

مدى رقابة القضاء على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية

عمر عبد المهدي العمري
ماجستير في القانون العام
مديرية الأمن العام - الأردن
Omar.gasia40@yahoo.com

رامي علي الدرادكة
دكتوراة في القانون الخاص
مديرية الأمن العام - الأردن
Rami.daradkeh@yahoo.com

قبول البحث: 2021/6/22

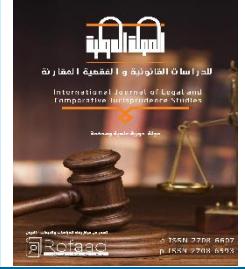
مراجعة البحث: 2021/6/14

استلام البحث: 2021/5/11

DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2021.2.2.1>



This file is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



مدى رقابة القضاء على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية

رامي علي الدرادكة

دكتورة في القانون الخاص- مديرية الأمن العام- الأردن

Rami.daradkeh@yahoo.com

عمر عبد المهدي العمري

ماجستير في القانون العام- مديرية الأمن العام- الأردن

Omar.gasia40@yahoo.com

استلام البحث: 2021/5/11 مراجعة البحث: 2021/6/14 قبول البحث: 2021/6/22 DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2021.2.2.1>

الملخص:

جاءت هذا الدراسة البحثية للتحديث عن مسألة الضبط الإداري وما يتضمنه من إجراءات وأعمال تمارسها الإدارة، وبيان مدى ضرورة التزامها بأهداف الضبط الإداري وعدم الخروج عن القواعد العامة فيه، بحيث كان الهدف من هذه الدراسة بيان حدود رقابة القضاء الإداري على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية. وتحقيقاً للغاية المنشودة فقد تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، بحيث خلُصت الدراسة في نهاية المطاف إلى عدد من النتائج أهمها، إن هيئات الضبط الإداري وعند ممارستها لأعمالها تلتزم بأهداف الضبط الإداري ووسائله المشروعة والملائمة وتستند إلى أسباب واقعية وحقيقية ترتبط بالنظام العام. كما أوصت هذه الدراسة إدارات الدولة المعنية بوظائف الضبط الإداري بتكثيف البرامج التوعوية لزيادة الوعي والدراية لدى أفرادها، بحيث يكونوا مؤهلين وبكفاءة عالية على القيام بجميع إجراءات الضبط الإداري بكل مهنية واحتراف، وبما لا يخل بأحكام القانون، ويضمن احترام حقوق وحرية الأفراد. الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري؛ العادية؛ الاستثنائية.

المقدمة:

تعتبر فكرة الضبط الإداري وما يتضمنه من إجراءات وأعمال تمارسها الإدارة من المواضيع المهمة والحساسة في حقل القانون الإداري؛ لما فيها من تماس مباشر لحقوق وحرية الأفراد في المجتمع والتي تحرص الدول على عدم التعرض لها بأي شكل من الأشكال، وانطلاقاً من ذلك فقد أجمع الفقه والقضاء الإداريين على ضرورة تقييد الإدارة بأهداف الضبط الإداري وعدم الخروج عن القواعد العامة، وأن تخضع للقيود والضوابط المنطقية التي يفرضها عليها مبدأ المشروعية. ومن هنا فقد كان لزاماً على القضاء الإداري أن يتدخل لرقابة هيئات الضبط الإداري في الدولة ويتفحص إجراءاتها بشكل يحقق التوازن مع ما ينبغي تحقيقه من أهداف ممثلة بالحفاظ على النظام العام للمجتمع بكافة عناصره وأركانه المتفق عليه ومع ما يكفل ضمان حرية وحقوق الأفراد التي كفلها الدستور وعدم العبث فيها والتعدي عليها.

وقد ميّز الفقه الإداري في هذه المسألة (سلطات الضبط الإداري) بين الإجراءات المتبعة في الأحوال العادية وبين تلك التي تمارسها إدارات الدولة في الأحوال الاستثنائية، وحدد دور القضاء في كلتا الحالتين.

إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية هذه الدراسة من خلال معرفة مدى ملائمة أعمال الضبط الإداري للحريات والحقوق العامة للأفراد وهل هنالك ضوابط وقيود تتوقف عندها الإدارة وتلتزم بها عند ممارستها لوظائفها المتعلقة بإجراءات الضبط الإداري، وفيما إذا كانت تلك الضوابط هي ذاتها في الأحوال العادية والأحوال الاستثنائية أم أن هناك اختلاف فيما بينها، وكذلك معرفة فيما إذا كان هنالك رقابة حقيقية فاعلة للقضاء على أعمال هيئات الضبط الإداري في كلا الحالتين (الأحوال العادية والأحوال الاستثنائية) أم لا؟

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية هذه الدراسة في معرفة حدود الضبط الإداري في الأحوال العادية والأحوال الاستثنائية ومدى فاعلية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة في كل منها، بحيث نستطيع الوصول في نهاية المطاف إلى حقيقة واضحة حول هذه المسألة؛ كونها على تماس مباشر بالحقوق والحريات المكتسبة للأفراد والتي تحرص كل الدول على صيانتها والحفاظ عليها بشتى السبل.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة بشكل أساسي إلى بيان حدود رقابة القضاء الإداري على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية.

