله ابنه على ان يتعهدا متضامنين ومنفردين بان يدفع للحكومة المبلغ في حال

قيامه بأية اعمال من شأنها تكدير صفو الطمأنينة العامة. (3)

(1) القبيلات، حمدي (2010) مبادئ الإدارية المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع. ص116 والسنوسي، صبري محمد، 1996 التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ص33

(2) القريوتي، محمد (2004) رفع الكفاءة الادارية للمجالس المحلية في الاردن، مجلة تنمية الرافدين، جامعة الموصل. ص74 والعجارمة نوفان، واحمد العويدي، (2011) بحث بعنوان رقابة محكمة العدل العليا على القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف، منشور لدى مجلة المنارة للبحوث والدراسات الصادرة عن جامعة آل البيت، ع(3) مج(17) ص87

(3) اليوسف، إلياس يوسف (1979) سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق. ص22 والعلوي، سالم بن راشد (2009) القضاء الإداري -دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان

الفرع الثاني: السند القانوني للربط بكفالة

تستند الكفالة إلى نص المادة (3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 أنه إذا اتصل، المتصرف أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الاصناف المذكورة ورأى ان هنالك اسبابا كافية لاتخاذ الاجراءات، فيجوز له ان يصدر إلى الشخص المذكور مذكرة حضور يكلفه فيها بالحضور امامه ليبيّن إذا كان لديه اسباب تمنع من ربطه بتعهد، اما بكفالة كفلاء واما بدون ذلك، يتعهد فيه بان يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستصوب المتصرف تحديدها على ان لا تتجاوز سنة واحدة⁽¹⁾، وتبدو الصلاحيات التقديرية واضحة في هذا النص، وإذا طلب كفالة الكفلاء يجوز ان يرفض قبول اي كفيل لا يرضى عن كفالته لأسباب يدونها في الضبط سندا لأحكام المادة (7) من القانون ذاته ويتضح من نص المادة 3 بأن الشخص المكلف بالحضور أمام الحاكم الإداري لديه الحق بأن يمثل أمامه ليبيّن الأسباب المتوفرة لديه التي قد تمنع ربطه بتعهد، وبخلاف ذلك لم ينص القانون على أي ضمانات أخرى. ومن هنا لا بد من تحديد حد أعلى للكفالة المالية وعدم المبالغة بقيمة الكفالة المطلوبة لأنها تشكل عبئا على كاهل الموقوفين وذويهم وتُشكل سببا للاستمرار في التوقيف.⁽²⁾

الفرع الثالث: ضوابط الربط بكفالة

أن المادة (3) من (قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954) تنص على ما يلي: إذا اتصل بالمحافظ أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الأصناف المذكورة أدناه ورأى أن هنالك أسبابا كافية لاتخاذ الإجراءات فيجوز له أن

(1) قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954

(2) الدحيات، محمد. (2004) الإدارة المحلية ودور ها في الأمن الوطني الأردني. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، ص .

يصدر إلى الشخص المذكور مذكرة حضور بالصيغة المدرجة في الذيل الأول لهذا القانون، يكلفه فيها بالحضور أمامه ليبيّن إذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد، أما بكفالة كفلاء وأما بدون ذلك، حسب الصيغة المدرجة في الذيل الثاني لهذا القانون يتعهد فيه بأن يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستصوب المحافظ تحديدها على أن لا تتجاوز سنة واحدة.

1. كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه.

2. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو ابواءهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف فيها .

3. كل من كان في حالة تجعل وجوده تطبيقاً بلا كفالة خطراً على الناس.

المطلب الثالث

رقابة الشرطة

يعتبر الوضع تحت رقابة الشرطة من بين الصلاحيات التي مكن الحاكم الإداري منها عبر قانون منع الجرائم ولا بد من بيان تعريف رقابة الشرطة والسند القانوني للوضع تحت رقابة الشرطة وضوابط رقابة الشرطة

الفرع الأول: تعريف رقابة الشرطة

تعرف رقابة الشرطة بأنها "إلزام المحكوم عليه بعدم مغادرة محل إقامة محدد أو نطاق مكاني

معين. (1)

(1) أحمد علي خوالدة (2015) بدائل عقوبة الحبس قصيرة المدة في القانون الاردني دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد

إن الهدف من الإقامة الجبرية قد يكون حماية المجتمع، أو حماية الفرد من أن يؤذي نفسه، وقد حددت المادة الثالثة من قانون منع الجرائم الحالات التي تنطبق على ارباب السوابق واللصوص حيث منح هذا القانون الحاكم الاداري صلاحيات كثيرة منها فرض الإقامة الجبرية لمدد مختلفة حسب ما يراه الحاكم الاداري مناسباً لوضع الشخص تحت اعين الشرطة لحماية المجتمع من شروره وتقييدا لحركته الجرمية فان فرض الإقامة الجبرية على الاشخاص الخطرين على الامن والسلم الاجتماعي هو اجراء احترازي في محله، لحماية المواطنين واموالهم واعراضهم كما ينسجم مع الاعراف والعادات والتقاليد الاردنية، ومن ايجابيات فرض رقابة الشرطة إعادة تقويم سلوك الشخص خلال فترة الإقامة الجبرية ،ويلتزم التزاماً تاماً بما يصدر اليه من تعليمات واوامر من المركز الامني المختص. (1) وعلى الرغم من ايجابيات فرض رقابة الشرطة، إلا أن ذلك قد يفتح المجال للتعسف في رقابة الشرطة ان بعض المراكز الامنية عند التنسيب لفرض الإقامة الجبرية قد تتعسف بذلك، فقد يكون هذا الشخص من مرتبكي الجرائم البسيطة والتي اضطر لارتكابها، كارتكابه مشاجرة دفاعاً عن النفس أو ارتكابه جريمة دفاعاً عن عرضه وماله أو اي جريمة فرضت عليه غضباً عنه.

الفرع الثاني: السند القانوني لفرض الإقامة الجبرية

يستند الحاكم الإداري في فرض رقابة الشرطة إلى قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 إلى مجموعة من النصوص ومنها المادة (13) و(14) (2)، إلا أن ما يؤخذ على ذلك أن الحاكم الإداري يطبق قانون منع الجرائم وفقاً لقناعاته الشخصية حتى لو سبق للشخص المطبق بحقه الإقامة الجبرية ان مثل أمام المحاكم بسبب تهمة معينة وثبتت براءته. وهنا تجدر الإشارة إلى انه من البيانات التي

(1) الجبالي، علي (2019) مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة

13 ، 2015، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مج(21)، ع(3)، ص 208

(2) قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954

يستند إليها الحاكم الإداري في فرض الإقامة الجبرية أو غيرها من الصلاحيات التي قررها قانون منع الجرائم هي القيود الأمنية للشخص المعني، وللتوضيح فإن القيود الأمنية لا تعني بالضرورة صدور أحكام قضائية بحق الشخص بأنه ارتكب جريمة معينة، وإنما يكفي أن يكون موضع شكوى أو إتهام حتى لو أعلن القضاء براءته أو عدم مسؤوليته عن الجرم المنسوب إليه. (1)

الفرع الثالث: ضوابط رقابة الشرطة

يملك الحاكم الإداري سنداً لأحكام المادة 12 من قانون منع الجرائم سلطة تقييد حرية الإقامة والتنقل بقولها "إذا حضر شخص أو أحضر أمام المتصرف وارتأى المتصرف وجوب تكليفه ان يقدم تعهدا على حسن السيرة حسب مفاد هذا القانون فيجوز له ان يأمر بوضعه تحت رقابة الشرطة أو الدرك مدة لا تزيد على سنة واحدة بدلاً من تقديم تعهد أو بكليهما". وبحسب اجتهاد محكمة العدل العليا فان صلاحية الحاكم الاداري تقديرية بهذا الخصوص، وبهذا قضت المحكمة الادارية والمحكمة الإدارية العليا، والشخص الذي تفرض عليه الإقامة الجبرية يخضع للعديد من القيود الواردة في القانون جميعها أو بعضها بحسب قرار الحاكم الإداري، وهي:

- 1- ان يقيم ضمن حدود اي قضاء أو مدينة أو قرية معمورة في المملكة وان لا ينقل مكان اقامته إلى اي قضاء أو مدينة أو قرية أو معمورة اخرى بدون تفويض خطي من قائد المنطقة.
- 2- ان يحظر عليه مغادرة القضاء أو المدينة أو القرية التي يقيم فيها بدون تفويض خطي من قائد المنطقة.

- 3- ان يعلم قائد المنطقة التي يقيم فيها عن تغيير منزله أو مسكنه.

(1) المحكمة الإدارية (العدل العليا سابقاً) قرار صريح لمحكمة العدل يفيد "بأن مجرد اتهام الشخص بجريمة لا يعني أنه منتسباً لصف من الأصناف التي نص عليها القانون"، عدل عليا قرار رقم (2004/170)

4- ان يحضر إلى أقرب مركز للشرطة كلما كلفه بذلك مأمور الشرطة المسؤول عن القضاء أو المدينة التي يقيم فيها.

5- ان يبقى داخل مسكنه من بعد غروب الشمس بساعة واحدة لغاية شروقها ويجوز للشرطة أو الدرك ان تزوره في اي وقت للتأكد من ذلك.

وجرت العادة ان يطلب من الشخص مراجعة المركز الأمني مرتين في اليوم؛ الساعة 10 صباحا و4 مساءً وذلك للتأكد من أنه لم يغير مكان إقامته، كما يطلب منه التوقيع في السجل الخاص لهذه الغاية، وبحسب اجتهاد محكمة القضاء الإداري، فانه لا يوجد ما يمنع الحاكم الإداري من تطبيق التعهد والإقامة الجبرية معاً. (1)

ولتطوير آلية فرض رقابة الشرطة ينبغي عدم التوسع في فرض رقابة الشرطة والابتعاد عن التعسف في استخدام السلطة وإعطاء فرصة للأشخاص الذين أنهوا مدة محكوميتهم حتى يتسنى لهم الاندماج والانخراط في المجتمع وحصر الخارجين عن القانون والذين يعتبروا خطيرين جدا على امن الوطن والمواطن، ووضعهم تحت مراقبتهم ووضع الية حديثة لمراقبة وتعقب هؤلاء الاشخاص بعد انتهاء مدة الإقامة الجبرية التي في احسن حالاتها تكون اشهر معدودة ومراجعة قانون منع الجرائم ليلتاسب والمتغيرات المتسارعة التي تشهدها الجريمة والتطور والاحتراف المشهود على اساليب المجرمين والخارجين عن القانون وضرورة اعتماد السجل القضائي للشخص المنوي فرض الإقامة عليه وليس السجل الشرطي وإعادة النظر بأليات واجراءات فرض الإقامة الجبرية ومن فرض اقامة على مواطن اتهم واعترف زورا وبهتانا وانتزع الاعتراف منه تحت الضغط والضرب والتعذيب وإعادة

(1) أنظر على سبيل المثال عدل عليا قرار رقم (1995/30) الذي جاء فيه "إذا حضر شخص أو أحضر أمام المتصرف بمقتضى أحكام المادة الرابعة وارتأى المتصرف وجوب تكليفه ان يقدم تعهدا على حسن السيرة حسب مفاد هذا القانون فيجوز له ان يأمر بوضعه تحت رقابة الشرطة أو الدرك مدة لا تزيد على سنة واحدة بدلا من تقديم تعهد أو كليهما عملا بالمادة (12) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954

النظر في جزاء التخلف عن التوقيع واستخدام الإيسورة الإلكترونية كجانب رقابي للشرطة كما سعى
المشرعون لتقريره كنوع من العقوبات البديلة

المطلب الرابع الإبعاد الإداري

الفرع الأول: تعريف الإبعاد الإداري

عرف بعض الفقهاء الإبعاد على أنه: عمل بمقتضاه تنذر الدولة فرداً أو عدة افراد من الأجانب المقيمين على أرضها بالخروج منها، وإكراههم على ذلك عند الاقتضاء" في حين عرفه آخر بأنه إجراء بمقتضاه تضع السلطات العامة في الدولة نهاية لإقامة أحد الأجانب المقيمين بطريقة غير قانونية على أراضيها، وتأمره فيه بمغادرة الإقليم الوطني خلال مدة محددة، وبالإعادة إليه مرة أخرى، ما دام قرار الإبعاد قائماً" فالإبعاد الإداري "هو صدور قرار إداري من سلطة إدارية مختصة بإبعاد أجنبي عن البلد لمخالفته لقوانين وأنظمة الدولة المقيم بها، وعدم العودة إليها مطلقاً أو العودة إليها وفق شروط محددة تبينها التشريعات النافذة . (1)

إن المشرع الأردني لم يشر إلى الإبعاد القضائي في نصوص قانون العقوبات، وإنما اكتفى بالإبعاد الإداري وذلك بقرار إداري يصدر عن وزير الداخلية بناء على مقتضيات المصلحة العامة، وبغض النظر عما إذا كان الشخص قد ارتكب جريمة أم لا، فمن خلال نصوص المواد من (31-32) من قانون الإقامة والأجانب الأردني رقم (24) لسنة 1973م نجد بأن المشرع منح الحاكم

(1) لافي، ماجد محمد والشباب طایل محمود (2017) المعالجة التشريعية للأبعاد القضائي في التشريع الاماراتي والاردني مجلة الحقوق مج(14) ع(2) ص106

الإداري المختص سلطة إبعاد الأجنبي عن البلد مباشرة بعد اصدار مذكرة بإلقاء القبض عليه أو بعد صدور قرار من المحكمة المختصة. (1)

والإبعاد الإداري يصدر عن السلطة الإدارية المختصة، سواء أكانت مركزية كوزير الداخلية أو من السلطات المحلية من الحكام الإداريين في الأردن⁽²⁾، ويستند الإبعاد الإداري إلى مجموعة من النصوص القانونية التي وردت في قانون الإقامة وشؤون الاجانب وتعديلاته رقم (24) لسنة 1973 وذلك في المادة (31) و(32). (3)

الفرع الثاني: طبيعة قرار الإبعاد

تتمثل طبيعة الابعاد في عدة اتجاهات منهم من قال إن حق الإبعاد يجد اساسه في فكرة العقد، ومنهم من قال ان حق الإبعاد عمل من أعمال السيادة، ومنهم من قال إن حق الإبعاد قرار إداري بالمعنى القانون والاصطلاحي⁽⁴⁾، ويعتبر قرار الإبعاد قرارا إداريا خالصا، حيث يتوفر على جميع عناصر القرار الإداري، من كونه عمل قانوني يحدث أثرا قانونيا معيننا صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية. ورغم ارتباط قرار الإبعاد في بعض الحالات بالسيادة، إلا أنه لا يعتبر عمل من أعمال السيادة، كون أن المشرع يقبل الطعن فيه أمام القضاء، بخلاف أعمال السيادة التي لا يجوز الطعن فيها قضائيا.

(1) لافي، ماجد محمد والشباب طایل محمود (2017) المعالجة التشريعية للأبعاد القضائي في التشريع الاماراتي والاردني مرجع سابق. ص108

(2) خديجي أحمد (2017) منازعات الإبعاد الإداري للأجانب في القانون الجزائري، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد السابع سبتمبر المجلد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة، الجزائر. ص166

(3) قانون الإقامة وشؤون الاجانب وتعديلاته رقم (24) لسنة 1973 المنشور على الصفحة 1112 من عدد الجريدة الرسمية رقم (2426) بتاريخ 16/6/1973

(4) لافي، ماجد محمد والشباب طایل محمود (2017) المعالجة التشريعية للأبعاد القضائي في التشريع الاماراتي والاردني مرجع سابق ص109

ويترتب على هذه الطبيعة أن قرار الإبعاد يخضع لرقابة القضاء الإداري، فهو يقبل المنازعة فيه من قبل الأجنبي، وهذا ما يعد تعبيراً لالتزام الدولة بعالمية حقوق الإنسان خاصة ما تعلق منها بحماية حقوق الأجانب، حيث تملك الدولة - وفقاً لمقتضيات أحكام القانون الدولي - مبدأ السيادة داخل إقليمها، وعلى أساسه يتم استبعاد الأجانب غير المرغوب فيهم لأسباب ودوافع قد تتعلق بكل ما يخل بالأمن والنظام العام أو المصلحة العليا للدولة، وقد ورد العديد من التطبيقات القضائية على قرار الحاكم الإداري بالإبعاد. (1)

(1) ومن التطبيقات القضائية للمحكمة الإدارية المؤيدة لقرار الإبعاد: قد جاء في المادة (37) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (24) لسنة 1973 أنه لوزير الداخلية بالتنسيق من مدير الأمن العام حق إبعاد الأجانب وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده مؤقتاً حتى تتم إجراءات الإبعاد ولا يسمح للأجنبي الذي سبق إبعاده بالعودة إلى أراضي المملكة إلا بإذن خاص من الوزير. والوزير غير ملزم ببيان أسباب الإبعاد، وهو يتمتع بسلطة تقديرية مطلقة لا يحدها إلا عدم التعسف باستعمالها، وقد تلجأ الدولة إلى هذا الإجراء في حق العمال المخالفين لقانون الإقامة، والذين تم التعميم عليهم بالهروب من قبل صاحب العمل وتظهر الممارسات العملية أن صاحب العمل قد يتمكن من إبعاد العامل حتى لو لم يكن هناك مخالفة لقانوني العمل والإقامة؛ فمن الحالات التي تعامل معها المركز قيام صاحبة العمل بتسجيل لشكوى ضد عاملتين منزليتين من الجنسية الفلبينية لدى أحد المراكز الأمنية، مدعية قيام العاملتين بسرقة منزلها وطلبت عدم الادعاء وترغب بتسفيرهن خارج البلاد" بالرغم من حصولهن على إقامة وتصريح عمل. واعتماداً على أقوال صاحبة العمل قامت المديرية بالتنسيق إلى عطوفة محافظ العاصمة "بإبعادهن

الفصل الثالث

مضمون الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري

إن الرقابة القضائية كمصطلح عام تعني السُّلطة التي يتمتع بها القضاء في الحكم على قانونية تصرفات السُّلطة التنفيذية في مواجهة الأفراد، ففي إطار التشريع الساري المفعول، وكإحدى أبرز مقومات الدولة القانونية، تُمارس هذه الرقابة على السُّلطة التنفيذية من خلال مراقبة أعمال الإدارة إلغاءً أو تعويضاً أو تأديباً. (1)

المبحث الأول

ماهية الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري

المطلب الأول

مفهوم الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري

تعد الرقابة القضائية على قرار الحاكم الإداري لا تتحرك من تلقاء نفسها، وإنما لا بُدَّ من رفع دعوى من أصحاب المصلحة أمام القضاء لكي يبدأ القاضي على أساسها التدخّل وممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، كما يُمكن في بعض الحالات أن تنثور الرقابة عن طريق دفع يتقدّم به الفرد خلال نظر الدعوى، ويطلب من القضاء المرفوعة إليه الدعوى للبحث أمامه، حيث يخضع قرار الحاكم الإداري للرقابة القضائية حيث يختص القاضي الإداري بالنظر في أركان القرار الإداري الخارجية - التي تتعلق بشكلية قرار الحاكم الإداري - والداخلية-المتعلقة بموضوع القرار - وفحص مدى مطابقة هذه الأركان لمبدأ المشروعية هذا وتختلف شدة الرقابة حسب طبيعة الاختصاص الإداري فتكون أكثر تشديداً إذا كان اختصاص الإدارة مقيدا في حين تنقص شدة رقابة القضاء في

(1) جمال الدين، سامي (1982) اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية.ص36

ظل وجود السلطة التقديرية للإدارة خاصة فيما يتعلق بمخالفة ركن الغاية⁽¹⁾، فيما تمتد رقابة القاضي الإداري على ركن السبب إلى فحص مدى ملائمة الأسباب والوقائع التي استند عليها مصدر القرار مع مضمون القرار، ومن هنا فإن الرقابة القضائية تُفرض على أعمال السلطة التشريعية لفحص مدى تقيد البرلمان في سن القوانين لأحكام الدستور، وعلى أعمال السلطة التنفيذية "الإدارة العامة" بما يصدر عنها من قرارات إدارية للحاكم الإداري وتصرفات للتأكد من الحفاظ على المصلحة الخاصة للأفراد بصيانة حقوقهم وحررياتهم، والمصلحة العامة للمجتمع حيث تعتبر الرقابة القضائية عملاً قانونياً يتم من طريق هيئة قضائية تتميز بالكفاية القانونية والخبرة الكبيرة ومؤهلات علمية تجعلهم قادرين على المواجهة لأي عمل قضائي يقف أمامهم، وتتم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (السلطة التنفيذية) ودستورية القوانين، وذلك يدل على التأكيد على مبدأ التعاون فيما بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية.⁽²⁾

رغم أن من عارض مثل هذه الرقابة لأنها من وجهة نظرهم تعدّ خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، لكن لا بدّ من وجود نوع من الرقابة والتعاون فيما بين هذه السلطات حتى يتم تحقيق أهدافها وغاياتها التي وجدت من أجلها .