منهج الدراسة:

انطلاقاً من هذه الأهمية للدراسة فقد حاول الباحثان جاهدان البحث فيما من خلال اعتماد المنهج الوصفي التحليلي؛ كونه المنهج الأنسب والأقدر - برأي الباحثان - على إيضاح المسألة ويمكن من خلاله فهم المضمون العام للموضوع وتحليله بغية الوصول إلى النتائج السليمة المرجوة من هذه الدراسة.

منهجية البحث:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين رئيسيين تناول المبحث الأول سلطات الضبط الإداري في الأحوال العادية من خلال مناقشة مدى ملائمة سلطات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية في الظروف العادية (المطلب الأول)، وبين دور القضاء في رقابة سلطات الضبط الإداري فيها وذلك (المطلب الثاني)، أما المبحث الثاني واستكمالاً للفكرة العامة من البحث فقد تم تخصيصه للحديث عن سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية من خلال معرفة ماهية الظروف الاستثنائية (المطلب الأول)، ثم الانتهاء بالحديث عن مدى فاعلية القضاء في رقابة سلطات الضبط الإداري في تلك الظروف (المطلب الثاني)، ومن ثم الحديث عن أهم النتائج والتوصيات التي تم الوصول إليها.

المبحث الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الأحوال العادية

يقصد بالضبط الإداري بمعناه العام بأنه مجموعة الإجراءات والقرارات والأوامر التي تتخذها سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع¹، إذ أنه ومن المعروف والمستقر عليه بأن هيئات الضبط الإداري تسعى في ممارستها لسلطاتها وتحقيق أهدافها إلى تحقيق الحد الأكبر من المساواة بين الحريات والحقوق العامة لأفراد المجتمع من جهة، وبين حماية النظام العام من جهة أخرى، الأمر الذي يتطلب أن تكون هيئات الضبط الإداري متماشية مع مبدأ المشروعية².

وعليه فقد حاول الباحثان جاهدان في هذا المبحث أن يبين مدى ملائمة سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية ومن ثم الوقوف على دور القضاء في الرقابة على سلطات الضبط الإداري في الأحوال العادية.

المطلب الأول: مدى ملائمة سلطات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية في الظروف العادية

يمكن القول بأن مبدأ المشروعية كقيد من القيود التي ترد على سلطة الضبط الإداري هو سيادة حكم القانون من خلال خضوع الإدارة لأحكام القانون السائد في الدولة وعدم الخروج عليه أثناء ممارستها لتصرفاتها الإيجابية كانت أم السلبية³، وعليه فإن مبدأ المشروعية يقوم بشكل عام على حقيقة الترابط ما بين السلطة والقانون بحيث تكون جميع إجراءات الضبط الإداري واقعة في حدود القانون.

¹ كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع 2010م، ص268.

² القبيلات، حمدي، القانون الإداري، ج1، ط1، دار وائل للنشر، 2008م، ص253.

³ أبو الخير، عادل السعيد محمد، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1995م، ص277.

وانطلاقاً من هذه الحقيقة فإنه يمكن القول بأن الإدارة وفي معرض ممارستها لأعمال الضبط الإداري وخصوصاً في الأحوال والظروف الاعتيادية ستخضع لمبدأ المشروعية سالف الذكر وبالتالي فإن هيئات الضبط الإداري ستأخذ بالحسبان مسؤوليتها عن تصرفاتها، لاسيما وأن حقوق وحرّيات الإنسان مصونة وراسخة بموجب أحكام ونصوص الدستور كحق التنقل والتعليم والتعبير عن الرأي والتملك... الخ.⁴ ولا بد لنا حتى نستطيع أن نتحدث ونناقش حدود سلطات الضبط الإداري سواء في الأحوال العادية أو في الأحوال والظروف الاستثنائية أن نقف أولاً على أهم أهداف ومقاصد الضبط الإداري، ومن ثم الانتقال للحديث عن ضوابط مشروعية قرارات الضبط الإداري.

الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري

من خلال التعريف السابق لمبدأ المشروعية نجد أن الهدف الأساسي للضبط الإداري بمفهومه العام هو الحفاظ على النظام العام للمجتمع. والنظام العام بمعناه الواسع: هو عبارة عن الأسس والمفاهيم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة في الدولة والتي يقوم عليها المجتمع بشكل أساسي⁵، ويمكن القول أيضاً بأنه مجموعة الأحكام الجوهرية الأساسية التي تهدف إلى المحافظة على الجماعة والنهوض بها⁶. أما النظام العام كغاية وهدف أسمى للضبط الإداري فهو - برأي الباحثان- الحالة الطبيعية الواقعية التي تسود عند انتهاء مظاهر الفوضى والاضطرابات وتحل بدلاً منها السكينة والطمأنينة والأمن في المجتمع، وانطلاقاً من ذلك فإن أهداف الضبط الإداري تتمثل في الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأداب العامة، والتي تشكل مجملها كافة أركان وعناصر النظام العام للمجتمع.

أولاً: الأمن العام:

يعتبر الأمن حاجة أساسية ومطلب رئيسي لكل إنسان، وهو ما أكدت عليه جميع الشرائع السماوية، فحفظ الأمن هو مقصد مهم من مقاصد الشريعة الإسلامية والذي به يمكن حفظ العقل والدين والنسل، وقد قال تعالى في ذلك: ﴿الَّذِينَ آمَنُوا وَلَمْ يَلْبِسُوا إِيمَانَهُمْ بِظُلْمٍ أُولَٰئِكَ لَهُمُ الْأَمْنُ وَهُمْ مُهْتَدُونَ﴾ (الأنعام: 82). فالأمن العام هو مفهوم شامل لكل ما يبعث الطمأنينة للإنسان على نفسه وعرضه وماله، ومن هنا فقد كان واجب هيئات الضبط الإداري اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير ووضع الخطط اللازمة لتحقيق الأمن العام لجميع أفراد المجتمع دون استثناء وإبعاد جميع مظاهر الخوف عنهم، سواءً كانت تلك المصادر طبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات والأمراض أو مصادر بشرية كالجرائم بشتى صورها وأنواعها.

وفي الأردن انفردت بعض القوانين للحديث صراحةً عن ضرورة الحفاظ على الأمن العام وحماية الأرواح والأعراض والممتلكات، ومثال ذلك ما ورد في نص المادة (4) من قانون الأمن العام⁷ والتي اعتبرت أن من واجبات القوة الأساسية هو المحافظة على النظام العام وحماية الأرواح والأعراض والممتلكات وحثت على ضرورة العمل على منع وقوع الجريمة بهدف ضمان سير الحياة الطبيعية داخل المجتمع دون تعطيل لمصالح الأفراد، وذلك من خلال قيام رجال الأمن العام بإشاعة الأمن والاطمئنان داخل المجتمع⁸.

ثانياً: الصحة العامة:

ويقصد بذلك أن تلتزم هيئات الضبط الإداري بضرورة المحافظة على صحة الجمهور ومكافحة جميع الأمراض ومعالجتها ومنع أسبابها. وقد أوضح ذلك قانون الصحة العامة رقم 21 لسنة 1971م والأنظمة والتعليمات اللاحقة⁹، فجميع الإجراءات التي تهدف إلى حماية مياه الشرب والأطعمة ومكافحة الأمراض والأوبئة وكل ما يتعلق بصحة وسلامة أفراد المجتمع هو من قبيل الحفاظ على الصحة العامة والتي هي جزء أساسي من عناصر النظام العام التي يهدف الضبط الإداري للتعامل معها والمحافظة عليها.

ثالثاً: السكينة العامة:

تعتبر السكينة العامة عنصراً آخر من عناصر النظام العام، فهي هدف رئيسي من أهداف الضبط الإداري ويقصد بها: الحفاظ على الهدوء ومنع الإزعاج والمضايقات في الأماكن والطرق والساحات العامة التي يتواجد فيها الناس كالأسواق والأحياء السكنية... حيث أن هيئات الضبط الإداري معنية بضرورة تحقيق ذلك من خلال منع استخدام مكبرات الصوت من قبل الباعة المتجولين ومنع إعطاء تراخيص للورش الصناعية ضمن مناطق السكن والأماكن العامة وغير ذلك من منع وتنظيم جميع الأنشطة التي تتعارض مع ذلك وتحول دون توفير الهدوء والسكينة العامة للأفراد.

4 انظر المادة 7 من الدستور الأردني وتعديلاته لسنة 1952م.

5 كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 276.

6 الداوودي، غالب، المدخل إلى علم القانون، روزنا للطباعة، ط 4، 1999، ص 255.

7 قانون الأمن العام رقم 38 لسنة 1965م، المنشور على الصفحة 1427 من العدد 1873 من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1965/9/16م.

8 العمرات، أحمد صالح، إدارة الشرطة المعاصرة، مطابع زكا، ج 1، ط 2، ص 239.

9 قانون الصحة العامة رقم 47 لسنة 2008م، المنشور على الصفحة 3450 من العدد 4924 من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 2008/8/17م.