(1) النعيمي، أبو بكر أحمد عثمان (2013) حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2013، ص65

(2) العطار، فؤاد (1974) القضاء الإداري، دار النهضة العربية، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، ص168

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لقرارات الحاكم الإداري

أن الطبيعة القانونية لقرارات الحاكم الإداري الذي منحه قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 للحكام الإداريين أنه عمل إداري محض وخاضع للرقابة القضائية، وهذا ما استقر عليه بالإضافة إلى الفقه أيضاً القضاء على اعتبار قرارات الحاكم الإداري قرار إداري، ويخضع لرقابة القضاء الإداري، بما يمثله من إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني، وبذلك تعد قرارات الحاكم الإداري عمل قانوني يصدر بإرادة منفردة، ويرتب أثراً قانونياً معيناً. (1) وهذا ما أكدته المحكمة العدل العليا: "بأن إصدار مذكرة توقيف بحق الأشخاص الذين يشكلون تهديداً للأمن العام، لكون تركهم دون قيد فيه خطر على حياة الناس وأمنهم؛ يعتبر من القرارات التي تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً. (2)

حيث تتصف أن صدورها عن جهة إدارية منحها المشرع سلطة إصدار قرارات سلبية للحرية الأصل أنها من اختصاص القضاء. وقيد المشرع الحكام الإداريين باتباع نفس الإجراءات التي تتبعها المحاكم القضائية قبل إصدار القرار المقيد والسالب للحرية. (3)

أن قرارات الحاكم الإداري إنما هي محض قرارات وتخضع للطعن أمام القضاء فقد جاء في المادة 3 من قانون منع الجرائم أنه (إذا اتصل، المتصرف أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في، القضية رقم (984) تاريخ 17 يناير 1955 السنة السابعة، مجموعة السنة التاسعة، ص237

(2) (محكمة العدل العليا) رقم (543/2001)، تاريخ 21/5/2001، منشورات مركز عدالة

(3) الهواوشة عيسى والعساف فريد (2018) تقرير مدى صلاحيات التوقيف الإداري الواردة في قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 المركز الوطني لحقوق الإنسان ص13

شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الاصناف المذكورة ورأى ان هنالك اسبابا كافية لاتخاذ الاجراءات، فيجوز له ان يصدر إلى الشخص المذكور مذكرة حضور يكلفه فيها بالحضور امامه ليبيّن إذا كان لديه اسباب تمنع من ربطه بتعهد، اما بكفالة كفلاء واما بدون ذلك، يتعهد فيه بان يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستصوب المتصرف تحديدها على ان لا تتجاوز سنة واحدة.(1)

تبدو الصلاحيات التقديرية واضحة في النص السابق، وإذا طلب كفالة الكفلاء يجوز ان يرفض قبول اي كفيل لا يرضى عن كفالته لأسباب يدونها في الضبط سنداً لأحكام المادة 7 القانون. ويتضح من نص المادة 3 بأن الشخص المكلف بالحضور أمام الحاكم الإداري لديه الحق بأن يمثل أمامه ليبيّن الأسباب المتوفرة لديه التي قد تمنع ربطه بتعهد، وبخلاف ذلك لم ينص القانون على أي ضمانات أخرى. ومن هنا لا بد من تحديد حد أعلى للكفالة المالية وعدم المبالغة بقيمة الكفالة المطلوبة لأنها تشكل عبئاً على كاهل الموقوفين وذويهم وتُشكل سبباً للاستمرار في التوقيف.

وتأكيداً لاعتبار قرارات الحاكم الإداري قرارات إدارية وأنها يمكن الطعن بها لدى القضاء الإداري ويمكن الرقابة عليها أن الحاكم الإداري يستند في فرض الإقامة الجبرية إلى قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 إلى المادة (13): تسري على الشخص الذي يوضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك القيود التالية جميعها أو بعضها حسبما يقرر المتصرف: (2)

1- أن يقيم ضمن حدود أي قضاء أو مدينة أو قرية معمورة في المملكة وأن ال ينقل مكان إقامته إلى أي قضاء أو مدينة أو قرية أخرى بدون تفويض خطي من قائد المنطقة.

(1) قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.

(2) الكساسبة، عبدالرؤوف (2015) ضمانات التوقيف الإداري، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد. 42، العدد 1. ص33 والخلايلة، محمد علي (2020) القضاء الاداري - دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان. ص48

2- أن يحظر عليه مغادرة القضاء أو المدينة أو القرية التي يقيم فيها بدون تفويض خطي من قائد المنطقة.

3- أن يعلم قائد المنطقة التي يقيم فيها عن تغيير منزله أو مسكنه.

4- أن يحضر إلى اقرب مركز للشرطة كلما كلفه بذلك مأمور الشرطة المسؤول عن القضاء أو المدينة التي يقيم فيها

5- أن يبقى داخل مسكنه من بعد غروب الشمس بساعة واحدة لغاية شروقها ويجوز للشرطة أو الدرك أن تزوره في أي وقت للتأكد من ذلك. (قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954)

والمادة (14): كل من وضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك وتخلف عن مراعاة أحد الشروط المبينة في القرار يعاقب بالحبس مدة أقصاها ستة أشهر أو بغرامة ال تزيد عن خمسين ديناراً أو بكلتا هاتين العقوبتين.

وتتدرج الصلاحيات الممنوحة للحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم تحت مصطلح الضبط الإداري والذي يعتبر بمثابة قيود وضوابط على أعمال الأفراد وحررياتهم لحماية النظام العام. كما تقتضي متطلبات الضبط الإداري الموازنة والمواءمة بين حقوق الأفراد وحررياتهم. (1)

وهذه كلها قرارات إدارية صادرة عن سلطة تنفيذية وقد ثار الحديث نحو الطبيعة القانونية لقرارات الإبعاد الإداري حيث وجدت عدة اتجاهات: منهم من قال أن حق الإبعاد يجد اساسه ف فكرة العقد، ومنهم من قال إن حق الإبعاد عمل من أعمال السيادة، ومنهم من قال إن حق الإبعاد قرار إداري بالمعنى القانون والاصطلاحي. (2)

(1) أنظر المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا في القرار رقم (2002/4320)

(2) لافي، ماجد محمد والشيايب طایل محمود (2017) المعالجة التشريعية للأبعاد القضائي في التشريع الاماراتي والاردني مجلة الحقوق مج(14) ع(2) ص109 والشاعر رمزي (2000) تدرج البطلان في القرارات الادارية، دار النهضة العربية القاهرة

وليس أدل على ذلك من مما نص عليه قانون الإقامة وشؤون الاجانب وتعديلاته رقم (24) لسنة 1973 وذلك في المادة (31): (كل من دخل المملكة خلافاً للمادتين الرابعة والخامسة من هذا القانون يلقي القبض عليه دون مذكرة ويودع للحاكم الاداري الذي له ان يأمر بإبعاده أو ان يوصي الوزير بمنحه اذنا بالإقامة أو ان يحيله إلى قاضي الصلح وعند ادانته من قبل المحكمة يعاقب بالحبس من شهر إلى ستة اشهر أو بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بكلتا العقوبتين).

المادة (32): للحاكم الاداري المختص بعد صدور قرار المحكمة بحق الاجنبي ان يأمر بإبعاده عن المملكة أو ان يوصي للوزير بمنحه اذنا للإقامة. المادة (37) : للوزير بتتسيب من المدير حق ابعاد الاجانب وله ان يأمر بتوقيف من تقرر ابعاده مؤقتاً حتى تتم اجراءات الابعاد ولا يسمح للأجنبي الذي سبق ابعاده بالعودة إلى اراضي المملكة الا بإذن خاص من الوزير. (1)

وهذا كله بلا شك يعتبر تأكيد على اعتبار قرار الإبعاد قراراً إدارياً خالصاً، حيث يتوفر على جميع عناصر القرار الإداري، من كونه عمل قانوني يحدث أثراً قانونياً معيناً صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية. ورغم ارتباط قرار الإبعاد في بعض الحالات بالسيادة، إلا أنه لا يعتبر عمل من أعمال السيادة، كون أن المشرع يقبل الطعن فيه أمام القضاء، بخلاف أعمال السيادة التي لا يجوز الطعن فيها قضائياً ويترتب على هذه الطبيعة أن قرار الإبعاد يخضع لرقابة القضاء الإداري، فهو يقبل المنازعة فيه من طرف الأجنبي، وهذا ما يعد تعبيراً للالتزام الدولة بعالمية حقوق الإنسان خاصة ما تعلق منها بحماية حقوق الأجانب، حيث تملك الدولة - وفقاً لمقتضيات أحكام القانون الدولي - مبدأ السيادة داخل إقليمها، وعلى أساسه يتم استبعاد الأجانب غير المرغوب فيهم لأسباب ودوافع قد تتعلق بكل ما يخل بالأمن والنظام العام أو المصلحة العليا للدولة. (2)

(1) قانون الإقامة وشؤون الاجانب وتعديلاته رقم (24) لسنة 1973

(2) القبيلات، حمدي (2010) مبادئ الإدارية المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع ص56 والشاعر رمزي (2000) تدرج البطلان في القرارات الادارية، دار النهضة العربية القاهرة ص67

المبحث الثاني

شروط قبول دعوى إلغاء قرارات الحاكم الإداري

لقبول الدعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري لابد من توافر شروط لازمة لصحة تحريك دعوى الإلغاء، وتتضمن التأكد من القيام ببعض الإجراءات السابقة على إقامة دعوى الإلغاء، من خلال لجوء المدعي إلى طرق التظلم الإداري (الوجوبي) قبل أن يباشر بإقامة دعوته أمام القضاء الإداري، فإذا استنفذ تلك الطرق ولم يتحصل منها على حقه الذي اعتدت عليه الإدارة، جاز له في هذه الحالة إقامة دعوى الإلغاء. (1)

كما يجب توافر الشروط اللازمة من الناحية الشكلية لقبول دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري، كما هي الحالة بالنسبة لمسألة الاختصاص، فإذا كان المشرع قد جعل بعض الأعمال تخرج عن اختصاص القضاء الإداري لأي سبب كان، فيجب على القاضي الالتزام بإرادة المشرع هذه وأن لا ينظر في الدعوى المقامة أمامه لعدم الاختصاص كما هو الحال بالنسبة لأعمال السيادة وأعمال السلطة التشريعية وأيضاً أعمال القضاء فإنها جميعاً تخرج من دائرة اختصاص القاضي الإداري. (2)

وأخيراً يجب على المدعي الالتزام بالمواعيد القضائية لرفع الدعوى أمام القضاء الإداري والمحددة في القانون، فإذا ما رفعت الدعوى بعد انقضاء الميعاد يستطيع القاضي الحكم برد الدعوى.

(1) مساعدة، أكرم (1992) القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة بين الأردن ومصر، دار وائل للنشر، عمان. ص 47 واليوسف، إلياس يوسف (1979) سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة دمشق ص 138

(2) شطناوي، علي خطار (2000) دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة ص 116 وكنعان، نواف (2013) القضاء الإداري ط، 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان. ص 118

المطلب الأول

الشروط الشكلية لدعوى إلغاء قرارات الحاكم الإداري

الفرع الأول: الشروط الواجب توافرها في شخص مدعي إلغاء قرارات الحاكم الإداري

يجب أن تتوافر عدة شروط لدعوى إلغاء قرارات الحاكم الإداري في شخص المدعي من المصلحة

والصفة والأهلية:

أولاً: المصلحة في دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري

عرف جانب من الفقه المصلحة في دعوى الإلغاء بأنها الحاجة إلى حماية القانون، أو هي

الفائدة العملية، التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته. وتعبير المصلحة في الدعوى له

وجهان: وجه سلبي، مقتضاه استبعاد من ليس في حاجة إلى حماية القانون، من الالتجاء إلى

القضاء، ووجه إيجابي، هو اعتبارها شرطاً لقبول دعوى كل من له فائدة من الحكم الصادر فيها.⁽¹⁾

فشرط المصلحة في الدعوى يتعين على المحكمة أن تتأكد من توافره في طلب أو دفع

المقدم إليها، وهذا شرط عام للقبول ويسري على كل إبداء في الخصومة تقدم للقاضي للحكم

فيها، وليس صحيحاً أن نفهم أن المصلحة ميزة مادية أو معنوية يأمل المدعي في الحصول

عليها عن طريق لجوئه للقضاء، فلا يوجد شخص عاقل يذهب للقضاء دون أن يأمل في الحصول

على ميزة معينة وإنما المصلحة هي شرط للقبول وينبغي أن تفهم أنها لغايات التقليل من الخصومة

والتقاضي.⁽²⁾

(1) محمود ، حلمي(1984) القضاء الإداري، القاهرة، دار الثقافة للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، ص320

(2) مخلص، محمد عبد السلام (1981) نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة ص30 والشرقاوي،

سعاد(1981) الوجيز في القضاء الإداري، ج1، مطبعة جامعة القاهرة.ص39

والمصلحة في دعوى إلغاء قرارات الحاكم الإداري تختلف عن مثيلتها في الدعوى العادية، فهي في هذه الدعوى الأخيرة، تستند إلى حق اعتدي عليه، أو مهدد بالاعتداء عليه، في حين أنها في دعوى الإلغاء، لا يشترط فيها أن تستند إلى حق لرافعها، سواء اعتدي عليه، أو مهدد بالاعتداء عليه وهذا راجع إلى الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء. (1) وفي قرار لمحكمة التمييز: إن المبادئ القانونية المقررة كشرط لقبول الدعوى المدنية لدى القضاء العادي أن تكون لصاحبها مصلحة في إقامتها وأن تكون هذه المصلحة مستندة إلى حق ذاتي ومباشر، خلافاً لدعوى الإلغاء التي تقام لدى القضاء الإداري، وعلة ذلك أن الدعوى المدنية تهدف إلى حماية حق أو لمنع الاعتداء على حق، فاشتراط القانون لقبولها أن تكون مصلحة رافعها مستندة إلى حق. (2)

تعد المصلحة الشرط الأساسي لقبول دعوى الإلغاء والدفع بانعدامها دفع بعدم القبول يتعلق بالنظام العام ومن هنا فلا اعتبار لأي دعوى إلغاء لقرار الحاكم الإداري دون وجود مصلحة بغض النظر عن اختلاف درجة المصلحة في دعوى الإلغاء عنها في سائر الدعاوى الأخرى. (3)

ثانياً : أوصاف المصلحة في دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري

يشترط القضاء توافر أوصاف معينة في المصلحة حتى يتم قبول دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري، وتتحدد هذه الأوصاف في ضرورة أن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة من ناحية وأن تتعلق بمصلحة مادية أو أدبية من ناحية أخرى . (4)

(1) الطماوي سليمان ، القضاء الاداري قضاء الالغاء ، القاهرة دار الفكر العربي ، الطبعة السادسة 1996 ، ص 428
(2) انظر تفصيلات حكم محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم (283/77) سنة 1977 ص 1539 وكذلك حكمها بذات الصفة رقم (264/80) سنة 1981 ص 605
(3) الغويري ، أحمد عوده (1998) إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا الأردنية ، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات المجلد السادس العدد الثالث.ص148 ومحمود، سيد أحمد(2001) شرط المصلحة في الدعوى القضائية وشرط استمراريتها، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الخامسة والعشرون، ملحق العدد الرابع.ص10-11
(4) الكساسبة ، عبدالرؤوف(2015) الضمانات الإدارية والجزائية ضمانات التوقيف الإداري، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد. 42، العدد1. ص78

1. المصلحة الشخصية المباشرة في دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري

لا يقصد بكون المصلحة شخصية أن يؤدي القرار إلى المساس بحق من حقوق رافع الدعوى، وإنما فقط أن يؤدي هذا القرار إلى المساس بالحالة القانونية أو المركز القانوني لرافع الدعوى، وأن يكون هذا المساس أو التأثير مباشراً⁽¹⁾، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية الأردنية في عدد من أحكامها، ومن هذه الأحكام ما أكد أن دعوى الإلغاء تهدف إلى تصويب القرارات الإدارية إذا تجاوزت المشروعية، ولا يشترط فيمن يرفعها أن تكون السلطات العامة قد اعتدت على بعض حقوقه.⁽²⁾

2. المصلحة المادية والمصلحة الأدبية في دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري

من المقرر في القضاء الإداري أنه يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لمن يطعن بقرار الحاكم الإداري مصلحة شخصية مباشرة، مادية أو أدبية، ومن الأمثلة على المصلحة المادية "مصلحة الطاعن بإلغاء قرار الإدارة المتعلق بغلق محله التجاري، أو رفضها منحه رخصة مزاوله مهنة معينة" ومن هنا ولقبول دعاوى الإلغاء لابد أن يكفي أن يكون للشخص الطاعن مصلحة شخصية مباشرة، سواء منفعة أدبية أو مادية، ومن أمثلة المصلحة المادية مثل مصلحة من قام بالطعن بإلغاء قرار الحاكم الإداري الخاص بغلق محله التجاري، أو رفض الحاكم الإداري إعطائه ترخيص ممارسة مهنة ما وتظهر المصلحة الأدبية في دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري في القرارات الإدارية الصادرة عن الحاكم الإداري والتي تمس سمعة الشخص المضروب من قرار الحاكم الإداري دون وجه حق في هذا القرار كأن يصدر الحاكم الإداري قراراً بتوقيف شخص وتضرر سمعة هذا الشخص واعتباره بين الناس أو كما لو تعلق القرار بغلق مكان للعبادة أو منع ممارسة الشعائر الدينية فيه.⁽³⁾

(1) لافي ، ماجد محمد والشيايب طایل محمود(2017)المعالجة التشريعية للأبعاد القضائي في التشريع الاماراتي والاردني مجلة الحقوق المجلد 14 العدد2 .ص93 والقبيلات، حمدي (2011) الوجيز في القضاء الاداري ، ط1 ، عمان ، دار وائل للنشر والتوزيع ص78

(2) عدل عليا رقم (39/75) العدد8،7 سنة 1977، ص916

(3) العجارمة، نوفان العقيل (2019) المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية مج(26) ع(7) .ص. 216

3. المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة في دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري

من المقرر أن دعوى الإلغاء تحمي المصلحة المحققة سواء أكانت مادية أو أدبية ولكن هناك تساؤلاً يجب الإجابة عليه هل تكفي المصلحة المحتملة لقبول دعوى الإلغاء وبعبارة أخرى هل تحمي دعوى الإلغاء المصلحة المحتملة؟ ويشترط القضاء العادي ضرورة أن يكون لرافع الدعوى مصلحة حاله حتى تقبل دعوى ولا يكفي لقبولها أن تكون المصلحة التي تعود عليه مصلحة محتملة علي أن هناك بعض الحالات التي أجاز فيها المشرع قبول الدعوى لحماية مصلحة محتملة وهي محددة علي سبيل الحصر. (1)

من المتفق عليه أنه يجب أن يكون لرافع الدعوى مصلحة محققة حتى يمكن قبول دعوى الإلغاء، ويتحقق ذلك بصفة عامة إذا حصل ضرر حال بمصلحة الطاعن سواء من الناحية المادية أو الأدبية ومن المعروف أنه لا بد أن يكون هناك مصلحة محققة لمن رفع الدعوى، لكي يتم قبولها، ويتم ذلك في حالة الحصول على ضرر حدث بمنفعة الطاعن من الناحيتين الأدبية والمادية. (2)

ومن هذا المنطلق فقد أجاز القانون وجود مصلحة محتملة لرافع دعوى الإلغاء فأن ذلك يكون مبرراً له لتقديم طلب بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه (3) وتأكيداً لذلك فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية على قبول دعوى الإلغاء المستندة إلى مصلحة محتملة فقد قضت المحكمة بقولها: « أما قول المستدعي ضدّهم، إن دعوى الشركة، غير مقبولة؛ بحجة أن لا مصلحة لها في إلغاء القرار

(1) كنعان، نواف سالم (2001) المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة في مصر والأردن)، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الخامسة والعشرون، العدد الرابع. ص 64 واليوسف، إلياس يوسف (1979) سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة دمشق. ص 45

(2) محمود، سيد أحمد (2001) شرط المصلحة في الدعوى القضائية وشرط استمراريتها، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الخامسة والعشرون، ملحق العدد الرابع. ص 67 والغوييري، أحمد عودة (1997) القضاء الإداري الأردني، ط 1، منشورات كلية الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن ص 154

(3) الطماوي، سليمان محمد (1976) دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة. ص 336 وعبد الوهاب، محمد رفعت (2005) القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ص 14

المطعون به، فقول غير وارد ذلك، لأنه لا يشترط في دعوى الإلغاء، أن تكون مصلحة المدعي مؤكدة، بل يكفي أن تكون مصلحة محتملة. (1)

ثانياً: الصفة في دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري

عرف جانب من الفقه الصفة أنها العلاقة القانونية التي تربط شخص معين من جهة، والحق أو المركز القانوني من جهة أخرى وبصفة عامة تثبت الصفة بمجرد إثبات الحق وحصول الاعتداء عليه، فيكون لصاحب الحق المعتدى عليه صفة في مقاضاة المعتدي ومن هذا المنطلق فيقصد بهذا الشرط أن يكون الطاعن أو المدعي في الدعوى في وضعية ملائمة تسمح بمباشرة الدعوى. (2)

وتعني كونه في مركز قانوني سليم يخول له إمكانية التوجه للقاضي الإداري كان يكون مضرراً من عدم منحه رخصة البناء التي هي من حقه أو يكون مضرراً من منح رخصة البناء لغيره وقد ميّزت القواعد العامة للقانون شرط الصفة عن شرط المصلحة، فاعتبرت أن المصلحة تتأتى عن المساس بالمركز القانوني للمدعي، أما الصفة فهي قدرة الشخص على المثل أمام القضاء في الدعوى كونه صاحب مركز قانوني. كما أن الصفة مسألة شكلية تتضح قبل الدخول في الدعوى، بينما المصلحة مسألة ذات صفة موضوعية لا تتضح ولا تتبين إلا عند فحص أوراق الدعوى. ومن ثم، فإن التعرض للمصلحة يكون تالياً للتعرض للصفة، فالمصلحة شرط لقبول الدعوى بينما الصفة شرط لمباشرة الدعوى أمام القضاء وإبداء الدفاع فيها. (3)

(1) محكمة العدل العليا الأردنية السابقة رقم (68/91)، مجلة نقابة المحامين، 1969، ص: 329، تاريخ 1969/4/28
 (2) الغويري، أحمد عوده (1998) إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات المجلد السادس العدد الثالث. ص154
 (3) السنوسي، صبري محمد (1996) التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة. ص55

ثالثاً: الأهلية في دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري

تعرف الأهلية بأنها الخاصية التي تخول للشخص الطبيعي أو المعنوي سلطة التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقوقه ومصالحه لا يجوز رفع دعوى بالإلغاء إلا إذا توافرت شرط الأهلية (1)، وتخضع الأهلية للشخص وتحدد في 18 سنة وفقاً للتشريعات الأردنية بشرط أن يكون خالياً من عوارض الأهلية، أي أن يكون متمتعاً بقواه العقلية ولم يثبت سفهه. (2)

الفرع الثاني: شرط الميعاد: في دعوى إلغاء قرار الحاكم الإداري

يعد تحديد ميعاد الطعن برفع دعوى الإلغاء أي تحديد مدة زمنية معينة يجب أن ترفع الدعوى خلالها والأحكام بردها وذلك لأن تحديد ميعاد معين يؤدي إلى استقرار الأوضاع القانونية واستقرار المراكز القانونية وحتى لا يظل القرار الإداري مهدد بالإلغاء لفترة غير محددة من الزمن لأن ذلك يؤدي عدم استقرار الأوضاع القانونية ومن شأنه يجعل القرار الإداري مهدد بالإلغاء طالما لم يحدد ميعاد معين للطعن في الإلغاء بذلك القرار المخالف للقانون (3)، ويترتب على شرط الميعاد أنه لا يجوز بعد انتهاء أجل رفع دعوى الطعن من عدم قبول دعوى للإلغاء من قبل المحكمة الإدارية. (4)

(1) الزعبي، خالد سمارة (1992) تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع ص46

(2) الغوييري، أحمد عودة (1989) قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة مقارنة، المركز العربي - مطابع الدستور، عمان. ص261

(3) شطناوي، علي خطر (2000) دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة. ص135

(4) شطناوي، علي خطر (2009) القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط1 دار وائل للنشر، عمان. ص44 والعموري، محمد رسول (2014) السلطة التقديرية للإدارة والاختصاص المقيد، مجلة جامعة البعث - المجلد 63 - العدد 6 - 2014. ص74 والخلايلة، محمد علي (2020) القضاء الإداري - دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان. ص245

المطلب الثاني

الشروط الموضوعية لدعوى إلغاء قرارات الحاكم الإداري

بعد البحث عن الجوانب الشكلية لدعوى الإلغاء فتقوم المحكمة الإدارية بدراسة أوجه الإلغاء في القرار الإداري عبر دراسة هذه الشروط الموضوعية وتوضيح الحالات التي تتحقق فيها حتى يمكن الطعن في القرار الإداري. (1) وهذه الشروط والتي تتعلق بصحة المشروعية الخارجية المتعلقة بالقرار الإداري وهي وجود عيب في عنصر الاختصاص وعنصر الشكل والإجراءات (2)، أما عدم المشروعية الداخلية، فتتمثل في عيوب القرار الإداري الموضوعية وهي عنصر السبب والمحل والغاية، فإذا شاب القرار الإداري أحد هذه العيوب أو أكثر، صار هذا القرار معرضاً للطعن والإلغاء من قبل القضاء الإداري المختص (3)، وفي ذلك قضت (العدل العليا سابقاً): "يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مؤسساً على وقائع صحيحة لا على مجرد الشكايات والشائعات، وأن يكون تقدير هذه الوقائع مبنيًا على أساس سليم. (4)

(1) الطماوي، سليمان (1987) نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دار النهضة العربية، القاهرة. ص 82

(2) سرور، أحمد فتحي (1985) الوسيط في قانون الإجراءات الجزائية، دار النهضة، القاهرة. ص 164

(3) الدبس عصام (2011) النظم السياسية للحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،

الأردن ص 63

(4) محكمة العدل العليا حكم رقم (1953/58)، منشورات مركز عدالة الإلكتروني

المبحث الثالث

أوجه إلغاء قرارات الحاكم الإداري

تخضع جميع القرارات التي تفرها الإدارة لرقابة القضاء الإداري وقد تتوافر في قرار الحاكم الإداري أوجه الإلغاء والتي هي متعددة قد تكون عيوب المتعلقة بشكل أو قد تكون العيوب المتعلقة بمضمون القرار.

المطلب الأول

العيوب المتعلقة بشكل قرارات الحاكم الإداري

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية الضبطية للحاكم الإداري

يعرف الاختصاص في القرارات الإدارية بأنه "الصلاحيّة التي تتمتع بها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراء ما أو القيام بعمل من الأعمال القانونية ومن ثم لا تستطيع السلطات الإدارية اتخاذ أي قرار إداري ما لم يكن داخلاً في اختصاص السلطة التي أحدثته. (1)

الاختصاص هو الركن الوحيد من أركان القرار الإداري المتعلق بالنظام العام مما يعني أن للقاضي الإداري حق التعرض له من تلقاء نفسه في حالة الطعن على القرار ولو لم يقم الفرد المدعي بإثارته في استدعاء دعواه. (2)

ويتحقق عيب عدم الاختصاص إذا لم تندرج صلاحية القيام بالعمل الإداري ضمن صلاحيات الجهة الإدارية التي اتخذته، بل تندرج صلاحية القيام بالعمل الإداري ضمن صلاحيات سلطة إدارية أخرى أي إذا وقعت مخالفة لقواعد توزيع الاختصاص، لهذا يتعين لاحترام مبدأ المشروعية أن يقتصر نشاط أي عضو من أعضاء السلطة الإدارية على مباشرة ما أنيط به من صلاحيات، ومجاوزة قواعد

(1) الشراوي، سعاد (1981) الوجيز في القضاء الإداري، ج1، مطبعة جامعة القاهرة. ص88

(2) الشاعر رمزي (2000) تدرج البطلان في القرارات الادارية، دار النهضة العربية القاهرة ص74

توزيع الاختصاص ومخالفتها يسمى العمل بعيب عدم الاختصاص مما يجعله عرضة للإلغاء

القضائي لصدوره من جهة غير مختصة⁽¹⁾ وهذا ما جرى عليه القضاء الإداري الأردني.⁽²⁾

والقرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص الجسيم تفقد صفتها الإدارية من خلال اعتبارها من

قبيل الأعمال المادية وبالتالي خروجها عن اختصاص القضاء الإداري غير سليم لأن ذلك القول

يقودنا إلى نتيجة غريبة تكمن في إخضاع القرار الإداري المعيب بعدم الاختصاص البسيط لرقابة

القضاء⁽³⁾

(1) عبدالله، عبد الغني بسيوني (2001). وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط 3، منشورات الحلبي

الحقوقية، بيروت، ص 14 والشطناوي، علي خطار (2011) موسوعة القضاء الاداري، الجزء الثاني دار الثقافة ، عمان ص 83

(2) جاء في قرار للمحكمة الإدارية (العدل العليا سابقاً) (36/8)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1963، ص 275 حيث اتخذت

محكمة العدل العليا الأردنية نفس الموقف من جواز تصحيح القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص، والذي قالت به المحكمة

الإدارية العليا المصرية عندما أجازت تصحيح القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص بإجراءات لاحقة، حيث جاء

في قرار لها في القضية رقم (36/8) "أما كون القرار الصادر من قسم المناهج بإقرار تلك الكتب قد صدر بعد إقامة الدعوى

فلا يفيد من الوضع شيئاً إذ إن المبادئ المقررة في الفقه الإداري تجيز تصحيح القرار الباطل بإجراء لاحق يزيل ما كان ينطوي

عليه القرار من عيب، وعندئذ تصح الدعوى بطلب إلغائه غير ذات موضوع

(3) شرون، حسينة (2010) امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، الإسكندرية (مصر)، دار الجامعة

الجديدة. ص 63

وجاءت عدة قرارات للمحكمة الإدارية (العدل العليا سابقاً).⁽¹⁾ وفي الوقت نفسه يكون القرار الإداري المعيب بعدم الاختصاص بمنأى عن رقابته وهذا واضح في قرار لمحكمة العدل العليا في القضية رقم (51/21)، والذي أكدت فيه بأنه: "لا يجوز لمحكمة العدل العليا أن تبحث في كون القرار الإداري منعماً أو غير منعماً ما لم تكن في الأصل مختصة للنظر في الطعن المتعلق به.⁽²⁾ وحيث أن المحكمة الإدارية قد توصلت إلى ذات النتيجة فيكون حكمها المطعون فيه موافقاً للقانون وأسباب الطعن لا ترد عليه. لذلك نقرر رد الطعن وتأييد الحكم المطعون فيه وتضمين الطاعن الرسوم وخمسين ديناراً أتعاب محاماة.⁽³⁾

(1) المحكمة الإدارية العليا في حكمها رقم (2016/57) أكدت المحكمة الإدارية العليا بأن أية قرارات متعلقة بتطبيق قانون منع الجرائم يصدرها المحافظ فقط، ولا يجوز له تفويض صلاحياته بإصدار تلك القرارات، أي أنه لا يجوز لأي موظف آخر ممارسة هذه الصلاحيات بمن فيهم المتصرفين، وبخلاف ذلك يكون قرارهم باطل وحقيق بالإلغاء. وقالت المحكمة الإدارية العليا في حكمها رقم (2016/57) أنه من الرجوع إلى المواد (3) و(2/5) و(8) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 وتعديلاته. المادة (3) التي تنص على: (إذا اتصل بالمحافظ أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الأصناف المذكورة أدناه ورأى أن هنالك أسباب كافية لاتخاذ الإجراءات فيجوز له أن يصدر إلى الشخص المذكور مذكرة حضور أمامه يبين إذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد أو بكفالة...) وجاء في قرار آخر للمحكمة الإدارية: (المادة (2/5) التي تنص على: (إذا ظهر للمحافظ بعد التحقيق أن هنالك أسباب كافية تدعوه لتكليف ذلك الشخص أن يقدم تعهداً يصدر قراراً بذلك....). المادة (8): (إذا تخلف الشخص الذي صدر قراراً بتكليفه أن يعطى تعهداً بمقتضى المادة (2/5) عن تقديم التعهد في التاريخ الذي تبدأ فيه المدة المشمولة بقرار إعطاء التعهد يسجن وإن كان مسجوناً يبقى إلى أن يقدم التعهد المطلوب أو تتقضي المدة المضروبة في قرار إعطاء التعهد). وباستقراء النصوص القانونية سالف الذكر يتبين أن المشرع قد حصر صلاحية إصدار القرارات المتعلقة بتطبيق قانون منع الجرائم بالمحافظ. وحيث أن القرار المشكو منه صدر عن نائب محافظ الزرقاء وأن ملف الدعوى جاء خلواً من أية بينة تشير إلى أن نائب المحافظ قد أصدر القرار المشكو منه في غياب المحافظ فيكون القرار المشكو منه صادراً عن جهة غير مختصة بإصداره مما يجعل القرار الإداري المشكو منه مشوباً بعيب عدم الاختصاص ويستوجب الإلغاء، ولا محل لتطبيق نظام التشكيلات الإدارية في هذه الدعوى لخلو القانون المشار إليه من صلاحية للمحافظ بتفويض صلاحياته المنصوص عليها في القانون المذكور). وفي السياق ذاته قررت محكمة العدل العليا إلغاء القرار الإداري الصادر عن جهة غير مختصة بإصداره حيث قضت لا يوجد في المواد من (5 - 10) من نظام الدفاع رقم (2) لسنة 1939 ما يجيز إخراج أي شخص من المملكة الأردنية الهاشمية حتى لو كان أجنبياً، وأن إخراج الأجنبي من المملكة عملاً بالمادة الثالثة من نظام الدفاع رقم (4) لسنة 1939 هو امر منوط برئيس الوزراء فقط، ولا يملكه وزير الداخلية وفي الأردن قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بقولها: حيث ينحصر اختصاص المتصرف بموجب قانون إدارة القرى بان يحيل إلى التحكيم النزاع المتكون بين أشخاص يقيمون في المدينة، فإذا أصدر المتصرف قراراً بإحالة الخلاف المتكون بين مقيمين في القرية والمدينة إلى التحكيم، فيكون قد تجاوز اختصاصه ويتعين إلغاؤه ومن ذلك ما قرره المحكمة الإدارية في عدة قرارات لها.

(2) عدل عليا (59/21)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1959، ص 39

(3) مخلص، محمد عبد السلام (1981) نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة ص 321 والشهاوي، قديري عبد الفتاح (2003) ضوابط الحبس الاحتياطي، منشأة المعارف، الإسكندرية. ص 143.

وبينت المحكمة الادارية في حكمها في الدعوى رقم (2016/472).⁽¹⁾ وأن ما يستفاد من النصوص المذكورة أنه ولوضع أي شخص تحت رقابة الشرطة بموجب قانون منع الجرائم يشترط أن تتوافر الشروط التالية: أن يكون القرار صادر عن المحافظ استناداً لصلاحياته القانونية. أن يكون الشخص من الأصناف المشار إليها في المادة (3) من قانون منع الجرائم. أن لا تزيد مدة الوضع تحت رقابة الشرطة عن سنة..⁽²⁾ ومن هنا فالدفع بعدم الخصومة فإن صاحب الصلاحية في اصدار القرار الطعين هو المحافظ وليس نائب المحافظ وبالرجوع إلى قانون منع الجرائم فإن القانون لم يخول المحافظ تفويض صلاحياته إلى نائبه ولم يرد في ملف الدعوى ما يفيد وجود مثل هذا التفويض وبناءً عليه فإن القرار الطعين يكون قد صدر من جهة ليست صاحبة الصلاحية في اصداره ويكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط مما يجعل من القرار باطلاً ويكون حرياً بالإلغاء. وعليه واستناداً إلى ما تقدم فإن المحكمة تقرر: إلغاء القرار الطعين. تضمين المستدعي ضده الرسوم وخمسين ديناراً أتعاب محاماة.⁽³⁾ ويخلص الباحث إلى أن أحكام محكمة العدل العليا السابقة وأحكام

(1) قالت المحكمة الادارية العليا في حكمها رقم (2016/57): وعن أسباب الطعن فإن المحكمة تجد وبالإضافة إلى نص المادة (3) المشار إليه أعلاه فقد نصت المادة (4): (إذا بلغ اي شخص من المذكورين في المادة الثالثة مذكرة للحضور امام المحافظ ولم يمثل أمامه خلال مدة معقولة فيجوز للمحافظ أن يصدر مذكرة للقبض على ذلك الشخص على ان تجري محاكمته خلال اسبوع من تاريخ القاء القبض عليه.) وأن المادة (2) من ذات القانون تنص:(إذا حضر شخص أو أحضر أمام المحافظ بمقتضى أحكام المادة (4) وارتأى المحافظ وجوب تكليفه ان يقدم تعهداً على حسن السيرة حسب مفاد هذا القانون فيجوز له ان يأمر بوضعه تحت رقابة الشرطة أو الدرك مدة لا تزيد على سنة واحدة بدلاً من تقديم تعهداً أو بكليهما)

(2) محمود ، حلمي (1984) القضاء الإداري، دار الثقافة للطباعة والنشر، ط3 القاهرة، ص63
 (3) المحكمة الادارية العليا في حكمها رقم (2016/57) وجاء في قرار للمحكمة الادارية حيث : وحكمت المحكمة الإدارية بإلغاء القرار الصادر عن متصرف لواء قصبية العاصمة لقاضي باعتبار أحد الأفراد من الأشخاص الوارد وصفهم في المادة (3) من قانون منع الجرائم، حيث قرر المتصرف تكليفه بإحضار كفالة عدلية بقيمة مائة ألف دينار، ووضعه في أحد مراكز الإصلاح والتأهيل لحين تنفيذ قرار المتصرف القاضي بإحضار الكفالة المطلوبة. والمحكمة قد أكدت في حكمها بأن المادة (3) من قانون منع الجرائم التي استند إليها القرار الطعين أنه ولغايات وضع الشخص تحت الرقابة يشترط أن تتوافر الشروط التالية:

1. أن يكون القرار صادراً عن المحافظ استناداً لصلاحياته القانونية.
 2. أن يكون الشخص من الأصناف المشار إليها في المادة (3) من القانون. ومن الرجوع إلى القرار الطعين فإن الذي أصدر القرار هو متصرف لواء قصبية عمان وليس المحافظ، وبذلك يكون القرار صادراً ممن لا يملك حق إصداره ويكون مستوجباً للإلغاء لعدة أسباب. إضافة إلى ذلك فإن المحكمة تجد أن المستدعي ليس من ضمن الأشخاص الواردين في المادة (3) من قانون منع الجرائم.

المحكمة الإدارية العليا والمحكمة الإدارية كلها تؤكد أن القضاء الإداري في الأردن قد بات مستقراً على أن القرار إذا صدر من غير المختص استناداً إلى قانون منع الجرائم فإن هذا القرار يكون صادراً ممن لا يملك حق وصلاحيّة إصداره أي أنه قرار صادر عن جهة غير مختصة، وبالتالي يكون قراراً باطلاً وحقيقاً بالإلغاء؛ فالاختصاص مقرر فقط للمحافظ وقد خلا قانون منع الجرائم من أي نص يجيز للمحافظ تفويض صلاحيّاته للغير، فالتفويض لا يكون جائزاً إلا بنص.

الفرع الثاني: اقتران قرار الحاكم الإداري أو إجراءات إصداره بعبء في الشكل

يقصد بعبء الشكل في القرارات الإدارية "عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية التي توجبها القوانين واللوائح في إصدار القرارات الإدارية"، أو يقصد بركن الشكل تلك القواعد التي تحددها القوانين واللوائح في إصدار القرارات الإدارية. ومن خلال عيب الشكل يمكن أن تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري كما أن قواعد الشكل لا تعتبر من النظام العام، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. والهدف من التقيد بقواعد الشكل والإجراءات هو من أجل حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد بأن معاً، وذلك بإخضاع الإدارة لاحترام القواعد الشكلية المقررة قانوناً. (1)

وعلى هذا فإن القواعد الشكلية التي تقررها القوانين أو الأنظمة تشكل ضماناً جدياً وقوية لحماية حقوق الأفراد على أن البطلان الذي يظهر عن عيب الشكل يمكن زواله بتنازل من وضعت هذه الشكلية لمصلحته. والشكلية قد يكون مصدرها التشريع أو النظام صراحة أو ضمناً. والالتزام باحترام الشكلية قد يكون صريحاً كما في حال اشتراط إخطار ذوي الشأن قبل إصدار القرار " كقرار الهدم أو

(1) الهواوشة عيسى والعساف فريال (2018) تقرير مدى صلاحيات التوقيف الإداري الواردة في قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 المركز الوطني لحقوق الإنسان ص63

الإزالة مثلاً"، أو وجوب تعليقه وتسببيه، أو تضمينه بيانات معينة كما في إعلان صفة النفع العام في صلب قرار استملاك أحد العقارات. (1)

وقد يكون الالتزام بالشكلية ضمناً كما في حال توجب نشر القرار في إحدى الصحف بصيغة كتابية، وصور الشكلية قد تكون شكلية جوهرية يترتب على مخالفتها إلغاء القرار الإداري، أو شكلية ثانوية سمح فيها القضاء بتصحيح عيب عدم الشكل، ولا يترتب عليها جزاء إلغاء القرار. (2) كما أن القاضي الإداري يملك صلاحية اعتماد معيار التمييز بين الإجراءات الشكلية الجوهرية وغير الجوهرية من خلال التحقق من مدى ارتباطها بمصالح الأفراد ومصالح الإدارة، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في القضية رقم (70/42)، وذلك بالقول: "انعدام توقيع الخبير الذي استرشدت اللجنة برأيه على محضر الجلسة لا يبطل قرار إحالة العطاء لأن توقيعه ليس من الإجراءات الجوهرية التي يترتب على إهمالها البطلان ما دام من الثابت أنه حضر الجلسة. (3)

وقد قررت محكمة العدل العليا في حكمها الصادر في القضية رقم (96/180) والذي جاء فيه: أن الالتباس في اسم المستدعية هو مجرد خطأ مادي ولا يرقى إلى مستوى العيب في الشكل الذي يعيب القرار الإداري المطعون فيه. (4)

(1) أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2013، ص56

(2) مساعده، اكرم(1992) القرار الاداري دراسة تحليلية مقارنة بين الأردن ومصر، دار وائل للنشر، عمان . ص153

(3) قرار عدل عليا رقم (70/42) مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1970، ص876

(4) قرار عدل عليا رقم (96/180)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ص471

المطلب الثاني العيوب المتعلقة بمضمون القرار

الفرع الأول: عيب مخالفة ركن المحل

ويتجسد هذا العيب في محل أو موضوع القرار الإداري وفي الأثر القانوني الذي يحدثه. ويشترط في المحل ألا يخالف أحكام القانون وان يكون ممكناً، ومن جهة أخرى فإنه يشترط في المحل أن يكون ممكناً من الناحية القانونية ومن الناحية الواقعية كذلك، وبهذا فإن مخالفة القانون أن يكون القرار الإداري معيباً في فحواه وموضوعه، وبمعنى آخر أن يكون الأثر القانوني الناجم عن القرار الإداري غير جائز لمخالفته القانون، ويتمثل هذا العيب بمخالفة القوانين أو اللوائح والخطأ في تأويلها وتطبيقها وبالتالي فإن هذا العيب يشمل المعنى الواسع لاصطلاح القانون بحيث يمتد لكل قاعدة قانونية عليا بالنسبة للقرار الإداري أو التصرف موضوع المنازعة القضائية . (1)

وتتمثل سلطة القاضي الإداري في الرقابة على الصور المختلفة لعيب مخالفة القواعد القانونية وخاصة ما تعلق منها بمخالفة نصوص القوانين والأنظمة، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في القضية رقم (83/109) بأن: "القرار المطعون فيه والقاضي بتعيين المستدعي ضده عضواً في مجلس القرية مع عدم توافر شرط الإقامة يكون مخالفاً للمادة الخامسة من قانون إدارة القرى لسنة 1954 ويتعين إلغاؤه. (2)

وبالإضافة إلى رقابة القاضي على عيب الخطأ في تفسير القوانين والأنظمة، فعلى الإدارة الالتزام التام بالتفسير الذي يقول به القاضي الإداري حتى لو كان لا ينسجم بشكل كامل مع حرفية النص. (3)

(1) يكن، زهدي (2003) القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص136

(2) عدل العليا (83/109)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ص35

(3) الخوالدة، مؤيد (2015) موقف محكمة العدل العليا الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مجلة المنارة، المجلد 21 العدد 4/ب، المفرق، الأردن. ص14

وسلطة القاضي الإداري تمتد للرقابة على الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية من خلال التحقق من حدوث الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، بالإضافة إلى التحقق من مدى توافر الشروط القانونية للوقائع حتى يبرر إصداره للقرار الإداري، وهذا واضح في حكم لمحكمة العدل العليا في القضية رقم (53/58) بقولها: "يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مؤسساً على وقائع صحيحة لا على مجرد الشكوك والشائعات، وأن يكون تقرير هذه الوقائع مبنياً على أساس سليم".⁽¹⁾

فلا يمكن اتخاذ قرار بتعيين موظف مثلاً إذا لم يكن هناك درجة شاغره أو اتخاذ قرار بترقية موظف إلى درجة أعلى بالرغم من وجود الدرجة المرقى لها مشغولة أو غير شاغرة.⁽²⁾

كما لا يمكن اتخاذ قرار بهدم منزل آيل للسقوط إذا تبين أن المنزل قد انهار فعلاً قبل اتخاذ القرار. ويترتب عن ذلك أن مثل هذه القرارات الإدارية تصبح منعدمة وليس فقط قابلة للبطالن أو الإلغاء. والفرق بين القرار المعدوم أو المنعدم والقرار الباطل أو القابل للإلغاء هو أن القرار المعدوم لا يتحصن بفوات آجال الطعن بالإلغاء. وقد نصت المادة 7 من قانون القضاء الإداري الأردني أنه تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار الطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: عدم الاختصاص أو مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل وإساءة استعمال السلطة أو عيب السبب ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها.