رابعاً: الأخلاق والآداب العامة:

وإن كان هنالك جانب قليل من الفقه لا يرى اعتبارها عنصراً من عناصر النظام العام إلا أنه وفي معرض حديثنا عن أهداف الضبط الإداري، فإن الباحثان يريان بأن الحفاظ على الآداب العامة هو عنصر أساسي لا يقل أهمية عن باقي العناصر المكونة للنظام العام، ويقصد بذلك القيم والمبادئ الأخلاقية التي اعتاد الناس في مجتمع معين على احترامها والالتزام بها¹⁰. وهي نابعة من الدين السائد في الدولة، ومن العادات والأعراف والتقاليد الحسنة التي اعتاد عليها أفراد المجتمع الواحد، وما يعيننا هنا أن المشرع الأردني اعترف بضرورة الحفاظ على الأخلاق والآداب العامة واعتبرها هدفاً من أهداف الضبط الإداري وذلك في عدد من التشريعات والقوانين النافذة كنظام التشكيلات الإدارية وقانون منع الجرائم.

ففي نظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000م أناط المشرع المحافظ بمهمة الحفاظ على الآداب العامة وقرنها بالنظام العام¹¹، وكذلك الأمر في قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954م والذي ألزم الحاكم الإداري بضرورة المحافظة على الآداب العامة ضمن حدود اختصاصه¹².

الفرع الثاني: ضوابط مشروعية قرارات الضبط الإداري

انطلاقاً من تلك الأهداف التي تم ذكرها للضبط الإداري وبعد هذا التوضيح الموجز عن مفهومه وأهدافه وعناصره، فإنه من الحريّ بنا أن ندرج بأن هيئات الضبط الإداري وهي تمارس نشاطاتها لتحقيق تلك الأهداف، لا بد أن تحترم حقوق وحرّيات الأفراد على اعتبار أنها الهدف الأسوى والغاية العظمى التي تسعى الدول للحفاظ عليها وعدم المساس بها، ولذلك فإن على هيئات الضبط الإداري أن تأخذ بعين الاعتبار أثناء ممارستها لسلطاتها الغاية من الضبط الإداري، وهي الحفاظ على النظام العام للمجتمع بجمع عناصره التي تم ذكرها سابقاً، وكذلك الاستناد إلى سبب حقيقي يوجب إجراء الضبط الإداري، ومرعاة أن تكون الوسيلة المستخدمة لتحقيق تلك الغاية ملائمة ومشروعة، فاستخدام وسائل الضبط الإداري (الأنظمة والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري) لا بد أن تكون مشروعة وملائمة ولها سبب يبررها.

أولاً: التقيد بأهداف الضبط الإداري:

فبما أن الإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري جاءت للحفاظ على النظام العام بعناصره التي تم ذكرها (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة)، فإن ذلك بالضرورة يفرض عليها الالتزام بهذا الهدف وعدم الخروج عليه بأي شكل من الأشكال، فلا يحق لهيئات الضبط الإداري أن تتذرع بالحفاظ على النظام العام لتحقيق مآرب وغايات غير مشروعة وإلا كان تصرفها معيباً بعبء الانحراف باستعمال السلطة، ويقصد بذلك أن يستهدف القرار الضبطي غرضاً آخر غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره، وقد ذهب جانب من الفقه إلى تسمية ذلك بعبء الغاية؛ وذلك لارتباطه الوثيق بعنصر الغاية أو الهدف من القرار الإداري¹³.

ثانياً: سبب الإجراء الضبطي:

فلا بد أن يكون الإجراء الضبطي الصادر من الإدارة مستنداً إلى سبب حقيقي وواقعي يرتبط فعلاً بالنظام العام، فعمل الضبط مرتبط بوجود خلل في النظام العام، فإذا وجد ذلك الخلل وجد السبب، وبالتالي كان الضبط مشروعاً، وخلاف ذلك ستكون أمام حالة واقعية من حالات الضبط الإداري غير المشروعة التي يتعين على القضاء الإداري إبطالها لانعدام السبب.

ثالثاً: أن تكون الوسيلة المستخدمة في الضبط الإداري ملائمة لطبيعة الحدث:

ستتم عملية الضبط الإداري بإحدى الوسائل الثلاث (الأنظمة أو القرارات الفردية أو التنفيذ الجبري) وبالتالي فإن هذه الوسائل لا بد أن تكون مضبوطة بضابط المشروعية بحيث لا تؤدي إلى إحداث خلل بالتوازن ما بين الحرّيات والحقوق المصونة للأفراد وما بين تحقيق هدف الضبط الإداري وهو الحفاظ على النظام العام.

وانطلاقاً من ذلك (التوازن) فلا بد أن تكون وسائل الضبط الإداري وعلى اختلاف أنواعها متناسبة مع حماية الحرّيات، فلا تؤدي إلى إحداث منع مطلق للأفراد بممارسة نشاطاتهم وحقوقهم، كأن يتم إغلاق شارع معين من قبل شرطة المرور لفترة معقولة بحيث ينتهي هذا الإغلاق مع انتهاء السبب.