(1) عدل العليا (53/58)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1953، ص74

(2) الحلو ماجد راغب (1995) القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ص262

الفرع الثاني: عيب الانحراف في استعمال السلطة

يعرف عيب الانحراف بالسلطة بأنه استعمال سلطة مشروعة لتحقيق اهداف غير الأهداف التي

أنشئت من أجلها تلك السلطة. (1)

ويتضح مما تقدم ان عيب الانحراف بالسلطة يصيب القرار الإداري في ركن الغاية أو الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه بإصدار القرار، وذلك لان الإدارة ليست حرة في اختيار أهدافها، بل يفرض عليها القانون ان تكون المصلحة العامة هدفا لجميع اعمالها وانشطتها، أو تحقيق الهدف الذي حدده المشرع بصدد عمل معين. ويتصل عيب الانحراف بالسلطة التقديرية اتصالا وثيقا (2)، أي في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة قدرا من الحرية في التدخل عن طريق عملها أو عدمه أو حتى في اختيار وقت التدخل، ورغم ذلك فان هذا العيب يمكن ان يظهر حتى في ميدان السلطة المقيدة للإدارة. (3) وان كان من النادر ان يحصل ذلك لأنه في حالة الاختصاص المقيد تكون الإدارة ملزمة سلفا بالتصرف على نحو محدد، ومن ثم تفترض مشروعة العمل الصادرة عن الإدارة لان الأصل هو تأكيد سلامة وصحة القرار. (4) ومن الصعوبة اثبات عيب الانحراف مقارنة بأوجه الإلغاء الأخرى، نظرا لارتباطه بالجانب النفسي لرجل الإدارة، الامر الذي دفع بعض الفقه إلى انكار هذا العيب بوصفه وجها من وجوه الغاء القرار الإداري، على أساس انه يرتبط بأخلاقيات الإدارة وليس

(1) الخطيب، عدنان (1968) الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، نظرية الدعوى في القضاء الإداري، محاضرات

ألقيت على طلاب قسم الدراسات القانونية، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية ص 63

(2) الحلو ماجد راغب (1995) القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ص 401

(3) حافظ محمود محمد (1993) القضاء الاداري في القانون المصري والمقارن ، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1. ص 73.

(4) العجارمة، نوفان والعويدي، احمد (2011) رقابة محكمة العدل العليا على القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف، مجلة المنارة

للبحوث والدراسات الصادرة عن جامعة آل البيت، عدد 3، مجلد 17 .

الفواعرة، محمد نواف (2014) القيود القانونية على قرار التوقيف في مرحلة ما قبل المحاكمة: دراسة مقارنة مجلة المنارة المجلد

20 العدد3 لسنة 2014. ص 78

بنطاق المشروعية. ونظرا لصعوبة مهمة القاضي في كشف الانحراف. (1) ويعتبر عيب الانحراف بالسلطة من العيوب الداخلية أو المادية التي تشوب القرار الإداري في ركن الغاية أو الهدف. (2) فتجعله جديرا بالإلغاء، وهو يعد استعمال الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو أنها مغايرة للغاية التي حددها القانون. (3) وهذا ما قرره المحكمة الإدارية الأردنية. (4) وفي شأن قانون منع الجرائم واستعماله فقد قضت في هذا المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا سابقا): "قرار المحافظ بتوقيف المستدعين إلى إشعار آخر

(1) القضاة، عمر مفلح محمد (2012) سلطة الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 رسالة ماجستير غير منشورة من جامعة اليرموك. ص 146 والقريوتي، محمد (2004) رفع الكفاءة الإدارية للمجالس المحلية في الأردن، مجلة تنمية الرافدين، جامعة الموصل. ص 47

(2) المساعيد، فرحان (2017) قانون الدفاع الأردني رقم (13) لسنة (1992) بين النظرية والتطبيق، منشور، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعه النهرين، بغداد، مجلد 19، الاصدار 6. ص 73 والفواعة، محمد نواف (2014) القيود القانونية على قرار التوقيف في مرحلة ما قبل المحاكمة: دراسة مقارنة مجلة المنارة المجلد 20 العدد 3 لسنة 2014. ص 76

(3) العجارمة، نوفان والعويدي، احمد (2011) رقابة محكمة العدل العليا على القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف، مجلة المنارة للبحوث والدراسات الصادرة عن جامعة آل البيت، عدد 3، مجلد 17. ص 72

(4) محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بالأرقام 2000/43، 1999/321، 1998/47، 1999/406، 1997/190، 1992/3، 1978/64، 1964/83 والمحكمة الإدارية الأردنية رقم (2014/94) تاريخ 2014/11/19، أشار إليه مركز عدالة للمعلومات القانونية وجاء في أحد هذه القرارات : ووفقاً لما استقر عليه الفقه فإن التقارب الزمني والتتابع في الاجراءات تعد قرينة على الانحراف. وبما أن القرار الإداري ينبغي ان يستهدف تحقيق المصلحة فإن سلطة رجل الإدارة في إصدار قراره منحت له البلوغ تلك الغاية فحسب وقرار الإدارة المخالف لتلك القاعدة هو قرار مشوب بالانحراف بالسلطة جدير بالإلغاء. وان عيب اساءة استعمال السلطة يخول المحكمة الادارية أن تمد رقابتها إلى البواعث والدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها بصرف النظر عن كون القرار صادر عن شخص مختص واستوفى الاجراءات الشكلية وانه موافق للقانون، وفي نفس الوقت لا يقصد به تعمد الانحراف أو عن الخطأ، فإن حسن النية وسوء النية سيان لان المهم في عيب اساءة استعمال السلطة مخالفة القانون روحاً لا نصاً. وبما ان التنسيب الذي تم اعتماد مجلس الوزراء عليه في إصدار لقرار الطعين قد تغيا غايات أخرى بعيدة عن الصالح العام، بما يخرجها عن اطار المشروعية، لذلك كان على مجلس الوزراء عندما عرض عليه تنسيب الوزير بإحالة المستدعي على التقاعد ان يضع نفسه في أفضل الظروف وانقاها، لأن سلطته تقديرية تحدها حدود المشروعية، ولا يتسنى له ذلك إلا عندما تتوفر له العناصر اللازمة لإجراء التقدير بروح موضوعية تتمثل بقيام القرار على اسباب تبرره بعيداً عن الاسباب والغايات التي لم يستهدفها المشرع بقانون التقاعد وبما أن مجلس الوزراء لم يضع نفسه في أفضل الظروف وأنقاها عند إصداره القرار الطعين وفق ما اوضحناه سابقاً، واعتمد على تنسيب منبث الصلة بالمصلحة العامة فإن قراره مستوجب الالغاء

دون توفر أي من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم يجعله معيب بعيب إساءة استعمال السلطة. (1)

الفرع الثالث: عيب السبب

السبب في اتخاذ القرار الإداري هو كل حالة قانونية أو واقعية (مادية) تدفع الجهة المختصة إلى إصداره. وتتمثل الأسباب القانونية في اتخاذ القرارات الإدارية من التشريع حيث تبقى سلطة الإدارة مقيدة وفق ما يلزمه القانون على سبيل الجزم ومن ثم تتعدم سلطتها التقديرية طبقاً لمبدأ المشروعية. فتقديم طلب للحصول على جواز سفر مثلاً واستيفائه الشروط التي يتطلبها القانون هما السبب القانوني لصدور قرار بمنح جواز السفر أو برفضه إذا لم تتوفر فيه الشروط القانونية. (2)

فيجب أن يستند كل قرار للحاكم الإداري إلى سبب صحيح، وقد تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بالإفصاح عن السبب أو عندما يلزمها القانون القيام بذلك، وعدا تلك الحالات لا يمكن إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها والحقيقة أن سلطة القاضي الإداري في الرقابة على عيب السبب تختلف باختلاف وجود التصريح عن السبب من عدمه، ومن هنا نميز بين حالتين لمعرفة مدى الصلاحيات التي يمتلكها القاضي الإداري في الرقابة على عيب السبب. (3)

ومن رقابة المحكمة الإدارية على التوقيف الإداري وضرورة أن يبني القرار الإداري الصادر بالتوقيف على وقائع صحيحة وثابتة أنه إذا بني القرار الإداري الصادر بالتوقيف على وقائع غير موجودة أو غير صحيحة، فهو مخالف للقانون، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة بإلغاء قرار إداري

(1) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1996/2)، مجلة نقابة المحامين ع(7 و 8) ص 1670 لسنة 1996

(2) الحلو ماجد راغب(1995) القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية. ص85

(3) الجمل، يحيى (1985) نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة. ص194

صدر بتوقيف احد الأشخاص نظرا لانتفاء الواقعة التي بني عليها القرار حيث جاء فيه: (.... القرار الإداري يجب أن يستند إلى أساس واقعي سليم... وان الأمر الذي أصدره وزير الداخلية بتوقيف شخص لأجل غير مسمى بحجة انه سلك سلوكاً يتعارض ومصلحة الأمن العام مع إن هذا الشخص محكوم بموجب قانون مقاومة الشيوعية وموجود في السجن لم يطلق سراحه ولم يتم مدة محكوميته جدير بالإلغاء لأنه لا يستند إلى أساس واقعي سليم. (1)

وتتمثل الرقابة القضائية على الملاءمة في قرار الحاكم الإداري بشكل جلي حيث وتتمثل بمدى ملاءمة القرارات الإدارية للظروف الواقعية التي تؤدي لاتخاذ قرار التوقيف، ومدى تعرض النظام العام للخطر في ظل وجود هذه الوقائع وهنا نجد أن القضاء الإداري أباح لنفسه الحق في التدخل في السلطة التقديرية للإدارة، من حيث تقدير مدى الخطورة التي تتوفر في المشتبه به، ضمن الوقائع التي دفعت الإدارة لإصدار قرار التوقيف، أي مدى التناسب بين الوقائع المكونة لركن السبب وبين درجة خطورة هذا القرار، ورغم ندرة القرارات التي أصدرتها محكمة العدل العليا في توفر عنصر الملائمة إلا أنها أضفت هذه الرقابة من خلال الإشارة إليه في رقابتها على مشروعية القرارات الإدارية، باعتبار عنصر الملائمة احد عناصر المشروعية بشكل عام، وقضت في هذا: "1.... 1- أن الأسباب التي قدمها المحافظ باعتباره السلطة القائمة على تطبيق نظام التشكيلات الإدارية تخضع لرقابة محكمة العدل العليا من حيث ملائمة الإجراء للظروف والوقائع التي أدت لاتخاذها، بحيث يحل القضاء محل الإدارة في تقديره للأسباب التي تعتبر إخلالا بالنظام العام، والوسائل التي يراها ملائمة لمنع هذا الإخلال... 2- أن الإخلال بالنظام العام والصحة العامة التي يتعين على سلطة الضبط الإداري

(1) (عدل عليا أردنية، 1955/12 ، مجلة نقابة المحامين لسنة 1955 ، ص 368).

منعه بمقتضى الصلاحيات القانونية؛ مقصورة على الأفعال المادية التي من شأنها الإضرار بالمصلحة ويكون ضررها عاما. (1)

وقد قررت المحكمة الادارية إلغاء القرار الصادر عن محافظ العاصمة القاضي بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي (ه.ع) لمدة سنة مرتين في اليوم الساعة العاشرة صباحاً والساعة الرابعة بعد العصر. (2)

(1) (عدل عليا أردنية، رقم(1983/173)، تاريخ: 1984/1/1، منشورات مركز عدالة الاللكتروني
 (2) حكم محكم محكمة العدل العليا الأردنية ، رقم (2000/315) وعدل عليا أردنية ،رقم (1999/558) جاء فيه : وتتلخص وقائع هذه الدعوى بحسب ما جاء في قرار المحكمة بأن المستدعي (ه.ع) قد سبق وأن تم توديعه إلى عدد من الحكام الإداريين وهم محافظة العاصمة ومتصرف لواء ماركا ومتصرف لواء قسبة عمان ومتصرف لواء الجامعة، وبعدد تسع مرات في الأعوام 2016 حتى عام 2019 وبجرائم مختلفة منها الاحتيال والشروع بالاحتيال وإعطاء معلومات كاذبة واختلاق الجرائم والافتراء ومخالفة قانون منع الجرائم، وبتاريخ 2020/11/4 تم توقيفه من قبل محافظ العاصمة استناداً للمادة الثامنة من (قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954) وذلك عن جرائم الاحتيال والغش في البيع، وبتاريخ 2020/11/15 قام محافظ العاصمة بالإفراج عن المستدعي وقرر عملاً بالمادة الثالثة من (قانون منع الجرائم) وضعه تحت رقابة الشرطة لمدة سنة، وعلى أن يثبت وجوده لدى أقرب مركز أمني لسكنة مرتين في اليوم ويبقى داخل مسكنه من بعد غروب الشمس بساعة واحدة لغاية شروقها، وأن للشرطة زيارته للتأكد من ذلك، وذلك بموجب قرار محافظ العاصمة، لم يرتضِ المستدعي بالقرار المذكور فقرر الطعن بقرار محافظ العاصمة لدى المحكمة الادارية، وفي معرض تسببها وتعليلها لقرارها بإلغاء قرار محافظ العاصمة قالت المحكمة الادارية: وتطبيق القانون على الوقائع الثابتة في هذه الدعوى نجد أن المادة الثالثة من (قانون منع الجرائم رقم (27) لسنة 1954) التي أجازت فيها للمحافظ اصدار مذكرة حضور إذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه يناسب لأي صنف من الاصناف التالية للحضور أمامه لبيان ما إذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد أو بكفالة كفلاء يتعهد فيه أن يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستجوبها على أن لا تتجاوز سنة واحدة وهذه الحالات هي:
 1. كل من وجد في مكان عام أو خاص أو ظروف تقعن المحافظ بأنه كان على وشك ارتكاب اي جرم أو مساعده على ارتكابه.
 2. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الاموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو ايوائهم على المساعدة على اخفاء الاموال المسروقة أو التصرف بها.
 3. كل من كان في حالة تجعل وجوده بلا كفاله خطراً على الناس.
 وحيث تجد محكمتنا أن الحالتين الاولى والثانية غير متحققتين بحق المستدعي كما أن النيابة العامة الادارية لم تقدم أية بيينة تثبت الحالة الثالثة سوى كشف يتضمن قيود ادارية للمستدعي لدى محافظ العاصمة والتي لم تقدم النيابة العامة ما يثبت انه صدر بحق المستدعي عن تلك التهم احكام من المحاكم المختصة، اضافة أن محافظ العاصمة قد خالف المادة الخامسة من (قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954) التي أوجبت عليه التحقق من صحة الاخبار الذي اتخذت الاجراءات بالاستناد اليه، وحيث أن المستدعي مازال يلاحق أمام محكمة صلح جزاء شرق عمان عن جرم الاحتيال بالاشتراك والغش في البيع، وأن مدعي عام شرق عمان وبعد الاستماع لأقوال المستدعي قرر تركه دون توقيف، وبالتالي يكون قرار المستدعي ضده محافظ العاصمة بوضع المستدعي تحت رقابة الشرطة لمدة سنة واحدة قد صدر مخالفاً للقانون مما يتوجب إلغاءه وأسباب الطعن ترد عليه.

ومن ذلك في حالة إفصاح الإدارة عن السبب الذي دعاها إلى إصدار قرارها، فالقاضي الإداري يفرض رقابته عليه باعتباره السبب الصحيح للقرار الإداري بحيث يحق له البحث والتأكد من هذه الأسباب من خلال مدى مطابقتها للواقع والقانون أم لا، إذ يستطيع هنا أن يلغي القرار الإداري لعيب السبب، أما إذا استندت الإدارة في قرارها على عدة أسباب، فإن القاضي الإداري لا يستطيع إن يلغي القرار بناء على تخلف أحدها، فإذا وجد أن بعضها صحيح وبعضها الآخر غير صحيح، فيجب عليه في هذه الحالة إجراء موازنة بينهما وترجيح أحدها على الأخرى. فإذا ما وجد الأسباب الصحيحة هي الراجحة في إصدار القرار الإداري فإنه يستبعد الحكم بالإلغاء بحيث يعتبر أن الإدارة لو تحققت من وجود أسباب غير صحيحة ما كانت لتقدم على إصدار القرار الإداري. أما إذا تبين للقاضي الإداري رجحان الأسباب غير الصحيحة لإصدار القرار الإداري، فيجب عليه في هذه الحالة إلغاؤه، بحيث إن القاضي يتقصى الأفكار والأحاسيس التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها وذلك للكشف عن نيتها فيما إذا كانت ستصدره إذا ما تبين عدم صحة الأسباب أم لا. أما في حالة عدم إفصاح الإدارة عن ذكر السبب الذي دعاها إلى إصدار قرارها، فالقاعدة العامة لا تلزم الإدارة بالكشف عن الأسباب التي دعتها لإصدار قرارها إلا إذا ألزمها القانون بذلك، والأصل صحة تلك الأسباب وعلى من يدعي عكس ذلك إثبات ادعائه أو إذا قام دليل كتابي واضح على عدم صحتها. (1)

ومن ثم فإن سلطة القاضي في الرقابة على عيب السبب في هذه الحالة تكون مقيدة، ولكن ذلك لا يمنعه من الرقابة على مبدأ المشروعية والمتمثلة باحترام حقوق الأفراد وحياتهم من تعسف الإدارة، وبالتالي يحق له الطلب من الإدارة الكشف عن أسباب قرارها، فإذا ما امتنعت عن ذلك فلا يتم التسليم بقرينة صحة القرار الإداري المطعون فيه، بحيث تنقلب القرينة إلى جانب المدعي باعتبار صحة ما

(1) حكم المحكمة الإدارية المصرية في الطعن رقم (625) تاريخ: 21/10/67/ العدد الأول، ص 201

يدعيه بعدم صحة الأسباب التي يقوم عليها القرار، وبالتالي يستطيع القاضي أن يحكم بإلغائه، وفي هذه الحالة ينقلب عبء الإثبات على عاتق الإدارة التي تمتلك الوثائق والمستندات الخاصة بالمنازعة القضائية. (1)

ولكن موقف محكمة العدل العليا للأسف لم يأخذ بهذا الحل الذي يكفل احترام حقوق المدعي ويوفر لها الحماية، حيث استقرت المحكمة في العديد من أحكامها على إبقاء عبء إثبات صحة أسباب القرار الإداري على عاتق المدعي، وفي حالة عجزه عن ذلك فلا تملك إلا الحكم برد الدعوى أما عن مدى سلطة القاضي الإداري في إحلال الأسباب الواقعية، فإن من حقه إحلال الأسباب الواقعية الصحيحة محل السبب الواقعي غير المشروع الذي أقامت الإدارة قرارها عليه، ولكن ذلك يكون إذا ما توافرت شروط معينة منها أن تكون الوقائع الجديدة التي أحلها القاضي الإداري مكان الوقائع المعيبة قد وقعت قبل إصدار القرار الإداري، كما يجب أن تكون الإدارة على علم مسبق بهذه الوقائع الجديدة وأن تأخذها بعين الاعتبار. وإلاً وجب على القاضي الإداري أن يرفض إحلال تلك الوقائع الجديدة محل الأسباب الواقعية المعيبة الواردة في قرارها. (2)

كما يجب على القاضي الإداري أن يقوم بإعادة تقدير الوقائع للوقوف على مدى مشروعية الوقائع الجديدة وصلاحياتها في بناء القرار الإداري وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها بأن "الأجل الذي حدد في عروض شركتي سليه وامت بال والسيد عوني طوقان للارتباط بالأسعار ينقضي قبل أن يصل قرار لجنة العطاءات إلى مرحلته النهائية وبذلك يكون استبعاد هذه العروض لهذا السبب متفقاً وأحكام القانون، أما كون لجنة العطاءات قد اعتمدت على سبب آخر لاستبعاد العرضين

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 8 نوفمبر لسنة 1972 المجموعة، ص719

(2) جمال الدين، سامي (2005) إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية،

المقدمين من الشركتين المشار إليها وهو أنهما غير مسجلتين في المملكة ولا يجوز التعامل معهما
وكون هذه السبب غير قانوني لأن عدم تسجيل الشركة في الأردن لا يمنعها من الاشتراك في
المناقصات وإنما هو شرط لتعاطي الأعمال في المملكة فقط فإن ذلك لا يؤثر في قرار استبعاد
الشركتين ما دام أن هناك سبباً آخر ويوجب استبعادهما. (1)

(1) عدل عليا رقم (66/65)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ص304

الفصل الرابع

أثر إلغاء قرارات الحاكم الإداري والتعويض عنها

أن دعوى إلغاء قرار إداري هي دعوى قضائية ترفع من قبل صاحب العلاقة إلى محكمة القضاء الإداري الأردني. مطالباً فيها بإلغاء قرار إداري تعدى على حقوقه وسبب له الضرر وتعد دعوى إلغاء القرار الإداري من أهم الدعاوى التي يلجأ من خلالها الشخص لفرض الرقابة على القرارات المجحفة والغير مشروعة من قبل الإدارة بحقه وبما أن المشرع الأردني قد ضمن حق الأفراد في الحصول على حقوقهم ورفع الظلم الناتج عن قرارات إدارية غير مشروعة بحقهم

المبحث الأول

إلغاء قرارات الحاكم الإداري

تعرف دعوى الإلغاء بأنها الدعوى القضائية التي يقيمها صاحب المصلحة أمام القضاء الإداري يطلب فيها إبطال قرار إداري لعدم مشروعيته. ⁽¹⁾ أو دعوى قضائية ينظرها القضاء الإداري يطالب الأفراد بمقتضاها بإلغاء قرار إداري صادر بمخالفة ما تقضي به قواعد المشروعية. ⁽²⁾

حيث يتم رفع لائحة دعوى إلغاء قرار إداري إلى المحكمة الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية التي تختص بجميع أنواع القضايا الإدارية المتعلقة بالأشخاص المعنويين والطبيعيين والموظفين. إضافة إلى علاقتهم مع مدرائهم وعلاواتهم ومكافآتهم وغيرها من الأمور الإدارية. ⁽³⁾

(1) منصور إبراهيم العتوم القضاء الإداري، ط 1، دار وائل للنشر، عمان، 2013، ص75.