وقد أكد المشرع الأردني في المادة التاسعة من قانون الأمن العام رقم 38 لسنة 1965م على ضرورة أن تكون الوسيلة المستخدمة من قبل رجل الأمن العام عند استخدام القوة ملائمة فأكد على أفراد الجهاز ضرورة التدرج باستعمال القوة وعدم إطلاق النار إلا بعد استنفاد جميع الوسائل، وأن يكون إطلاق النار يهدف التعطيل لا القتل وغير ذلك مما يعرف لدى العسكريين بـ(قواعد الاشتباك)¹⁴.

¹⁰ الطهراوي، هاني علي، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط 1، 1998، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 240.

¹¹ المادة 10/ج من نظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000م، والمنشور على الصفحة 3702 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4455 بتاريخ 2000/9/17م.

¹² قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954، المنشور على الصفحة 141 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1173 بتاريخ 1954/3/1م.

¹³ انظر في ذلك كنعان، نواف، القضاء الإداري، الطبعة الأولى 2002م، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية للنشر والتوزيع، ص 307، ص 308.

¹⁴ الطهراوي، هاني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 252.

ومن هنا وبعد أن استعرضنا لأهداف وعناصر ووسائل الضبط الإداري والقواعد العامة التي يجب مراعاتها من قبل هيئات سلطات الضبط الإدارية أثناء ممارسة نشاطاتها والضوابط التي لا بد لها من التقيد بها في قراراتها، فإن السؤال المطروح سيكون عن دور القضاء في رقابة سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، وهو ما سيتم توضيحه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: دور القضاء في رقابة سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

إن إجراءات الضبط الإداري - كما تم بيانها سابقاً - وإن كانت قد شُرعت لتحقيق غاية أسمى في المجتمع وهي الحفاظ على النظام العام وبالتالي قدرت الأفراد على ممارسة حياتهم الطبيعية، إلا أن ذلك لا يمنعنا من القول بأن إجراءات الضبط الإداري تمس بشكل مباشر الحريات والحقوق الخاصة للأفراد والتي يحرص كل واحدٍ على صيانتها والدفاع عنها ومنع غيره من الاقتراب منها. وقد تنبه القضاء الإداري لدوره في حماية حقوق وحريات الأفراد، بحيث أنه اعتبر بأن أعمال الضبط الإداري من ضمن حدود مسؤولياته، فهو يراقب تلك الأعمال بشكل أكبر من غيرها من أعمال الإدارة الأخرى فيسعى لتحقيق التوازن بين الحريات العامة والنظام العام بشكل يضمن التوافق بينهما، فالقضاء الإداري يراقب مشروعية قرار الضبط الإداري بجميع جوانبه ويتأكد من اكتمال أركانه كافة، وفيما يلي توضيح موجز لتلك الرقابة. أولاً: رقابة ركن الاختصاص:

ويقصد بركن الاختصاص في الضبط الإداري القواعد العامة التي تحدد الأشخاص والهيئات المخول لها إصدار القرارات الضبطية، وهناك ما يعرف وفقاً لأحكام القضاء الإداري بعبء الاختصاص وهو أن تقوم هيئة أو شخص ما بعمل قانوني ليس من اختصاصها وإنما من اختصاص هيئة أو فرد آخر.

وهناك نوعان من عيب الاختصاص وهما: عيب الاختصاص الجسيم والذي يصل بالقرار الضبطي إلى درجة الانعدام، وعيب الاختصاص البسيط والذي لا يكون فيه عيب عدم الاختصاص بتلك الجسامة وإنما يكون بشكل بسيط، وما نريد الحديث عنه في هذا السياق ونأمل في إيضاحه هو أن القضاء الإداري سيكون ملتزماً بالتحقق من اختصاص هيئات الضبط الإداري في إصدار القرار الضبطي بحيث أنه إذا تبين للقضاء في المسألة المعروضة عليه عدم الاختصاص بالنسبة لهيئات الضبط الإداري فإنه يقرر بإلغاء ذلك القرار الضبطي.

ويؤيد الباحثان الرأي الذي يقول بأن هذا العيب (عيب عدم الاختصاص) يكون نادر الحصول فيما يتعلق بأعمال هيئات الضبط الإداري؛ ذلك أن كل هيئة تفهم عادةً اختصاصاتها وأعمالها وتتميز بها عن غيرها.

ثانياً: رقابة القضاء على شكل وإجراء الضبط الإداري:

فالقضاء الإداري إلى جانب ما تم ذكره، معني أيضاً برقابة القرار الضبطي الصادر عن هيئات الضبط الإداري من حيث الشكل وهل هو صادر وفقاً للشكلية والإجراء الذي رسمه القانون أم لا؟ وحقيقته وانطلاقاً من الواقع العملي لهيئات الضبط الإداري فإن الباحثين يريان بأن هذا السبب كسابقه، نادر الوقوع؛ إذ إن القرارات الضبطية لا تتطلب عادةً شكلاً أو إجراءً معيناً.