(2) خليل، محسن (1998) قضاء الإلغاء، بيروت، دار المطبوعات الجامعية ط1ص29

(3) العجارمة، نوفان عقيل (2019) المستحدث في قانون القضاء الاردني مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة السابعة

- العدد 2 - العدد التسلسلي 26 - شوال 1440 هـ - يونيو 2019 م ص283

وليست كل دعوى يتم فيها إلغاء قرارات الحاكم الإداري فما دامت قرارات المحافظ أو المتصرف تتماشى مع القانون ولا يعيها شيء فلا يعترها الإلغاء ومن ذلك قررت محكمة التمييز: وحيث أن المتهم كان متغيباً في تلك الفترة عن مكان الإقامة الجبرية المفروضة عليه مما يتعين إدانته بجنحة التغيب عن مكان الإقامة الجبرية للمادة 14 من قانون منع الجرائم. (1)

وحيث أن المتهم من أرباب السوابق وأن الحادث حصل في منتصف الليل فإن أفعاله تشكل أركان وعناصر جنحة الخروج من المنزل ليلاً خلافاً للمادة 5/13 من قانون من الجرائم. (2)

وحيث أن المتهم مفروض عليه الإقامة الجبرية لدى مركز الأمن وأنه متغيب عنها لمدة ثلاثة أيام وعليه فإنه بذلك يشكل جنحة مخالفة المادة (13) من قانون منع الجرائم. (3)

وفي الوقت نفسه وعلى الرغم من الاعتماد الكبير على القيود الأمنية من قبل الحاكم الإداري لتحديد خطورة الشخص والتي لا تعني بالضرورة أن هناك أحكاماً قضائية مبرمة بأن الشخص ارتكب جريمة معينة، كما أن هذه القيود تستخدم كقرينة أن الشخص الذي حكم القضاء أنه بريء أو غير مسؤول بأنه مذنب. وعلى فرض أن الشخص سيق وأن أدين بجرم ما، هل هذا دليل أنه سيرتكب جرائم مرة أخرى؟ لذلك يمكن القول أن الفلسفة التي يقوم عليها تطبيق قانون منع الجرائم تجعل موضوع التوبة أمراً غير وارد نهائياً. كما تؤكد قرارات القضاء الإداري أن الطريقة التي يطبق بها القانون تؤدي إلى المساس بمبدأ عدم جواز المعاقبة على الفعل ذاته مرتين المتجسد في الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان والمادة 58 من قانون العقوبات الأردني. فعلى سبيل المثال، جاء في أحد هذه القرارات: "وحيث أن الثابت من أوراق الدعوى أن المستدعي كان قد ارتكب جريمة قتل

(1) راجع بذلك قرار محكمة التمييز الصادر عن الهيئة العادية رقم (2008/801/فصل 2008/6/16).

(2) راجع بذلك قرار محكمة التمييز الصادر عن الهيئة العادية رقم (2006/89/فصل 2006/3/26).

(3) راجع بذلك قرار محكمة التمييز الصادر عن الهيئة العادية رقم (2009/929/فصل 2009/7/22).

خلافاً لأحكام المادة (326) عقوبات وقد صدر حكم بحقه قضى بوضعه بالأشغال الشاقة لمدة (15) سنة وقد أنهى المستدعي مدة محكوميته عن جريمة القتل ولم يرد من خلال أوراق الدعوى ما يشير إلى أن المستدعي يشكل خطورة على حياة الناس أو سيقوم بأي فعل من شأنه الإخلال بالأمن ولا يوجد في قانون منع الجرائم الذي استند إليه المستدعي ضده ما يوجب توقيف المستدعي للأسباب الموماً إليها بقراره الأمر الذي يجعل الاستمرار في توقيفه وعدم إطلاق سراحه قراراً مخالفاً للقانون".

(1)

ليس بالضرورة أن يكون الاعتقال التعسفي مخالفاً للقانون، بل يمكن أن يكون مستنداً للقانون. لكن عندما لا يتم مراعاة القواعد القانونية المعترف بها دولياً فإن ذلك يجعله تعسفياً، إضافة إلى غياب المساعدة القانونية للطعن بهذه القرارات. كما أن أغلب الفئات التي يستهدفها القانون من خلال النص أو الممارسة غير قادرة مادياً على الاستعانة بمحامٍ للطعن بصحة القرارات. ومع وجود هذا القانون، فإن الحرية الشخصية التي ضمنها الدستور من خلال المادة (7) مهددة اعتماداً على قناعة الحاكم الإداري. (2)

تندرج دعوى إلغاء القرار الإداري تحت اختصاص قضايا المحكمة الإدارية. ويتم تقديم الدعوى عن طريق المحامي الموكل بالدعوى وتتم الدعوى بمجموعة من الإجراءات والخطوات اللازم اتباعها حيث يقوم المحامي الذي تم توكيله بتقديم لائحة الدعوى إلى قلم المحكمة الإدارية ويتم بعد ذلك ترسيم لائحة الدعوى من قبل رئيس المحكمة. ويجب على المحامي الموكل بالدعوى أن يحصل على

(1) الكساسبة، د. عبد الرؤوف الكساسبة (2015)، ضمانات التوقيف الإداري (الضمانات الإدارية والجزائية)، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 1، ص 290

(2) العجارمة، نوفان واحمد العويدي (2011)، رقابة محكمة العدل العليا على القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، المجلد 17، عدد 3، ص 211

أمر قبض من موظف التسجيل وذلك لقاء دفع رسوم الدعوى للمحكمة الإدارية العليا ويتم الدفع عند أمين الصندوق والحصول على وصل بالمبلغ الذي تم دفعه. ويقوم موظف التسجيل بفتح ملف الدعوى حيث يتم تبليغ المدعى عليه بلائحة الدعوى وانتظاره ليقدم لائحة جوابية خلال مدة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه. وبعد عملية تبادل اللوائح ترسل القضية بكاملها للمحكمة الإدارية العليا. حيث مع العلم أنه قد حدد المشرع الأردني مدة ثلاثين يوماً لتقديم لائحة دعوى إلغاء قرار إداري من اليوم التالي لتاريخ التبليغ بالقرار. (1)

المطلب الأول

إجراءات إلغاء قرارات الحاكم الإداري

تمر دعوى إلغاء قرارات الحاكم الإداري بعدة خطوات وإجراءات بناء على نصوص المواد 30 و 31 من قانون القضاء الإداري فيكون دور المحكمة للوقوف على مدى بطلان الإجراءات التقاضي الإداري

يجب أن يرفع الطعن إلى المحكمة الإدارية حسب الأصول القانونية , بحيث يستوجب رد الطعن إذا لم يكن ضمن الإجراءات المحددة قانوناً والمتبعة للسير في الدعوى أمام المحكمة الإدارية العليا (2)، تقوم المحكمة الإدارية العليا بتلاوة لائحة الطعن واللائحة الجوابية والقرار المطعون فيه الصادر بشكل نهائي عن المحكمة الإدارية خلال المدة المحددة للطعن وهي ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان وجاهياً , أما إذا كان الحكم بمثابة الوجيه أو وجاهي اعتباري فمن اليوم التالي لتاريخ تبليغه , وهذا ما نصت عليه المادة 26 من القانون بقولها : تكون مدة الطعن

(1) خالد الزعبي: القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر، عمان، ص 40 وما بعدها.

(2) المحكمة الإدارية العليا الأردنية , قرار رقم (2016/154)، مجلة نقابة المحامين , عدد (3/2/1) 2017 , ص 42 .

في الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان وجاهياً ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الوجاهي أو وجاهياً اعتبارياً .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على ذلك بقولها : أن العبرة في احتساب مدة الطعن هو من اليوم الذي يلي تاريخ صدور الحكم , فإذا تقدم الطاعن بعد هذه المدة فتكون دعواه مقدمة خارج المدة المنصوص عليها في القانون ومستوجبة الرد. (1)

هذا ولا بد من الإشارة بأن مدة الطعن تحتسب بالتقويم الميلادي , ما لم ينص القانون على خلاف ذلك, ولا يعتد في سريان مدة الطعن أن يكون اليوم الذي تبدأ فيه المدة يوم عطلة رسمية , ولكن تحسب العطلة الرسمية إذا جاءت في آخر يوم من المدة المحددة , بحيث تمتد المدة إلى اليوم الذي يلي يوم العطلة الرسمية (2)، وهذا ما نصت عليه المادة (23) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردنية (3) بقولها:

1. على الرغم مما ورد في أي قانون آخر إذا كان الميعاد مقدراً بالأيام أو بالشهور أو بالسنين فلا يحسب فيه يوم التبليغ أو اليوم الذي حدث فيه الأمر المعتبر في نظر القانون مجرباً للميعاد وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الاخير منه إذا كان يجب أن يحصل فيه الإجراء، أما إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء، فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الاخير من الميعاد، وإذا كان الميعاد مقدراً بالساعات كان حساب الساعة التي ينقضي فيها على الوجه المتقدم.

(1) المحكمة الإدارية العليا الأردنية، قرار رقم (2015/189)، مجلة نقابة المحامين، عدد (3/2/1) 2016، ص 339.
(2) الشنطاوي، علي خطار (1995) القضاء الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ص 472-473
(3) قانون معدل لقانون اصول المحاكمات المدنية الأردنية رقم (4) لسنة 2019 والمنشور بالجريدة الرسمية رقم (5557) الصادر بتاريخ 2019/1/28

2. تحسب المواعيد المعينة بالشهر أو السنة بالتقويم الميلادي ما لم ينص القانون على غير ذلك، وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها.

واستثنى القانون بعض أحكام المحكمة الإدارية من المدة المحددة بثلاثين يوماً للطعن والتي تم ذكرها في المادة 26 من القانون القضاء الإداري الأردني حيث حدد لها مدة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار أو تبليغه وهي على سبيل الحصر القرارات غير المنهية للخصومة ، والتي بينها المادة 29/أ: لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهي بها الخصومة إلا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة كلها وتستثنى من ذلك: القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة. والقرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى والقرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى. وأما ب. تكون مدة الطعن في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال. (1)

وتظهر الحكمة في حصر ميعاد الطعن بزمان محدد أنه انقطاع الميعاد هو حالة من حالات امتداد الميعاد (2)، وهو بذلك يتفق مع الوقف نتيجة لقوة قاهرة ومع ذلك فهو يختلف عن الوقف من حيث أثره على ميعاد رفع الدعوى، وكذلك فإن هناك سبباً آخر لحصر الميعاد أنه يؤدي انقطاع الميعاد إلى غرض النظر كليةً عن المدة التي جرت من الميعاد قبل تحقق سبب الانقطاع بحيث لا تؤخذ في الاعتبار ولا يُعاد حسابها مع المتبقي من المدة بعد زوال هذا السبب كما هو الحال بالنسبة

(1) قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014. والمنشور على الصفحة 4866 من عدد الجريدة الرسمية رقم (5297) بتاريخ 17/8/2014.

(2) عبد الوهاب، محمد رفعت (2003) القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان،

إلى وقف الميعاد. وإنما يؤدي الانقطاع إلى بداية مدة جديدة قدرها ستون يوماً تبدأ من اليوم التالي لزوال سبب الانقطاع. (1)

بعد كل ما سبق يقوم وكيل الطاعن بشرح الأسباب الموجبة للطعن والتي أوردها بلائحة الطعن ويطلب اعتبار ما ورد من بينات أمام المحكمة الإدارية بينة أمام المحكمة الإدارية العليا ثم يقوم المطعون ضده بشرح لائحته ويطلب اعتبار ما ورد من بينات أمام المحكمة الإدارية بينة له (2)، ولا يحق لأي من الخصوم أن يقدم أية بينة وإنما يكتفوا بتكرار البينات السابقة لهم ، والتي سبق لهم أن قدموها أمام المحكمة الإدارية ، وبعد ذلك تطلب المحكمة الإدارية العليا من الخصوم تقديم مرافعتهم الختامية تمهيداً لقيامها بإصدار القرار في الطعن المقدم إليها. (3)

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا أنه يجب أن تتضمن لائحة الطعن أسباب الطعن ووقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه والطلبات التي يريدها الطاعن من دعواه بالحدود المطلوبة في المادة 9/ب/3 من القانون ، كما أن المادة (30/ب) من ذات القانون تنص على أن تطبق المحكمة الإدارية العليا الشروط والإجراءات ذاتها المنصوص عليها في هذا القانون والمتبعة لدى المحكمة الإدارية. (4)

والعبرة من تطبيق ذات الإجراءات لدى المحكمة الإدارية العليا لأن اتباع نفس الإجراءات يحقق أقصى درجات العدالة، حيث أن حكم محكمة المحكمة الإدارية (الدرجة الأولى) يحتمل الخطأ لان القاضي قد يحدد عن جادة الصواب اما لتحيزه، أو لقلّة عنايته بتمحيص الوقائع، أو لقلّة إلمامه

(1) فوده ، رأفت (1998) النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص 166 .

(2) محمود، حافظ، (1987) القضاء الإداري في الأردن، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص511

(3) خليل، محسن(1998) قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، ص29

(4) المحكمة الإدارية العليا الأردنية ، قرار رقم (2016/169)، مجلة نقابة المحامين، عدد 3/2/1، 2017، ص 107 .

بقواعد القانون وكيفية تطبيقها. فيأتي دور المحكمة الإدارية العليا ليتدارك ذلك ويمنح المتقاضيين طمأنينة أكثر في الوصول إلى حقوقهم، ولاسيما إذا علمنا ان المحكمة الإدارية العليا يتم تشكيلها من قضاة أكثر خبرة، مما يقلل من احتمال وقوع الخطأ الذي قد يقع من محاكم الدرجة الأولى لذلك فهي الأقدر على حل النزاع حلا سليما مما يحقق حماية فعلية لحقوق الافراد وحررياتهم العامة، لان الافراد ما يهمهم هو الحماية الفعلية وليس وجود نظام قانوني يقصد حمايتهم ولا يحميهم.⁽¹⁾ وهذا ما أكدته عدة قرارات للمحكمة الإدارية.⁽²⁾

(1) العلوان علي يوسف محمد (2016) التقاضي الإداري على درجتين ودوره في الحفاظ على الحقوق والحرريات الفردية مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون مج(43) ع(1) لسنة 2016 ص183

(2) قرارات العدل العليا ارقام (2014/159) و(2014/123) و(2014/122) و(2014/72) و(2012/451) و(2007/395) و(2002/332) و(2001/489) منشورات عدالة وإدارية أردنية عليا رقم (2014/26) تاريخ 2015/1/4. ومن قرارات محكمة العدل العليا الأردنية السابقة: "إذا جاءت لائحة الطعن المقدمة من وكيل الطاعن خالية من ذكر موجزٍ عن وقائع الدعوى، إذ أن وكيل الطاعن لم يذكر فيها وقائع الدعوى بالمعنى المقصود في المادتين (9/ب/3) و(30/ب) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 واكتفى بسرد أسباب الطعن، وبما أن هذين النصين آمران ومن النظام العام وتملك المحكمة إثارتهما من تلقاء نفسها ولو لم يتعرض لهما الخصوم فإن دعوى الطاعن والحالة هذه تكون مستوجبةً للرد شكلاً وهذا ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة في العديد من قراراتها ومن قرارات المحكمة الإدارية العليا الأردنية: ان اختصاصات محكمة العدل العليا محددة في المادة (9/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 وتعديلاته على سبيل الحصر وهي القرارات الادارية النهائية الصادرة عن أشخاص القانون العام والمؤسسات العامة التابعة له أو المستقلة والقرارات التي تصدر عن النقابات والجمعيات التي ينص نظامها أو قانونها على قابلية أي قرار صدر عنها للطعن امام محكمة العدل العليا. ولما كانت نقابة أصحاب المحروقات ومحلات توزيع الغاز في المملكة الأردنية الهاشمية. ليست من أشخاص القانون العام أو المؤسسات العامة ولم ينص نظامها الداخلي على ان القرارات الطعونية قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا وفق ما حددته المادة (8/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا المشار اليه، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى لا تتعلق القرارات الطعونية بنتائج انتخابات مجلس النقابة وفق ما حددته المادة (1/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا المشار اليه، فان الطعون موضوع الدعوى تكون خارجة عن اختصاص محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 الذي أقيمت الدعوى في ظلّه، والدعوى مستوجبة الرد شكلاً لعدم الاختصاص.

المطلب الثاني

حجية الحكم بإلغاء قرارات الحاكم الإداري

إن الحكم هو القرار الصادر عن محكمة في خصومة أو في مسألة متفرعة عنها أقيمت بطريق الدعوى، وصدر بها قرار وفقاً لقواعد وأصول إصدار الأحكام⁽¹⁾، ثم إن الحكم حتى يتم اعتباره حكماً قضائياً فإنه يلزم فيه مضمون وشكل، وهنا تجدر الإشارة إلى أن القرار الصادر عن المحكمة بتنظيم سير الخصومة وإجراءات الإثبات فيها لا تعد أحكاماً بالمعنى المقصود سابقاً وذلك لعدم صدورها في خصومة.⁽²⁾

ويتم تقسيم الأحكام عادة لدى الفقه إلى عدة صور مختلفة⁽³⁾ بحسب الجانب الذي يتم النظر له عند التقسيم ومن أهم هذه الصور تقسيم الأحكام إلى أحكام موضوعية وأحكام وقتية وأحكام مستعجلة وذلك استناداً لطبيعة الطلب في الدعوى، من هذه الصور أيضاً تقسيم الأحكام إلى قطعية وغير قطعية وذلك نظراً إلى حسم الحكم للنزاع القائم في المسألة الصادر فيها الحكم، وكذلك تقسم الأحكام إلى وجاهية وغيابية وذلك من حيث صدورها في مواجهة الخصوم أو في غيبتهم⁽⁴⁾، وأخيراً تقسم إلى أحكام ابتدائية وأحكام نهائية سناً لقابليتها للطعن من عدمه، والخلاصة التي تسعى الأحكام لكي تحوزها هي قوة القضية المقضية (حجية الأمر المقضي به)، ومن الأحكام التي تحوز هذه الحجية الحكم القطعي والحكم المبرم، والحكم القطعي هو الحكم الذي أصبح نهائياً إما بأنه لا يقبل الطعن أو أنه فوت مواعيد الطعن فأصبح قطعياً، أما الحكم المبرم (البات) فهو الحكم الذي استنفذ

(1) أمينة النمر، أصول المحاكمات المدنية، الدار الجامعية، بدون مكان نشر وبدون سنة نشر، ص 197

(2) البوريني، عمر عبد الرحمن (2007) القضاء الإداري الأردني والمحاكمة العادلة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية- المجلد 23 - العدد الثاني-2007 ص 42

(3) محمد سعيد نور، أصول الإجراءات الجزائية، دار الثقافة، عمان، 2005، ص 517 وما بعدها.

(4) سامي جمال الدين إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية منشأة المعارف في الإسكندرية 2004

كافة طرق الطعن بالأحكام فأصبح مبرماً، وهذه الأحكام كما قلنا سابقاً فإنها تحوز قوة القضية المقضية وتصبح عنونا للحقيقة. (1)

وبعد أن تستكمل دعوى الإلغاء شرائطها الشكلية أمام المحكمة، قد تحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة، أو على غير ذي صفة، أو لرفعها بعد الميعاد أو أن تصرف الإدارة غير مستكمل شرائط القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء. (2)

ثم تتصدى لموضوع الدعوى وتتحصر سلطتها في بحث مشروعية القرار الإداري لتنتهي بالنتيجة أما إلى إلغاء القرار المشوب بأحد العيوب التي تعتري القرار الإداري أو إلى تأكيد مشروعية القرار والحكم برفض الدعوى ولا تستطيع المحكمة أن تذهب أبعد من ذلك بأن تصدر أوامر صريحة إلى الإدارة بأداء عمل معين أو الامتناع عن أداءه أو أن تحل نفسها محل الإدارة في إصدار قرارات إدارية مشروعة محل القرارات المعيبة. (3)

على أن تنفيذ الحكم بالإلغاء لا بد أن يفضي إلى تكليف الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن أداء عمل، فالحكم الصادر بإلغاء قرار فصل موظف لا بد أن يلزم الإدارة بالقيام بعمل معين وهو إعادة الموظف المفصول إلى وظيفته السابقة، والحكم القاضي بإلغاء قرار هدم منزل لا بد أن يلزم الإدارة بالامتناع عن تنفيذ قرارها بالهدم ويترتب على الحكم بإلغاء القرار الإداري آثار معينة منها ما يتعلق بحجية الحكم بالإلغاء، ومنها ما يتعلق بتنفيذ حكم الإلغاء. (4)

(1) الشطناوي ، علي خطار (1995) القضاء الإداري الأردني ، المركز العربي للخدمات الطلابية عمان ص 251
 (2) سليمان محمد الطماوي قضاء الإلغاء ص 855 .
 (3) أبويونس، محمد باهي (2006) وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة ص 10- 11
 (4) القبيلات ، حمدي (2011) الوجيز في القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، عمان ، دار وائل للنشر ، ص 113

وتتطوي حجية الحكم بالإلغاء على دعوى حيازة حكم الإلغاء حجية الشيء المحكوم فيه من ناحية وعلى قوة هذه الحجية وهل أنها حجية مطلقة أو نسبية من ناحية أخرى، وتتصل من ناحية ثالثة بنطاق الإلغاء وهل يتناول القرار الإداري بأكمله أم يتناول الأجزاء المعيبة فقط دون الأجزاء السليمة. (1)

أولاً- الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء تتمتع بقوة الشيء المقضي به تحوز الأحكام الصادرة من محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء على حجية الشيء المقضي به كسائر الأحكام القطيعة، وتكون حجة في ما قضت به.

ويمتد أثر حجية الشيء المقضي به ليشمل الجانب الإجرائي في الدعوى فضلاً عن جانبها الموضوعي، ففيما يتعلق بالإجراءات يتمتع على المحكمة التي أصدرت الحكم في دعوى الإلغاء أن تنظر الدعوى مرة أخرى، إذ استنفذت المحكمة ولايتها بمجرد إصدارها الحكم، ويصبح الحكم قطعياً بمجرد صدوره من المحكمة، وليس للمحكمة الحق في الرجوع عن حكمها، كما ليس لها الحق في تعديله. (2)

أما فيما يتعلق بالجانب الموضوعي، فإن الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء تعد عنواناً للحقيقة، فما تضمنه الحكم يعد قرينة غير قابلة لإثبات العكس، فلا يجوز عرض النزاع مرة أخرى على أي محكمة . مما يستدعي ان تكون الاحكام واضحة لا تقبل التأويل وخالية من الغموض وفي حدود طلبات المدعي . وحيث ان الاحكام التي تصدرها المحاكم يجب ان تكون حاسمة وخالية من الغموض والتردد وغير معلقة على شرط بحيث تكون قابلة للتنفيذ فكان المقتضى ادخال جمعية بناء مساكن

(1) الجرف، طعيمة (1984) رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية الحديثة، القاهرة ص 17

(2) الغويبري، أحمد عودة (1997) القضاء الإداري الأردني، ط1، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن، ص 170

الضباط شخصاً ثالث في الدعوى للاستيضاح منها عن صحة صدور الكتاب منها المتضمن تخصيص القطعة موضوعة الدعوى للمدعي وحيث ان الحكم المميز صدر دون مراعات الامور القانونية المتقدمة مما اخل بصحة الحكم المميز لذا قرر نقضه)

ويشترط للتمسك بحجية الحكم وسبق الفصل في الدعوى أن يكون هناك حكماً قضائياً قطعياً وأن تثبت الحجية لمنطوقه دون أسبابه، لأن المنطوق هو الذي يشتمل على قضاء المحكمة الفاصل للنزاع، ويستثنى من ذلك الأسباب المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمنطوق، إذ تكتسب الحجية حالها حال المنطوق، ويشترط للتمسك بالحجية أيضاً اتحاد الخصوم والموضوع والسبب. (1)

ثانياً- الحكم بالإلغاء يتمتع بحجية مطلقة

الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة فحكم الإلغاء يسري على جميع سواء كانوا أطرافاً في الدعوى أم لم يكونوا، فيمتنع على من لم يكن طرفاً في الدعوى مخاصمة القرار الإداري الذي قضى بإلغائه، كما يستفيد من آثار الإلغاء من كان طرفاً في دعوى الإلغاء ومن لم يكن طرفاً فيها بحكم إطلاق حجية حكم الإلغاء.

وتعد الحجية المطلقة المقررة للأحكام الصادرة بالإلغاء استثناء من القاعدة العامة المقررة لجميع الأحكام القضائية وهي نسبية حجتها، أي اقتصار آثار الحكم على أطراف الدعوى دون سواهم، والعلة في ذلك ترجع إلى انتماء دعوى الإلغاء إلى طائفة القضاء الموضوعي أو العيني ودعوى الإلغاء في إطاره تخاصم القرار الإداري، فالإلغاء يعني تصحيح اللامشروعية التي وصم بها القرار ومن المنطقي أن يسري هذا التصحيح في مواجهة الكافة. (2)

(1) طعيمة الجرف - رقابة القضاء على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء - القاهرة - 1984 - ص 329 وما بعدها

(2) سليمان محمد الطماوي - قضاء الإلغاء - ص 899 وعبد الغني بسيوين - القضاء الإداري ص 690.

وتقتصر الحجية المطلقة على الأحكام الصادرة بالإلغاء، ولا تكتسب القرارات الأخرى التي تصدر في دعوى الإلغاء دون سواهم، كما في حالة القرار الصادر برفض دعوى الإلغاء، حيث يستطيع الطاعن أن يجدد دعواه ضد القرار الذي رفضت الدعوى بشأنه إذا تغيرت الظروف والأسباب، ويجوز لغير الطاعن أيضاً أن يطعن في القرار ذاته لأن القرار قد يكون صائباً في حق الطاعن وخاطئاً في حق غيره. (1)

ثالثاً- الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي

إذا كان الحكم القضائي بإلغاء القرار الإداري يكتسب حجية مطلقة بمعنى أنه يزيل كل أثر للقرار الإداري في مواجهة كافة، إلا أن مدى الإلغاء ونطاقه أمر تحدده طلبات الخصوم وما تنتهي إليه المحكمة في قضائها .

فقد يتناول الحكم بالإلغاء القرار الإداري بأكمله فيزيل آثاره وهو ما يسمى بالإلغاء الكلي، وقد يتناول بعض أجزاء القرار الإداري دون أجزاءه الأخرى فيزيل بعض آثاره وهو ما يسمى بالإلغاء الجزئي، مثال ذلك أن يصدر قرار عميد الكلية باعتماد نتيجة امتحان سنة دراسية ثم يتضح أن هناك خطأ في رصد درجات أحد الطلاب عندئذ يلغى القرار بالنسبة للطلاب المذكور ويبقى القرار سليماً في أجزاءه الأخرى (2) ..

وبهذا جاء نص قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 في المادة (32)

(1) جمال الدين، سامي (2005) إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص137

(2) العجامة نوفان عقيل (2019) المستجد في قانون القضاء الإداري مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة السابعة - ع(2) - العدد التسلسلي 26 - شوال 1440 هـ - يونيو 2019 م ص284

أ. تكون الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا قطعية لا تقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن.

ب . يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار .

ج. إذا صدر حكم بالإلغاء فيكون حجة على الكافة.. (1)

إن النتيجة التي تترتب على أن يكون الحكم حائزاً لقوة القضية المقضية هي أن تصبح هذه الأحكام صالحة للاحتجاج بها على الأفراد ويقصد بمصطلح الحجية أن الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون سنداً فيما فصلت فيه ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية. وحتى تحوز الأحكام الحجية لابد من توافر بعض الشروط فيها وهذه الشروط هي. (2)

وحدة الخصوم : أي أن الحجية تقوم بالنسبة لأطراف الخصومة ولا يتمسك بها من هو خارج على الخصومة بحجة أن المصالح متشابهة.

وحدة الموضوع : وهي مسألة موضوعية تستقل بالفصل فيها محكمة الموضوع، والموضوع هو الحق المطالب به من قبل الخصم أو المصلحة التي يسعى إلى تحقيقها، والعبرة في اتحاد الموضوع هي بما يرد في حكم المحكمة. (3)

(1) قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014

(2) إبراهيم أحمد، حجية الأحكام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001، ص 18 وما بعدها.

(3) حلمي ، محمود (1977) القضاء الاداري ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص364 .

وحدة السبب: وهي الواقعة القانونية التي يستمد منها الخصم الحق الذي يدعيه وهو لا يتغير بتغير الأدلة والحجج التي يستند لها الخصم، فلا بد عند الاحتجاج أن يكون السبب هو ذاته في الحالتين⁽¹⁾.

والحجية التي تحوزها الأحكام القضائية تتراوح بين حالتين أو صورتين، الأولى منهما هي الحجية النسبية والثانية هي الحجية المطلقة، فالحجية النسبية تنحصر آثارها على أطراف الخصومة ولا تمتد إلى الغير حيث تكون حجة على من صدرت في حقه كالأحكام المقررة للالتزامات المالية على الأطراف في الدعوى المدنية على سبيل المثال أما الحجية المطلقة فيمتد أثرها وتسري في مواجهة الكافة أي أن أثرها يسري على الغير الذي لم يكن طرفاً في الدعوى كالحجية التي تحوزها الأحكام الصادرة في المواد الجنائية على سبيل المثال أو حتى الأحكام التي هي مدار بحثنا (الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري)⁽²⁾.

ومن الأمور التي تجدر الإشارة إليها أن الأحكام القضائية - كما القوانين - إما أن تسري بأثر فوري (مباشر) أو أن يكون أثرها رجعياً؛ فالأحكام التي تقرر الحقوق - مثلاً - تسري بأثر رجعي أي منذ تاريخ نشأة هذا الحق لصاحبه.⁽³⁾ وذلك أن دورها كان يقتصر على إثبات الحق لصاحبه دون إعطائه شيئاً جديداً، وهذا الحال - كما سنرى - هو الذي يسري بخصوص دعوى الإلغاء إذ أن أثر الحكم الصادر بالإلغاء يعتبر القرار كأن لم يكن ويمحو جميع الآثار التي ترتبت على القرار الملغي، أما الأحكام المنشئة.⁽⁴⁾ فإنها تسري بأثر فوري مباشر - ما لم ينص القانون على خلاف

(1) القبيلات، حمدي (2011) الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر، ص 113 .
 (2) العلوي، سالم بن راشد (2009) القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ص 111 .
 (3) مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، مصر، 1978، ص 546 و 547.
 (4) محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، 1998، ص 127.

ذلك - إذ أنها ترتب للمحكوم له حقا لم يكن له قبل صدور الحكم ويحق له التمتع وممارسة هذا الحق منذ صدور الحكم وفي المستقبل دون أن يمس هذا الحكم الحالة أو المراكز القانونية التي كانت قائمة قبل صدور هذا الحكم. (1)

ويخلص الباحث إلى أن حكم الإلغاء يتمتع بحجية مطلقة يسري أثرها على جميع الطعون التي قد يثار فيها البحث في مشروعية القرار الملغى، ولا يقتصر على من صدر الحكم في مواجهتهم وإنما يسري أيضاً في مواجهة الغير، كما يتمتع حكم الإلغاء بقوة ملزمة للأمر المقضي تفرض على الإدارة التزاماً بتنفيذه كاملاً وعلى وجه صحيح وكأن القرار لم يصدر قط . فالمطلوب من الإدارة - في ظل صعوبة تطبيق فكرة الأثر الرجعي لحكم الإلغاء من الناحية القانونية والعملية - أن تخلق مركزاً قانونياً أقرب ما يكون للمركز قبل صدور القرار وما يمكن أن يصل إليه على وجه أكيد . (2) ومن ناحية أخرى أن تكفل الإدارة باستمرار احترام حكم الإلغاء في المستقبل بعدم العودة إلى إصدار القرار الملغى بصورته السابقة أو بصورة مقنعة . دون أن يخل ذلك بحقها في إعادة إصدار القرار بعد تلافي ما شابهه من عيوب في حالات أخرى وقد تبين أيضاً أن الإدارة قد تخالف التزامها بتنفيذ الأحكام الإدارية وعلى وجه الخصوص أحكام الإلغاء على نحو يهدد نظام القضاء الإداري. وتتخذ هذه المخالفة عدة مظاهر تتمثل في الامتناع الكلي عن تنفيذ الحكم أو التنفيذ الناقص أو إساءة التنفيذ أو إعادة إصدار القرار الملغى أو التباطؤ في تنفيذ الحكم أو تعطيل آثار حكم الإلغاء بإصدار تشريع أو نظام. وقد أمكن بجهود القضاء والفقهاء التوصل إلى بعض الوسائل والضمانات التي من شأنها أن

(1) أحمد محمود جمعة - أصول إجراءات النداعي أمام محاكم مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا منشأة دار المعارف 1985 ص 72

(2) العجارمة نوفان عقيل (2019) المستجد في قانون القضاء الاردني مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة السابعة - العدد 2 - العدد التسلسلي 26 - شوال 1440 هـ - يونيو 2019 م ص 283

تكفل تنفيذ أحكام الإلغاء والحد من مظاهر المخالفة، وتتمثل هذه الوسائل بالطعن بإلغاء القرار المخالف للأمر المقضي، ومعاقبة الإدارة وموظفيها عند الإخلال بالتزامهم بتنفيذ أحكام الإلغاء وذلك بتقرير المسؤولية المدنية والجزائية والتأديبية. ويتفاوت الأخذ بهذه الوسائل من حيث نوع الوسيلة ومداهما في الدول المقارنة. (1)

المطلب الثالث تنفيذ حكم الإلغاء

يشتمل الحكم بالإلغاء على أسلوب تنفيذه وفق ما رسمه القانون وهذا الإلزام القانوني الملقى على عاتق الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء يثير مسؤوليتها المدنية في حالة امتناعها عن التنفيذ فضلاً عن المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع، على أن تنفيذ الحكم القاضي بالإلغاء ليس سهلاً ميسوراً في جميع الأحوال بل قد تلاقي تصفية الأوضاع القانونية التي تمت استناداً إلى القرار الملغي العديد من الصعوبات العملية، والتي تتحول أحياناً إلى استحالة في التنفيذ. (2)

ومن الجدير بالذكر أن الحكم الصادر بالإلغاء لا يرتب آثار آلية بإزالة كافة الآثار القانونية التي خلفها القرار الملغي، وإلا كان ذلك بمثابة حلول المحكمة محل الإدارة في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، وإنما يتطلب التنفيذ تدخلاً إيجابياً من الإدارة بإصدار قرار إداري جديد يقضي على آثار القرار الملغي. (3)

(1) اسماعيل، خميس السيد (1987) قضاء مجلس الدولة وصيغ وإجراءات الدعاوى الادارية، دار الطباعة الحديثة، الطبعة الثانية، القاهرة، ص20.

(2) الحلو ماجد راغب، القضاء الإداري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية 1995. ص: 298.

(3) عبدالله، عبد الغني البسيوني (1983) ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، الاسكندرية منشأة المعارف ، ص 103.

ومن ثم فإنه إذا ما تقرر إلغاء القرار فإنه يوجب على الإدارة الالتزام بإعادة الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر القرار الملغي بحيث يترتب على الإدارة التزام أو واجباً أساسيان:

أولاً: الواجب الإيجابي

يلقى هذا الواجب التزاماً على الإدارة بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي بإزالة كافة الآثار القانونية والمادية التي ترتبت في ظلّه بأثر رجعي، كما يلزمها بهدم كافة القرارات والأعمال القانونية التي استندت في صدورها إلى القرار الملغي.

أ- التزام الإدارة بإزالة آثار القرار الملغي:

ومقتضى هذا الالتزام هو تولي الإدارة إزالة كافة الآثار القانونية والمادية التي خلفها القرار الملغي، ويكلفها ذلك إصدار قرار إداري بسحب القرار الملغي إن كان الأخير إيجابياً، مثال ذلك إصدار قرارها بفصل موظف بغير الطريق التأديبي ويحكم القضاء بإلغائه، فتنفيذ حكم القضاء يقتضي منه أن يصدر قراراً إدارياً بسحب القرار الملغي وكأن الموظف لم يغادر الوظيفة أبداً.⁽¹⁾

أما إذا كان قرار الإدارة سلبياً وحكم القضاء بإلغائه، فإن تنفيذ حكم القضاء يوجب عليها إصدار قرار إيجابي بالموافقة على طلب صاحب الشأن الذي رفضته والذي حكم القضاء بإلغائه، كحالة امتناع الإدارة عن تلبية طلب صاحب الشأن بخصوص الحصول على ترخيص معين، فإن حكم القضاء بإلغاء هذا الرفض يحتم على الإدارة إصدار قرارها بالموافقة على الطلب المرفوض وبالإضافة إلى التزام الإدارة بإزالة الآثار القانونية للقرار الملغي تلتزم أيضاً بإزالة الآثار المادية التي خلفها قبل

(1) عثمان، عثمان ياسين (2011) إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 102.

وجوب قيامها بإخلاء العين التي استولت عليها دون وجه حق أو الإفراج عن المواطن المعتقل بقرار غير مشروع. (1).

وبذلك فإن تصفية آثار القرار الملغي يجب أن تكون كاملة وبأثر رجعي بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدوره، وهي نتيجة حتمية لحكم الإلغاء، وهذه النتيجة وأن كان يفرضها المنطق القانوني وتلافي التطبيق في أغلب الحالات. (2)، إلا أن تطبيقها في حالات معينة قد لا يجد له سبيلاً أما لتعارضها مع الواقع أو أن التطبيق يفضي إلى نتائج غير مقبولة، فالموظف الذي يلغى قرار تعيينه بحكم قضائي يترتب على الحكم التزام الحاكم الإداري بسحب قرار التعيين بأثر رجعي، فإن المنطق القانوني يقضي بأن كل ما قام به الموظف من أعمال وتصرفات قانونية يلحقها البطلان استناداً إلى مبدأ " ما بني على باطل فهو باطل "، فلا شك أن الموظف قد قام بالعديد من الأعمال، منها ما هو تصرفات قانونية في مواجهة الأفراد ومنها ما هو أعمال مادية تثير مسؤولية الإدارة، ولو سايرنا المنطق القانوني لأفضى إلى نتائج غير مقبولة ولأدى إلى فقدان الثقة والاطمئنان بالإدارة العامة التي يتعامل معها الأفراد على أساس من الثقة والطمأنينة التامتين، لذلك نجد مجلس الدولة الفرنسي أورد استثناءً على قاعدة الأثر الرجعي لحكم الإلغاء واعتبر الأعمال التي يباشرها الموظف المخلوع أعمالاً سليمة تنسب للإدارة ولا يلحقها البطلان وهناك حالات يكون فيها تطبيق الأثر الرجعي لحكم الإلغاء ضرباً من ضروب الاستحالة، وهي حالة قيام الإدارة بتنفيذ القرار الإداري تنفيذاً كاملاً واستنفاده الغرض الذي صدر من أجله قبل صدور الحكم القضائي بإلغائه إذ لا يكتسب حينها حكم

(1) الطماوي سليمان محمد (1996) للقضاء الإداري ، الكتاب الأول دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص 428

(2) البوريني ، عمر عبد الرحمن (2007) القضاء الإداري الأردني والمحكمة العادلة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية

والقانونية- المجلد 23 -العدد الثاني-2007 ص42

الإلغاء سوى قيمة نظرية بحتة ولا يجد سبيلاً إلى تطبيقه لتعارضه مع الواقع، كما لو أصدرت الإدارة قرارها بهدم منزل وتم هدمه قبل صدور حكم القضاء بإلغاء القرار. (1).

لهذا السبب فقد احتاطت التشريعات لهذا الأمر ومنحت الحق لصاحب الشأن في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري للحيلولة دون وقوع نتائج يتعذر تداركها بتنفيذ القرار الإداري.

ب- التزام الحاكم الإداري بهدم الأعمال القانونية:

قد تصدر الإدارة استناداً إلى القرار المعيب عدة قرارات قبل إلغاءه، مثال ذلك صدور حكم قضائي بإلغاء قرار تعيين موظف كانت الإدارة قد أصدرت بناء عليه عدة قرارات تتعلق بترقية الموظف بالدرجة والوظيفة، فما هو مصير هذه القرارات التي بنيت على القرار الأصلي ؟ للإجابة على هذا السؤال يجب التفريق بين الحالات الآتية. (2):

1 - إذا طعن بالقرارات التابعة مع القرار الأصلي في وقت واحد:

فإن القضاء الإداري لا يجد عناء في إلغاء القرار الأصلي والقرارات التي بنيت عليه لعدم مشروعيتها سندها.

2 - إذا طعن بالقرار الأصلي وحده فإن هذا الافتراض يثير عدة احتمالات إذا كان القرار الأصلي والقرارات التي بنيت عليه تمثل وحدة لا تقبل التجزئة، فإن إلغاء القرار الأصلي يؤدي إلى سقوط القرارات التابعة بصورة آلية دون الحاجة إلى الطعن بها بالإلغاء، مثال ذلك : أن يتفق اثنان من الموظفين على أن يحل أحدهما محل الآخر في وظيفة بناءً على موافقة الإدارة، فإن إلغاء قرار أحدهما سيؤدي بالتبعية إلى إلغاء قرار زميله دونما الحاجة إلى الطعن فيه إلغاءً. (3)

(1) الغويري، أحمد عودة (1989) قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة مقارنة ، عمان مطابع الدستور، ص261

(2) محمود ، حلمي(1984) القضاء الإداري، دار الثقافة للطباعة والنشر، ط3 القاهرة، ص320

(3) كريم كشاكش (2006) ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية مجلة جامعة اليرموك ص636

إذا كان قرار الحاكم الإداري الأصلي هو (السبب الدافع) لإصدار القرار المستند عليه، فإن إلغاء القرار الأصلي يؤدي إلى إلغاء القرار التابع بصورة آلية دون الحاجة إلى الطعن به إلغاءً، مثال ذلك صدور قرار تأديبي بخصم مرتب موظف ثم تبعه قرار آخر بتأجيل علاوته لمدة ستة أشهر استناداً إلى القرار التأديبي، فإن الإلغاء القضائي للقرار الأول يؤدي إلى سقوط القرار التابع دون الحاجة إلى الطعن به إلغاءً أمام القضاء، لأن القرار الأول كان هو السبب الرئيسي لإصدار القرار الثاني⁽¹⁾.