ومن الأمثلة الواقعية التي تم النظر فيها من قبل القضاء الإداري في الأردن والمتعلقة بعيب الشكل، ما ورد بقرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2019/263 والذي جاء فيه: " باستقراء المادة (14) من قانون نقابة المهندسين رقم (15) لسنة 1972 وتعديلاته يتبين أن المشرع رسم شكلاً معيناً لتقديم طلب الانتساب لنقابة المهندسين وهو تقديم الطلب ابتداءً إلى مجلس الشعبة الذي يصدر توصياته إلى مجلس النقابة والذي بدوره يصدر القرار الإداري بقبول الطلب أو رفضه مع بيان الأسباب، وحيث أن عدم التقيد بهذا الإجراء يلحق بالقرار المشكو منه عيب في الإجراءات الواجب اتباعها حيث أن طلب التسجيل المقدم من المطعون ضدها قدم إلى أمين عام مجلس النقابة والذي لا يملك صلاحية إصدار القرار بقبول الطلب أو رفضه، ولم يقدم لصاحب الصلاحية في النظر في الطلب وتقديم التوصية وهو مجلس الشعبة كما أن الطلب لم يعرض على مجلس الشعبة وإنما أُحيل إلى الدائرة القانونية وصدر القرار المشكو منه بناءً على ما جاء بمذكرة الدائرة القانونية مما يلحق بالقرار المشكو منه عيب في الإجراءات الواجب اتباعها مما يجعل هذا القرار غير صحيح من حيث الشكل لمخالفته إجراءً جوهرياً أوجبه نص قانوني حدده المشرع وفي الشكل المشار إليه مما يتوجب إلغاؤه لورود أسباب الطعن عليه".¹⁵

وتعليقاً على هذا القرار يجد الباحثان أن المحكمة التي نظرت في موضوع الدعوى راعت جيداً حق الطاعن وقضت بإلغاء القرار الإداري لمخالفته في الشكل والإجراء، وفي ذلك ضمان واضح لحقوق الأفراد بأن تكون القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة بحقهم قرارات سليمة على الأقل من حيث وجوب اتباع الشكل المنصوص عليه في القانون.

¹⁵ قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2019/263 (هيئة خماسية) تاريخ 2019/12/4، منشورات مركز عدالة.

ثالثاً: رقابة القضاء على موضوع الضبط الإداري (رقابة المحل):

يعتبر الضبط الإداري مخالفاً للقانون إذا خرجت هيئة الضبط الإداري مصدرة القرار الضبطي عن أحكام القانون وخالفت أي قاعدة قانونية قائمة¹⁶. وبالتالي فإن القضاء الإداري يراقب مدى انسجام الضبط الإداري مع أحكام القانون فإذا كان الضبط الإداري مخالفاً لأحكام القانون (دستور أو قانون أو نظام) فإنه يكون معيباً بعبء مخالفة القانون أو عيب المحل.

ويعتبر هذا العيب الأكثر شيوعاً في إلغاء قرارات الضبط الإداري وهنالك قرارات عديدة لمحكمة العدل العليا (سابقاً) في هذا الشأن¹⁷، منها على سبيل المثال لا الحصر (لا يوجد في قانون منع الجرائم ما يوجب توقيف المستدعي الذي قضى مدة محكوميته عن جريمة القتل التي اقترفها مع آخرين لعين تقديم صك صلح عشائري وعليه فإن استمرار المحافظ في توقيفه وعدم إطلاق سراحه بعد انتهاء محكوميته مخالف للقانون)¹⁸. ويرى الباحثان بأنه لا مبرر بأن تقوم هيئات الضبط الإداري بإصدار أي قرار ضبطي مخالف لأحكام القانون، وإن صدر مثل ذلك القرار وفقاً لما يبرره، فإن ذلك يُعدّ قصوراً في التشريع؛ إذ من المفترض أن تكون صلاحيات هيئات الضبط الإداري منسجمة تماماً مع نصوص القانون وذلك احتراماً للحقوق والحريات العامة للأفراد وضمان عدم التجاوز عليها.

وهناك ثلاث صور لعيب مخالفة القانون أو عيب المحل نص عليها قانون محكمة العدل العليا المذكور أنفاً في المادة (10/ب)، حيث تكمن الصورة الأولى في مخالفة هيئات الضبط بشكل مباشر للقاعدة القانونية وذلك بتجاهلها الصريح لتلك القاعدة كأن يقوم المحافظ مثلاً بتوقيف شخص لمدة معينة بالرغم من خضوع ذات الشخص للتحقيق القضائي بنفس الجرم وفي ذات الوقت حيث أن القاعدة القانونية تقضي بعدم جواز محاكمة الشخص على ذات الفعل أمام مرجعين في نفس الوقت وضرورة صدور عقوبة واحدة فقط بحقه عن ذات الجرم.

أما الصورة الثانية والثالثة من صور عيب مخالفة القانون فتكون من خلال الخطأ في تفسير القاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيقها بحيث يتم في الأولى تأويل النص القانوني بشكل غير صحيح وفي الحالة الثانية يتم تطبيق القاعدة القانونية دون التحقق من وقائع صحيحة تستند إليها الهيئة التي أصدرت الضبط¹⁹.

رابعاً: رقابة القضاء على سبب القرار الإداري:

إن القاضي الإداري عندما تعرض عليه مسألة تتعلق بالطعن بالقرار الضبطي الصادر من إحدى هيئات الضبط الإداري، يقوم بالتأكد من وجود وتحقق الطرف الواقعي الذي دفع بالهيئة للقيام بهذا الإجراء والتحقق من سببه (هل هنالك مبرر وسبب واضح لاتخاذ الإجراء أم لا؟) فإذا تبين أن الإجراء المتخذ تم دون وجود سبب حقيقي يستند إليه فإنه عندئذٍ يصدر قراره بمخالفة ذلك الإجراء لأحكام القانون، وقد جرت العادة بأن يقوم مصدر القرار الضبطي بتسبب القرار (تبرير السبب من الإجراء) من خلال مشروحاته وعندها فإن القاضي الإداري الذي ينظر المسألة يبحث في ذات الأسباب ويتأكد منها ويصدر قراره بناءً على ذلك، كأن يرفض المحافظ تكفيل شخص ما دون أن يستند إلى أسباب واقعية حقيقية مبرره فعندها سنقول بأن ذلك القرار الضبطي مخالف للقانون كونه لا يستند إلى سبب واقعي مقنع.

ومن ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2020/213 والذي جاء فيه: " حددت المادة (19/أ) من قانون الجمعيات وتعديلاته رقم (51) لسنة 2008 سلطة وزير التنمية الاجتماعية ضمن حالات محددة لإصدار قرار يتضمن تعيين هيئة إدارة مؤقتة لتحل محل الهيئة الإدارية المنتخبة، وعليه فكان يتوجب على وزير التنمية الاجتماعية، عندما أصدرت القرارين المشكو منهما أن يبين سبب إصدارهما. وحيث أن الطاعنة لم تبين مبرر إصدارها للقرارين المشكو منهما ولم تبين الحالة أو الحالات التي دعت لتعيين هيئة إدارية مؤقتة للجمعية لتقوم مقام هيئة إدارتها المنتخبة التي وردت على سبيل الحصر في المادة المذكورة بحيث تعتبر جزءاً من القرار الإداري وشرطاً من شروط صحته كما استقر على ذلك القضاء والفقهاء الإداريين حتى يتمكن القضاء من ممارسة صلاحياته في مراقبة سبب القرار الإداري ومشروعية هذا السبب، الأمر الذي يجعل من القرارين المشكو منهما معيبين لمخالفتهما القانون ويتعين إلغاؤهما"²⁰.

وفي المثال السابق صورة واضحة من صور الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري وضرورة أن يكون القرار المتخذ من الإدارة واقعاً في محله وله سبب واضح يرتكز إليه، وأنه وبخلاف ذلك سيكون مصيره الرد والإلغاء من قبل القضاء.

¹⁶ كنعان ، مرجع سابق (القضاء الإداري) ، ص 296.

¹⁷ قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 المنشور على الصفحة 516 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3813 تاريخ 1992/3/25م، وهو قانون ملغى بموجب قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014م

¹⁸ قرار محكمة العدل العليا رقم 2006/468 لسنة 2006م ، منشورات مركز عدالة.

¹⁹ كنعان ، مرجع سابق (القضاء الإداري) ، ص 301، ص 302.

²⁰ قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2020/213 (هيئة خماسية) تاريخ 2020/10/6، منشورات مركز عدالة

والحقيقة التي لا بد التطرق لها في هذا الخصوص، هو أن هنالك ما يعرف في الفقه الإداري بمبدأ أو قاعدة السلطة التقديرية للإدارة، والتي تتمثل بإعطاء الإدارة حرية أكثر عند ممارسة عملها؛ بغية تمكينها من التصرف الصحيح واتخاذ القرار المناسب في الحالة المعروضة عليها؛ إذ لا يمكن للمشرع أن يبين كل حالة بشكل منفرد ويضع لها حكماً خاصاً²¹.

وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة أن تستند الإدارة في قراراتها إلى أسباب واقعية صحيحة حتى لو صدرت تلك القرارات عن سلطة تقديرية، بحيث يكون القرار الإداري متناسباً مع الوقائع المادية التي دفعت لاتخاذها؛ إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون القرار الإداري مجرداً عن سببه²².