وفي حالة ما إذا كان قرار الحاكم الإداري الأصلي سبباً غير مباشر لصدور القرار التابع، فإن إلغاء القرار الأصلي لا يؤدي إلى إلغاء التابع بصورة آلية، وإنما يكتسب القرار التابع وضعاً قانونياً مستقلاً يتحصن بمضي المدة القانونية، ولكن يجوز الطعن به استناداً إلى سبب مستقل لا يمت بصلة إلى قرار الحاكم الإداري الأصلي.⁽²⁾

3- إلغاء قرار الحاكم الإداري يدخل في عملية قانونية مركبة:

طبقاً لنظرية الأعمال المنفصلة في العقود الإدارية التي أوضحناها سابقاً، يجوز الطعن بالقرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري وقد رأينا أن المنازعات المتعلقة بالعقد الإداري ذاته لا تخضع لولاية القضاء الإداري، ويثور هنا الأشكال حول تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة بخصوص القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، وما هو تأثير تنفيذ تلك الأحكام على نفاذ العقد؟

(1) كنعان نواف (2012) القضاء الإداري الأردني، الأفاق المشرقة ناشرون، الشارقة، الإمارات ط4 ص71
(2) راضي، مازن ليلو (2009) القضاء الإداري طبقاً لقانون مجلس شوري في العراق وإقليم كردستان منشورات دهورك للطباعة العراق ص8 والعجامة نوفان عقيل (2019) المستحدث في قانون القضاء الأردني مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة السابعة - العدد 2 - العدد التسلسلي 26 - شوال 1440 هـ - يونيو 2019 م ص282

من الطبيعي أن الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري قبل إبرام العقد

سيؤدي إلى الحيلولة دون إبرامه احتراماً لقوة الشيء المقضي به. (1)

أما إذا حصل الإلغاء بعد إبرام العقد، فإنه لا يؤثر على نفاذ العقد، ولكن يمكن لطرفي العقد أن

يحتكما إلى قاضي العقد ليتولى إلغاء شروط العقد التي تتعارض مع حكم الإلغاء، أو أن يتفقا على

تعديل تلك الشروط بما ينسجم وحكم الإلغاء.

ولكن الأمر يختلف لو أن من صدر حكم الإلغاء لصالحه ليس طرفاً في العقد بل أجنبي عنه،

ولم تكن هنالك مصلحة لطرفي العقد في تعديل شروطه، ففي هذه الحالة لا يستطيع الأجنبي عن

العقد إجبار طرفي العقد على تعديله ولا يملك الصفة باللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بذلك،

وبذلك يبقى حكم الإلغاء نظرياً بحتاً لا يجد حيزاً لتطبيقه، ومع ذلك فإن القضاء الإداري يستمر في

النظر بدعوى الإلغاء إذا عرضت أمامه بعد إبرام العقد أعمالاً لمبدأ المشروعية التي يحرص القضاء

الإداري على حراستها (2) ..

ثانياً: الواجب السلبي

يتمثل هذا الواجب في التزام الإدارة بعدم انتهاكها قوة الشيء المقضي به، فعليها أن تمتنع عن

تنفيذ القرار الملغي وتتمتع أيضاً عن الاستمرار في تنفيذه أن بدأت به، كما يفرض هذا الواجب على

الإدارة أن لا تعيد إصدار القرار الملغي من خلال إصدارها قراراً جديداً تمنح فيه الحياة للقرار الملغي

بصورة مباشرة.

(1) العموري محمد رسول (2014) السلطة التقديرية للإدارة والاختصاص المقيد، مجلة جامعة البعث - المجلد 63 - العدد

6 - 2014 ص 229

(2) عبد اللطيف، محمد (2002) قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني - دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية، القاهرة،

ص 329

1. امتناع الحاكم الإداري عن تنفيذ القرار الملغي: إذا صدر حكم قضائي بإلغاء قرار الحاكم الإداري فإن أثر الحكم هو إعدام القرار بأثر رجعي وكأنه لم يصدر، ويعد تنفيذها للقرار الملغي عملاً من أعمال العنف ويثير مسئوليتها. ⁽¹⁾ كما أنها إذا بدأت بتنفيذ القرار وصدر حكم القضاء بإلغاء هذا القرار فإن عليها أن تتوقف عن التنفيذ، كما لو صدر قرار إداري بهدم عدة مباني ونفذت الإدارة على بعضها فقط، فإنها يجب أن تكف فوراً عن الاستمرار بالتنفيذ عند صدور الحكم ويعد عدم تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء مخالفة لقوة الشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساس واصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام، كما أنه ينطوي على قرار إداري سلبي خاطئ باعتباره قرار إداري بالامتناع عن تنفيذ حكم. ⁽²⁾ وهذه المخالفة القانونية فضلاً عن إمكان الطعن بها استقلالاً بالإلغاء، تمثل خطأ يستوجب مسائلة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي يمكن أن يكون قد تعرض لها المستفيد من الحكم.

2. امتناع الإدارة عن إعادة القرار الملغي: أن الالتزام الأساسي الذي يقع على عاتق الإدارة بعد صدور الحكم بالإلغاء هو امتناعها عن تنفيذ القرار الملغي، ويتفرع عنه أن لا تتحايل الإدارة على التخلص منه فتصل إلى نفس النتيجة عن طريق إصدار قرار جديد هو عبارة عن صورة مستترة للقرار الملغي.

وهناك حالة لا تستطيع الإدارة فيها إعادة القرار الملغي وهي حالة ما إذا كان محل القرار الإداري غير مشروع، والمحل هو أثر القرار والأثر لا يوجد إلا في المنطوق، فقرار فصل الموظف محله وأثره هو فصل الموظف وهو منطوقه . مثال ذلك القرار الصادر بإبعاد لاجئ سياسي أثره ومحلّه

(1) عبد الله ، عبد الغني بسيوني(2001) وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط 3 ،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص14

(2) الطماوي، سليمان محمد(1984) النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ص382

هو أبعاد هذا اللجوء، وهذا المحل مخالف للدستور، فإذا اعترف القضاء الإداري للطاعن بصفة اللجوء السياسي وألغى القرار فإن الإدارة لا تستطيع أن تقيد هذا الإجراء، أي لا تستطيع إصدار قرار له نفس المنطوق فهي لا تستطيع تسليمه كما تفعل مثلاً مع الجرميين العاديين.

ولكن من ناحية أخرى تستطيع الإدارة أن تقيد إصدار القرار بالمنطوق نفسه، إذا كان البطلان لا يلحق المحل، وإنما يلحق النواحي الأخرى وهي الاختصاص والشكل أو السبب أو الغاية بعد إزالة العيب الذي لحق بالقرار، ويتم ذلك بإصدار القرار من الجهة المختصة بإصداره، أو بالشكل الذي يطلبه القانون أو بناءً على سبب صحيح. إلا أن المسألة تدق بالنسبة لعيب إساءة استعمال السلطة، إذ أن رقابة القضاء تكون أشد عند إعادة إصدار القرار الإداري الملغى بعد تصحيح الهدف عند اتخاذه. (1)

إن القرار الإداري ومن حيث الأصل وسيلة للإدارة للتعبير عن إرادتها ممثلة برجل الإدارة وهذه القرارات الصادرة عن رجل الإدارة للتعبير عن إرادة الإدارة قرارات تتمتع من حيث الأصل بقرينة السلامة لكافة أركان وأجزاء القرار الإداري من حيث آلية الصدور وسبب ومحل هذا القرار، ولكن قد يشوب القرار الصادر عن الإدارة عيب يمس بقرينة السلامة التي يحوزها القرار الإداري لذلك وجد القضاء الإداري الذي يسمى أيضاً قضاء المشروعية حيث انه يبحث في مشروعية القرارات الإدارية التي يعنى المتعاملون مع الإدارة عليها أنها معيبة بعيب من العيوب التي تشوب هذه القرارات، فتقوم المحكمة بفحص هذا القرار الإداري وتوافقه مع القانون وتصدر قرارها الذي إما ينفي العيب عن هذا القرار الإداري وبالتالي صلاحيته للنفاد وإما أن تحكم المحكمة بأن هذا القرار مشوب بعيب يؤدي

(1) الحلو ماجد (2010) القضاء الإداري مبدأ المشروعية لجان التوفيق في المنازعات الإدارية منشورات الجامعة الجديدة مصر ص9 والظاهر خالد بن خليل (1423هـ) القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية منشورات المعهد العالي للقضاء السعودية ص21

إلى تقرير بطلان هذا القرار ومحو ما ترتب عليه من آثار نظرا للطبيعة العينية التي تتصف بها الدعوى الإدارية. (1)

والحكم الصادر في دعوى الإلغاء الذي يقرر إلغاء القرار الإداري الذي ثبت عدم صحته يحتاج إلى أن يدخل حيز التنفيذ حتى يؤدي الغرض الذي وجدت من أجله دعوى الإلغاء، بأن لا يكون لهذا القرار الملغى أي أثر سواءً على الحاضر وحتى على طوال المدة التي تلت صدور القرار الملغى، وأما الإشكالية التي يثيرها هذا الموضوع فهي مدى الحجية التي يتمتع بها هذا الحكم، وقد يكون هذا الموضوع نقطة أكثر طرحا في الدول التي يكون فيها التقاضي الإداري على درجات وتقبل أحكامها الطعن، أما في التشريع الأردني فليس هناك قضاء إداري بالمعنى الحرفي للكلمة وليس للأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا أي وسيلة من وسائل الطعن. (2)

(1) الطماوي، سليمان محمد (1976) دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 177
(2) عبد الباسط، محمد فؤاد (1997) وقف تنفيذ القرار الإداري - الطابع الاستثنائي لنظام الوقف وشروطه - أحكام الوقف، دار الفكر الجامعي، 1 الإسكندرية، ص 6

المبحث الثاني التعويض

تمهيد: يشير مصطلح التعويض بصورته العامة إلى أنه عوض يقدم للمضرور في نفسه أو ماله أو شرفه أو اعتباره ابتغاء لجبر الضرر الذي لحق به، وترفع دعوى التعويض للمطالبة بجبر الضرر المادي أو الأذى الذي يحدث نتيجة الخطأ من جهة الإدارة.⁽¹⁾

يختص القضاء الإداري بالنظر في طلبات التعويض عن قرارات الحاكم الإداري غير المشروعة حيث يملك القضاء الإداري الأردني ولاية القضاء الكامل الذي يشتمل بالإضافة إلى قضاء الإلغاء وقضاء التعويض حيث يستفاد من نص المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني ان دعوى المطالبة بالتعويض ترفع تبعاً لدعوى الإلغاء بخلاف نص المادة (9/ب) الذي كان موجود في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 الملغي حيث كان الحكم فيه أنه يمكن رفع دعوى التعويض بصفة أصلية أو تبعية، بمعنى أنه من الممكن رفع دعوى التعويض أمام محكمة العدل العليا للمطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة على تنفيذ قرار الحاكم الإداري بصفة أصلية ومستقلة حتى لو لم يتم رفع دعوى إلغاء سابقاً، بحيث يمكن للمحكمة أن تتحقق من عدم مشروعية قرار الحاكم الإداري كركن للمسؤولية حتى لو لم تكن قد أصدرت الحكم بإلغاء القرار.⁽²⁾

(1) شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006

(2) الجازي، جهاد ضيف الله واحجيله عبدالله محمد (2017) المسؤولية الإدارية عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة في النظام القانوني الأردني مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 44 العدد 1 ص 322

المطلب الأول

أساس المطالبة بالتعويض عن القرارات الإدارية الصادرة عن الحاكم الإداري

تقوم الإدارة بوظيفتين أساسيتين: إدارة المرافق العامة وممارسة الضبط الإداري، لذلك قد تقوم بإصدار قرارات مختلفة منها ما يتعلق بإدارة هذه المرافق وما يرتبط بها من القرارات المتعلقة بالوظيفة العمومية، أو تقوم بتنظيم الحقوق والحريات العامة من خلال قراراتها الإدارية التي تصنف ضمن أعمال الضبط الإداري التي تستهدف الحفاظ على النظام العام والاعتداء على الحقوق والحريات العامة يتم من خلال إجراءات الضبط الإداري التي تتم من قبل الإدارة سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وهذه الإجراءات بحقيقتها هي قرارات إدارية تنظم الحقوق والحريات العامة وتهدف الحفاظ على النظام العام بعناصره، فالضبط الإداري يقصد به ذلك النظام القانوني الذي ينظم أو يقوم بوضع قيود على الحريات العامة بهدف حماية النظام العام.⁽¹⁾

ومميزات الضبط الإداري التي تسمح بالإجراءات أن تكون فعالة وسريعة تضمن احترام أنظمة وقرارات الضبط الإداري وتنفيذها، فهي بالأساس إجراءات ذات طابع وقائي تستهدف منع ارتكاب الجرائم، إلا أنها قد تستمر في بعض الأحيان إلى ما بعد وقوع الجريمة لإعادة النظام العام الذي تم الإخلال به إلى الوضع الطبيعي، مثال ذلك استمرار أعمال الضبط الإداري من قبل الحاكم الإداري بتفريق المتظاهرين بعد وقوع مظاهرة محظورة.⁽²⁾

تحديد أساس المطالبة بالتعويض عن قرارات الحاكم الإداري التي تصدر عن الإدارة أثناء قيامها بنشاطها - سواء كان ذلك أثناء إدارتها لمرافقها العامة وما يرتبط بذلك من القرارات الصادرة بخصوص موظفيها العموميين، أو حتى أثناء قيامها بمهام الضبط الإداري - ليس بالأمر السهل، خصوصا في

(1) الطماوي سليمان (1957) النظرية العامة للقرارات الإدارية .، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية القاهرة ص 215

(2) العطار، فؤاد (1974) القضاء الإداري، دار النهضة العربية، دار الحماني للطباعة، القاهرة، ص 168

ظل عدم وضوح النصوص القانونية التي تحكم الموضوع وتضارب السوابق القضائية بخصوص هذه المسألة، وبالتالي يصبح تحديد ما إذا كان خطأ الإدارة الزماً للمطالبة بالتعويض أو كفاية تحقق الضرر دون خطأ الإدارة مسألة أكثر تعقيداً. (1)

لتوضيح المقصود بذلك لابد لنا من القول بداية أن المسؤولية التقصيرية التي تترتب عليها المطالبة بالتعويضات قد تقوم على الخطأ فقط أو على تحقق الضرر دون وجود خطأ، وبتطبيق ذلك على قرارات الحاكم الإداري وإمكانية المطالبة بالتعويض يمكن القول إن مسألة التعويض لا تخرج عن هذين الاحتمالين: الأول أن يكون القرار الإداري الصادر عن الحاكم الإداري أثناء قيامها بنشاطها قراراً غير مشروع وألحق ضرراً بمن صدر بحقه، والثاني أن يكون القرار إن أساس التعويض في الأردن هو كغيره من دول القضاء المقارن حيث يلزم وجود خطأ من قبل الإدارة ومن ثم ضرر وعلاقة سببية بينهما، وتمثل رقابة التعويض عن الأضرار الناجمة عن إجراءات وتدبير الضبط الإداري والتي من بينها بالطبع قرارات الحاكم الإداري أهمية كبيرة والسبب في ذلك أن تلك التدابير والإجراءات تلحق أضراراً مادية ومعنوية جسيمة بالأفراد مما يستوجب جبرها والتعويض عنها. (2)

حيث أشارت محكمة العدل العليا في قرار لها أن مناط مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو قيام خطأ من جانبها وأن يلحق صاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر فإذا كان القرار الطعين المطالب بالتعويض عنه مسلماً في مضمونه ومحمولاً

(1) مختار، وهبي محمد (2003) دور القضاء في إنشاء وتطوير القانون الإداري، مجلة العدالة، أبوظبي، يناير ص 21.

(2) شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ص 252.

على اسباب تبرر صدوره فلا يكون محلاً لمساءلة الإدارة والحكم عليها بالتعويض.⁽¹⁾ وهذا ما جاءت به عدة قرارات للمحكمة الإدارية (العدل العليا سابقاً).⁽²⁾

الا أننا نجد في حكم آخر للمحكمة حكمت بالتعويض لعيب عدم الاختصاص في إصدار قرار التوقيف الإداري حيث قضت " توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ دون أن يكون مختصاً بإصدار مثل هذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على تعويض يجبر ما لحقها من ضرر معنوي.⁽³⁾

ولكننا نجد أن الاتجاه الغالب في قضاء المحكمة الإدارية هو عدم الحكم بالتعويض إذا كان القرار مشوباً بعيب شكلي ما دام أن هناك أسباب موضوعية تبرره ما لم يكن ذلك العيب مؤثراً في موضوع القرار وجوهه وما لم يكن العيب جسيماً وبالتالي فإن القضاء الإداري لا يحكم بمسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً وبالتالي لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد الغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون وعبب الانحراف باعتبار أن العيوب الشكلية لا تصلح

(1) محكمة العدل العليا رقم (290/1995) تاريخ، 17/1/1996 مجلة نقابة المحامين، 1996 ص 1608.

(2) محكمة العدل العليا، قرارها تاريخ 9/7/1995 مجلة نقابة المحامين، وعدل عليا، 25/7/1994 في حكم لمحكمة العدل العليا فقد رفضت التعويض عن قرارات التوقيف المشروعة حتى وإن قرر مصدر القرار سحبه أو الغاءه حيث تقول المحكمة أنه وبالنسبة لطلب التعويض عن الضرر الذي يدعي المستدعيان أنه اصابهما نتيجة التوقيف نجد أنه من الرجوع إلى أوراق الدعوى رقم (3/95) عدل عليا، أن المحافظ عندما أصدر قرار توقيف المستدعين والزامهم بتقديم كفالة إنما كان بالاستناد إلى أحكام المادتين (5/2) و(8) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 وذلك بعد أن تأكد له من التحقيقات التي أجراها وأجرتها الشرطة، أن المستدعين كانا فعلاً يلاحقان الطالبات بالسيارة كما ورد بأقوالهما الخطية بتلك التحقيقات وبذلك يكون هذا القرار قد صدر سليماً بمضمونه ومستنداً إلى أسباب تبرر صدوره

(3) محكمة العدل العليا، قرار رقم (30/97) تاريخ، 27/5/1997 مجلة نقابة المحامين، 1997 ص 4211.

أساساً للتعويض ما لم تكن مؤثرة في القرار. (1)

المطلب الثاني

التعويض عن عدم امتثال الحاكم الإداري لقرار المحكمة الإدارية

بالنسبة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، فبرغم استقلال جهة الإدارة فإنها ملزمة باحترام حجية الاحكام والامتثال لها واحترام هيبة الدولة ممثلة في سلطاتها القضائية ومجبرة على احترام سيادة القانون الذي يتمثل هنا في تنفيذ الأحكام الإدارية نزولاً على ما لها من قوة الأمر المقضي وعليه إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها بأي صورة من صور الامتناع، يعد ذلك قراراً إدارياً، ويكون هذا القرار قراراً إيجابياً فيما لو أعلنت الإدارة صراحة امتناعها عن تنفيذ الحكم، ويكون قراراً سلبياً لو سكتت الإدارة تجاه الحكم ولم تقم بالتدخل في تنفيذ الحكم من خلال إصدار قرار إداري كان من الواجب إصداره، أو قرار جديد ليحل محل القرار الملغى. ويعد امتناع الإدارة في هذا الصدد عيباً يشوب قراره بعيب مخالفة القانون، وذلك لمخالفة النصوص القانونية التي تستوجب احترام نصوصها

(1) انظر قرار محكمة العدل العليا، رقم (361/1994) تاريخ، 1/1/1995 مجلة نقابة المحامين، 1995 ص 1827 قرار رقم (266/1994) تاريخ، 25/2/1995 مجلة نقابة المحامين، 1995 ص 1820 وقرار رقم (193/1994) تاريخ، 19/10/1994 مجلة نقابة المحامين، 1995 ص 56 وقرار رقم (189/1994) تاريخ، 12/10/1994 مجلة نقابة المحامين، 1995 ص 194، وقرار رقم (182/1994) تاريخ، 16/11/1994، مجلة نقابة المحامين، 1995 ص 3230. وحكم محكمة العدل العليا، قرار رقم (168/1994) تاريخ، 25/10/1994، مجلة نقابة المحامين، 1996 ص 1582 ونجد كما أن المحكمة الإدارية تتطلب للحكم بالتعويض على قرار التوقيف أن يستند قرار التوقيف إلى سند باطل ومشوب بعيب جسيم يصل إلى درجة التعسف باستعمال السلطة حيث قضت في حكم لها أنه " للمتصرف إذا وجد شخصاً في منطقة اختصاصه في حالة تجعل من وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس أن يصدر مذكرة بإحضاره لديه لربطه بكفالة أو تعهد يتعهد فيه بأن يكون حسن السيرة خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة، فإذا تخلف ذلك الشخص عن تقديم الكفالة أو التعهد في التاريخ الذي تبدأ فيه المدة يسجن وإن كان مسجوناً يبقى إلى أن يقدم التعهد المطلوب، كما له أن يأمر بوضعه تحت رقابة الشرطة أو الدرك (إقامة جبرية) مدة لا تزيد على سنة بدلاً من تقديم التعهد أو بكليهما، وعليه فإن قرار محافظ العاصمة المتضمن توقيف المستدعين ثم الافراج عنهما وفرض الإقامة الجبرية عليهما والصادرين لتأمين الأمن والحفاظ على السلامة العامة جاء في حدود الصلاحيات المناطة به بموجب القانون، ولما كانت مطالبة المستدعين بالتعويض عما لحقهما من ضرر جراء هذين القرارين يجب أن تستند إلى قرار ومشوب بعيب جسيم يصل فيه إلى درجة التعسف باستعمال السلطة فتكون دعواهما هذه غير مستندة إلى أساس قانوني مستوجبة الرد

والاحكام القضائية التي حاز حجية الأمر المقضي وبهذا يكون قابلاً للطعن بالإلغاء، ومنشئاً في الوقت نفسه للمسؤولية المرفقية أو الشخصية التي توجب التعويض عن الأضرار الناشئة عن هذا القرار وهذا الحق مقرر لصاحب المصلحة فيما لو امتنعت الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحته في القوانين المقارنة، وذلك وفق الشروط والإجراءات. (1) وبهذا يختلف شرط مدة الطعن في القرار الإداري المخالف لنص قانوني، عن الطعن في القرار الإداري المخالف لحكم قضائي وذلك في أن مدة الطعن في الاول هي ستون يوماً، أما في الطعن الثاني فهي أربعة أشهر.

وحتى إذا أثبتت الإدارة أن امتناعها لا يرقى إلى مرتبة الخطأ، فإن القرار المطعون فيه نفسه إذا ثبت عدم مشروعيته فإن الخطأ في إصداره يبقى قائماً، وتظل الإدارة مسؤولة عن تعويض المحكوم له عن الأضرار التي حاقت به جراء عدم التنفيذ الكامل للحكم القضائي، استناداً إلى المسؤولية على أساس الخطأ، وعلى أساس المخاطر عند النص صراحة على ذلك. (2) ولا بد لقيام هذه المسؤولية من توافر الأركان الثلاثة المتمثلة في الخطأ والضرر والعلاقة السببية. (3)

حتى إن عدت امتناع الإدارة قراراً إدارياً، إيجابياً كان أو سلبياً، فرأينا أن القضاء أخرج من نطاق اختصاصاته النظر في الطعن بالإلغاء في امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري، ولا نتصور أن تخالف رأيه في شأن الإلغاء بالنسبة للتعويض، وعلى الرغم من إمكانية طلب التعويض أمامه كدعوى مستقل، فلم نجد على حد علمنا تطبيقات للقضاء الإداري للمطالبة بالتعويض عن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري، وأصبح اختصاص النظر فيها من اختصاص القضاء العادي. وبناء على ما سبق، نصل إلى أن دعوى الإلغاء على الرغم من كونها وسيلة يمكن للفرد المحكوم لصالحه أن يلجأ

(1) عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص112

(2) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات، ج5، الأحكام الإدارية وطرق الطعن فيها في قضاء مجلس الدولة، ص 695. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط صحة إصدار الأحكام الإدارية والطعن عليها، منشأة لمعرفة، الإسكندرية، 2016، ص 152.

(3) السيد خلف محمد دعوى التعويض عن المسؤولية التقصيرية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص12

اليه، كوسيلة قضائية لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الإداري، إلا أننا لا نتصور أن تكون طريقة مجدية وذات أثر فعال، لأن الإدارة التي لا تستجيب لحكم إداري لا نتصور أن تستجيب لتظلم مقدم من المحكوم له أو لحكم إداري آخر بشأن الموضوع نفسه، وكما يقال إن ولاية القاضي الإداري في دعوى إلغاء الامتناع هي ولاية النظر نفسها في الدعوى الأولى.⁽¹⁾ ونرى أن دعوى التعويض قد لا تكون وسيلة فعالة لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الإداري، وذلك نظراً لإمكانات الإدارة المالية في دفع مثل تلك التعويضات للمحكوم له، وخاصة إذا ما رأت الإدارة أن تعويض المحكوم له قد يقنعه أن يتنازل عن الحكم الصادر لصالحه، علماً أن هذا التعويض لا يعفي الإدارة من تنفيذ حكم الإلغاء، لأن الهدف من هذه الوسيلة هو إكراه الإدارة على التنفيذ، ويترتب على ذلك، أنه في كل مرة ترفض الإدارة تنفيذ الحكم، فإنه يمكن الحكم عليها بالتعويض، وأن تقترن إدانة الإدارة بالتعويض، بتحذيرها صراحة إلى أحقية صاحب الشأن في التعويض مرة أخرى، إذا ما رفضت الإدارة تنفيذ الحكم.⁽²⁾

وبشأن القضاء الإداري الأردني، فقد قضت المحكمة الإدارية الأردنية (العدل العليا سابقاً) في حكمها: " لا تتحقق مسؤولية الإدارة بمجرد إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون وعبب الانحراف.⁽³⁾ كما وقضت في حكمها: " لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب للشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون مخالفة جسيمة أو عيب الانحراف".⁽⁴⁾

(1) شورش حسن عمر ودانا عبد الكريم سعيد، اشكالية تنفيذ الاحكام الادارية وضرورة الاصلاح التشريعي في العراق واقليم كردستان العراق المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة عمار ثلجي، الجزائر، المجلد 3 العدد 1 2019، ص 412. وعصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 117.

(2) عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، 2013، ص 357

(3) عدل عليا قرار رقم (193/1994)

(4) عدل عليا قرار رقم (556/1999) تاريخ 29/3/2000.

والقضاء الاداري الأردني قد قرر أن أوجه عدم المشروعية الموضوعية " عيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون وعيب السبب" تؤدي إلى إلغاء القرار الطعين وتعويض الأضرار الناجمة عنه فإنه عاد واشترط لتقرير التعويض أن تكون عدم المشروعية التي شابت القرار جسيمة قد قضت محكمة العدل العليا سابقاً أنه " حيث إنه عن المطالبة بالتعويض فإن الخطأ المنسوب للإدارة لم يكن جسيماً إذ ليس للأفراد المطالبة بالتعويض عن خطأ الإدارة في تطبيق القواعد القانونية إذا لم يكن الخطأ جسيماً .⁽¹⁾ وتقول في حكم آخر " أننا لا نجد في هذا القرار الذي ألغي من قبل محكمة العدل العليا بقرارها المنوه عنه أنفاً ما يدل على وجود عيب جسيم يصل إلى التعسف باستعمال السلطة وبما أن الأمر كذلك فلا وجه لمساءلة مصدر القرار والقضاء عليه بالتعويض".⁽²⁾ ولا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بالعيب في جميع الحالات وأن مجرد إلغاء القرار المعيب لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب جسيماً ومؤثراً في موضوع القرار وجوهره وأن القضاء الإداري لا يحكم بمسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً.⁽³⁾

ويشار إلى أن الاختصاص بنظر دعاوي التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية غير المشروعة ولاسيما قرارات التوقيف الإداري أصبح مشتركاً بين جهتي القضاء العادي والإداري وأن للمدعي الخيار بين أن يلجأ إلى إحدى الجهتين بحيث إذا لجأ إلى إحدهما أصبحت هي المختصة وامتنع عليه اللجوء إلى الأخرى بموجب اجتهاد محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية حيث قضت " أن المحاكم العادية كانت في الأصل هي صاحبة الاختصاص الوحيدة بقضاء التعويض

(1) عدل عليا قرار رقم (1997/23).

(2) المحكمة الإدارية عدل عليا تاريخ 11/4/1995.

(3) المحكمة الإدارية عدل عليا سابقاً قرار رقم (366/1994) تاريخ 11/4/1995.

إلى أن صدر قانون القضاء الإداري وعمل به، والذي نصت المادة /9ب منه على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي يسببها القرار الإداري، مما يعني أن الاختصاص بنظر دعاوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية أصبح مشتركاً بين جهتي القضاء العادي والإداري، وأن للمدعي الخيار بين أن يلجأ إلى إحدى الجهتين...". (1)

(1) تمييز حقوق أردني، قرار رقم (3422/2002) تاريخ 3/2/2002 وتستند محكمة التمييز في اجتهادها المتقدم بقولها إن المشرع عندما تعرض لاختصاص محكمة العدل العليا استعمل عبارة (تختص محكمة العدل العليا دون غيرها) للإشارة إلى حصر الاختصاص بمحكمة العدل العليا بالنظر في طلبات إلغاء القرارات المعيبة في حين أنه لم يستعمل ذات العبارة (دون غيرها) في الفقرة التي تعرضت لاختصاص ذات المحكمة في النظر في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية ويعد الاجتهاد المتقدم أمراً محموداً من جهة ومعيباً من جهة أخرى، فهو محمود كونه يحقق للأفراد المتقاضين في مجال التوقيف الإداري قرب الجهة القضائية المختصة منهم وذلك على اعتبار أن المحاكم النظامية منتشرة في جميع أنحاء المملكة، ومعيب من جهة أخرى كونه يؤدي إلى تضارب الاجتهاد بين القضاء الإداري والمحاكم النظامية - بالإضافة إلى أن مفهوم توزيع الاختصاص القضائي بين المحاكم يعني أن منح الاختصاص بنظر منازعات معينة إلى إحدى المحاكم حرمان المحاكم الأخرى من نظره. وتبنت محكمة العدل العليا سابقاً معيار مدى جسامته الخطأ كأساس لتقرير التعويض عن القرارات الملغاة لأحد العيوب الموضوعية، وليس أساساً أو معياراً للتمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي حيث قضت في حكمها " فإن استناده إلى قانون منع الجرائم لا يكون قائماً على أساس سليم ويكون قراره بتوقيف المستدعين قد صدر خلافاً لأحكام القانون ويشكل خطأ جسيماً، وبما أن توقيف المستدعين قد عطلهم عن أعمالهم لا سيما أن أحدهم سائق والثاني طالب توجيهي والثالث مزارع فإنهم يكونون قد تضرروا نتيجة توقيفهم دون سند قانوني، ومن حقهم الحصول على تعويض يجبر ما لحقهم من ضرر مادي وأدبي (عدل عليا قرار رقم (1992/155) ، تاريخ 28/10/1992

وقضت في حكم آخر: "استعمال المحافظ صلاحياته المنصوص عليها في ذات القانون يشكل خطأ جسيماً لأنه صدر بشكل مخالف للقانون ويكون حق المستدعي في الحصول على تعويض لجبر ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي وعليه نقرر إلزام المستدعي ضده محافظ إربد بالإضافة لوظيفته بدفع مبلغ مائة دينار للمستدعي بدل ضرر" عدل عليا قرار رقم (1995/91) تاريخ 1995/10/22

حيث استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن إلغاء القرار لعدم المشروعية الموضوعية يؤدي إلى الحكم بتعويض الأضرار الناجمة عنه فقد قضت محكمة العدل العليا سابقاً في حكمها " أن استعمال المحافظ لصلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بالمستدعي أية حالة من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون فيكون استناد المحافظ إلى قانون منع الجرائم قائماً على أساس غير سليم ويكون قراره بربط المستدعي بالكفالة وتوقيفه قد صدر بشكل مخالف للقانون ويشكل خطأ جسيم، وبما أن المستدعي قد تضرر نتيجة توقيفه دون سند من القانون فإن من حقه الحصول على تعويض كبير ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي" (عدل عليا قرار رقم (1995/91) تاريخ 24/10/1995 قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (1997/30) (هيئة خماسية) تاريخ 1997/5/27 (توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ دون أن يكون مختصاً بإصدار مثل هذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بسمتها ومن حقه الحصول على تعويض يجبر ما لحقها من ضرر معنوي).

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة

تعد الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عن الحاكم الإداري ضرورة لازمة لاستقرار النظام وصيانة الحياة الاجتماعية والحفاظ عليها وتسير جنباً إلى جنب الإدارة ومنها سلطة الحاكم الإداري في إصدار قرارات تهدف للمحافظة على سير الحياة بأمان وعدم وجود تعدد من أحد على أحد وبحيث تشكل الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري بمثابة العين الأخرى للحاكم الإداري حرصاً على سلامة تلك القرارات الإدارية سواء كانت توقيفاً أو ربط بكفالة أو وضع تحت الإقامة الجبرية أو الإبعاد الإداري، وبالتالي نحقق الحماية للمجتمع والوقاية من جميع الأخطار التي تهدد أمنه وصحته وسكينته بما يفرض من قرارات، ومن ثم نحول دون التغول في تطبيق القوانين تحت مظلة قانون منع الجرائم الذي يعتبر السند الأساس للحكام الإداريين وهذه الحماية دون الخروج عن الإطار القانوني للقرارات السليمة في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

ثانياً: النتائج

1. إن صلاحيات الحاكم الإداري جاءت متناثرة ما بين قانون منع الجرائم ونظام التشكيلات الإدارية وبعض التعليمات الصادرة عن وزارة الداخلية.
2. إن رقابة القضاء الإداري جاءت لتشمل السلطة المقيدة في ظل مبدأ المشروعية فقط وليست رقابة ملائمة في ضوء قانون منع الجرائم.
3. إن بعض الصلاحيات الواردة في قانون منع الجرائم تحتاج إلى تفصيل وتفسير في القيود الواردة عليها في ذات القانون والذي يمكن التوسع في تفسيره ومن ثم الاختلاف في التطبيق وإمكانية الخروج عن الغايات التي وجد لأجلها هذا القانون.

4. ان الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري وصلاحيات الحكام الإداريين الضبطية من شأنه أن يحقق ضمانات الطعن بالقرارات الإدارية أمام المحاكم النظامية وعلى أكثر من درجة ويسهل على الأفراد تكاليف التقاضي.

ثالثاً: التوصيات

1. ينبغي تحديد حد أعلى للكفالة المالية وعدم المبالغة بقيمة الكفالة المطلوبة لأنها تشكل عبئاً على كاهل الموقوفين وذويهم، وتشكل سبباً للاستمرار في التوقيف ما يمنح للحاكم الإداري صلاحية إبقاء هذا الشخص موقوفاً لحين تنظيم هذه الكفالة.
2. ضرورة اصدار نظام خاص يقوم بتحديد، ضوابط لصلاحية فرض رقابة الشرطة، وقصرها على وجود حالة التكرار الجرمي في مجال الاعتداء على الأشخاص وتحديد جرائم القتل، وهتك العرض، والإيذاء البليغ، وجرائم السرقات الموصوفة (الجرائم الخطيرة) وفي حالة التكرار أيضاً، مع الأخذ بمبدأ ملائمة الإجراء الضبطي مع الخطورة الجرمية عند فرض الإقامة الجبرية .
3. ومن المهم اعادة النظر في تفسير نصوص قانون منع الجرائم وتحديد الصلاحيات والمصطلحات الواردة بالقانون بشكل ادق منعا لتوسع في تفسير نصوص القانون.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب القانونية

أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2013 .

البرزنجي، عصام عبد الوهاب (1971) السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة.

البيوني، حسن (1981) دور القضاء في المنازعات الإدارية "دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، دار عالم الكتب القاهرة ط1

تتاغو، سمير عبد السيد (1974) النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية.

الجرف، طعيمة (1978) مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ط، 3، دار النهضة العربية، القاهرة.

جمال الدين، سامي (1982) اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية.

جمال الدين، سامي (2005) إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية،

الجمال، يحيى (1985) نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة .

حافظ محمود محمد (1993) القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1 .

الحلو ماجد راغب (1995) القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية.

الخطيب، عدنان (1968) الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، نظرية الدعوى في القضاء الإداري، محاضرات ألقيت على طلاب قسم الدراسات القانونية، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية.

الخلايلة، محمد علي (2020) القضاء الاداري - دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

الدبس عصام(2011) النظم السياسية للحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها ،ط1 ،دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن

دخيل، محمد حسن (2009) الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

الزعبي، خالد سمارة (1992) تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع

سرور، أحمد فتحي(1985) الوسيط في قانون الإجراءات الجزائية، دار النهضة، القاهرة.

الشاعر رمزي (2000) تدرج البطلان في القرارات الادارية، دار النهضة العربية القاهرة

الشرقاوي، سعاد(1981) الوجيز في القضاء الإداري، ج1، مطبعة جامعة القاهرة.

شرون، حسينة (2010) امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، الإسكندرية (مصر)، دار الجامعة الجديدة.

الشطناوي ، علي خطار(2011) موسوعة القضاء الاداري، الجزء الثاني دار الثقافة، عمان

الشهاوي، قدري عبد الفتاح (2003) ضوابط الحبس الاحتياطي، منشأة المعارف، الإسكندرية.

الطماوي، سليمان(1987) نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دار النهضة العربية، القاهرة.

الطماوي سليمان محمد(1996) القضاء الإداري، الكتاب الأول دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان محمد(1976) دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان محمد(1984) النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر الجامعي، القاهرة.

عبد اللطيف، محمد (2002) **قانون القضاء الإداري**، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة،

عبد الوهاب، محمد رفعت (2005) **القضاء الإداري**، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت

عبدالله، عبد الغني بسيوني(1991) **القانون الإداري**، منشأة المعارف، القاهرة.

عبدالله، عبدالغنى بسيوني(2001) **النظرية العامة في القانون الإداري : دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر** مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، القاهرة.

عبدالله، عبد الغني بسيوني(1996) **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية .

العتار، فؤاد (1974). **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، دار الحمامي للطباعة، القاهرة،

العلوي، سالم بن راشد(2009) **القضاء الإداري -دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان

الغوييري، أحمد عودة (1989) **قضاء الإلغاء في الأردن**، دراسة مقارنة، المركز العربي - مطابع الدستور، عمان.

الغوييري، أحمد عودة(1997) **القضاء الإداري الأردني**، ط1، منشورات كلية الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن

فودة، رأفت(1995) **مصادر المشروعية الإدارية ومنحياتها** - دار النهضة العربية، القاهرة.

القبيلات، حمدي (2010) **مبادئ الإدارية المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية**، ط1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

القبيلات، حمدي (2011) **الوجيز في القضاء الإداري**، ط1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

قروف، جمال (2018) **رقابة قاضي الإلغاء على السلطة المقيدة للإدارة** مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 19 جوان 2018

كنعان، نواف(2013) **القضاء الإداري** ط، 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

محمد، مصطفى ممدوح (1997) الضبط الإداري- الوظيفة الإدارية للشرطة، ط2، مطبعة كلية الشرطة، القاهرة.

محمود، حلمي(1984) القضاء الإداري، دار الثقافة للطباعة والنشر، ط3 القاهرة،
مخلص، محمد عبد السلام (1981) نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة.
مساعدة، اكرم(1992) القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة بين الأردن ومصر، دار وائل للنشر، عمان.

الهاوشة عيسى والعساف فريال (2018) تقرير مدى صلاحيات التوقيف الإداري الواردة في قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 المركز الوطني لحقوق الإنسان.
يكن، زهدي (2003) القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

ثانياً: المجالات والرسائل الجامعية

الكساسبة، عبدالرؤوف (2015) الضمانات الإدارية والجزائية ضمانات التوقيف الإداري، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد. 42، العدد1.

بعلوشة شريف أحمد يوسف(2017) إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري: دراسة تحليلية مقارنة مركز الدراسات العربية القاهرة

البوريني، عمر عبدالرحمن (2007)القضاء الإداري الاردني والمحكمة العادلة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية جامعة دمشق المجلد 23 العدد 2

بوعركي، عادل أحمد (2010) النظام الدستوري لتشريعات الضرورة دراسة مقارنة ما بين الأردن والكويت رسالة ماجستير غير منشورة من جامعة الشرق الأوسط.

الجبوري، ماهر وعلاوي، صالح(1990) غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع معياره ورقابة القضاء عليه، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، مجلد التاسع، عدد 1-2.

حتامله، سليم سلامة(2015) أحكام التوقيف الإداري وضمائنه الموضوعية والإجرائية: دراسة في القانون الأردني مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية جامعة السلطان قابوس المجلد 2، العدد9

حجازي، رضا عبدالله (2001) الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه غير منشورة من جامعة القاهرة.

خديجي أحمد (2017) منازعات الإبعاد الإداري للأجانب في القانون الجزائري، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد السابع سبتمبر المجلد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر.

خريسات، هاني (2000) النظام القانوني للمحافظ في التشريع الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

خريسات، مالك (2015) نظرية الأمن والحاكم الإداري، دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 42، العدد 2 لسنة 2015، عمان الأردن.

الحوالدة، مؤيد (2015) موقف محكمة العدل العليا الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مجلة المنارة، المجلد 21 العدد 4/ب، المفرق، الأردن.

الزعبي خالد (1992) قانون الدفاع والأحكام العرفية في التشريعات الأردنية : دراسة تحليلية رسالة ماجستير غير منشورة جامعة اليرموك، اردن، الأردن .

السنوسي، صبري محمد (1996) التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

شطناوي فيصل (2007) الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن مجلة المنارة المجلد 13، العدد 8، المفرق، الأردن.

شطناوي، علي خطار (2000) دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

شطناوي، علي خطار (2009) القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط1 دار وائل للنشر، عمان.

الطبطبائي، عادل (1994) نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، يونيو 1994، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية.

العبادي، محمد وليد(2005) سلطة قاضي الإلغاء في الأردن مجلة المنارة المجلد 12 العدد 1، المفرق، الأردن.

العجارمة، نوفان العقيل(2019) المستحدث في قانون القضاء الإداري الأردني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية المجلد 26 العدد7.

العجارمة، نوفان والعويدي، احمد (2011) رقابة محكمة العدل العليا على القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف، مجلة المنارة للبحوث والدراسات الصادرة عن جامعة آل البيت، عدد 3، مجلد 17 .

العموري، محمد رسول(2014) السلطة التقديرية للإدارة والاختصاص المقيد، مجلة جامعة البعث - المجلد 63 - العدد 6 - 2014 .

الغويري، أحمد عوده (1998) إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات المجلد السادس العدد الثالث.

الفواعرة، محمد نواف (2014) القيود القانونية على قرار التوقيف في مرحلة ما قبل المحاكمة: دراسة مقارنة مجلة المنارة المجلد 20 العدد3 لسنة 2014.

القيوتي، محمد (2004) رفع الكفاءة الادارية للمجالس المحلية في الاردن، مجلة تنمية الرافدين، جامعة الموصل .

القضاة، عمر مفلح محمد(2012) سلطة الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 رسالة ماجستير غير منشورة من جامعة اليرموك.

كنعان، نواف سالم (2001) المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة في مصر والأردن)، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الخامسة والعشرون، العدد الرابع.

لافي، ماجد محمد والشيايب طایل محمود(2017)المعالجة التشريعية للأبعاد القضائي في التشريع الاماراتي والاردني مجلة الحقوق المجلد 14 العدد2 .

محمود، سيد أحمد(2001) شرط المصلحة في الدعوى القضائية وشرط استمراريتها، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الخامسة والعشرون، ملحق العدد الرابع.

المساعد، فرحان(2017) قانون الدفاع الاردني رقم (13) لسنة (1992) بين النظرية والتطبيق، منشور، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعه النهري، بغداد، مجلد19، الاصدار6

اليوسف، إلياس يوسف (1979) سلطات قاضي الإلغاء في القانون السوري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة دمشق.