ونتيجة اتساع وظائف الدولة في منتصف القرن العشرين وزيادة أعمال الضبط الإداري، ظهر لدى مجلس الدولة الفرنسي ما يعرف بنظرية "الغلط البين"؛ وذلك لمجابهة خطر اتساع السلطة التقديرية للإدارة، وإعادة التوازن ما بين السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم²³.

وتقوم هذه النظرية في أساسها على أن التسليم بحق الإدارة وإمكانية وقوعها بالخطأ بالتقدير بما تملكه من سلطة تقديرية، لا يعني عدم مقدرة قاضي الموضوع من النظر في حجم وطبيعة الخطأ، بحيث تتيح له هذه النظرية أن يدخل في السلطة التقديرية ذاتها وتقييم الخطأ الذي وقعت به الإدارة بأن لا يكون ذلك الخطأ من قبيل الخطأ البين أو البارز وبالتالي الحد من السلطة التقديرية للإدارة خصوصاً في مجال القرارات الضبطية²⁴. ويرى الباحثان أن هذه النظرية التي تحسب لمجلس الدولة الفرنسي، ساهمت بشكل كبير في حماية حقوق وحرريات الأفراد من خطورة تعسف الإدارة في التغول عليها خلال ممارستها لأعمال الضبط الإداري وتقديرها للأسباب الموجبة لقراراتها، بحيث يمكن للقضاء رقابة هذه السلطة التقديرية وإلغاء القرار الضبطي للإدارة في حال كان هنالك خطأ بين في التقدير.

خامساً: رقابة القضاء على غاية وغرض القرار الضبطي:

كما تم بيانه سابقاً بأن غاية الضبط الإداري ليست عبثية وإنما شرعت لتحقيق مصلحة عليا للمجتمع وهي الحفاظ على النظام العام، وبالتالي فإن هيئة الضبط الإداري عندما تصدر قراراتها يجب عليها أن لا تتعدى حدود ذلك، وعليه فإن الضبط الإداري إذا ما تعدى أو تجاوز هدف الحفاظ على النظام العام، فإنه يكون قراراً معيباً بما يعرف بعيب الانحراف في استخدام السلطة والذي ينبغي إلغاؤه.

ومثال ذلك أن يقوم المحافظ بمنع اصدار ترخيص لمحل (كوفي شوب) في إحدى المناطق بحجة أن ذلك يؤثر على السكينة العامة وفي نفس المكان والزمان يعطي الموافقة لشخص آخر وعلى نفس المشروع.

وبرأي الباحثان فإن إساءة استعمال السلطة لدى هيئات الضبط الإداري أمر يصعب إثباته إلى حد كبير؛ ذلك أنه مرتبط ارتباطاً كبيراً بقصد ونية مُصدر القرار الضبطي بحيث يكون لديه النية المسبقة في إساءة استعمال السلطة ولكنه يخفي ذلك ببعض المظاهر المشروعة كأن يكون شكل ومحل وسبب الضبط الإداري واضحاً بحيث لا يدع مجالاً للشك في نوايا مُصدر الضبط الإداري، فهذا العيب من العيوب الخفية التي يصعب اثباتها وتقديرها إلا من خلال المسألة المطروحة على القاضي الإداري.

والرقابة القضائية على أعمال الإدارة ومن ضمنها إجراءات الضبط الإداري تأخذ صوراً ثلاثة: الرقابة البرلمانية والتي يمارسها البرلمان، والرقابة الإدارية وهي التي تمارسها الإدارة ذاتها على أعمالها فتعمل على تصحيح اعوجاجها وتكون تلك الرقابة رئاسية أو ولائية أو من خلال لجان إدارة، وقد تكون الرقابة على أعمال الضبط الإداري من خلال الرقابة الشعبية التي يتولاها لجان شعبية²⁵ مثل الأحزاب وال نقابات.

وتتحقق الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الأحوال العادية من خلال تفحص الإجراء الضبطي، فإذا ثبت عدم مشروعية الإجراء الضبطي تستبعده المحكمة وإن حصل وأن لحق ضرر للمدعي جراء أعمال الضبط الإداري، فقد يُحكم له بالتعويض وهو ما يعرف بقضاء التعويض وقد تصل الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الأحوال العادية إلى حد إلغاء قرار الضبط الإداري فيصبح كأن لم يكن وهو ما يعرف بقضاء الإلغاء.

وخلاصة القول وقبل أن تنتقل بحدوثنا إلى سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، فإنه يمكن القول بأن هيئات الضبط الإداري بما تقوم به من أعمال وإجراءات تمس بحريات وحقوق الأفراد تكون خاضعة لرقابة القضاء وفقاً للضوابط والمعايير التي تم تبينها سابقاً، وبذلك نضمن التوفيق بين إجراءات الضبط الإداري وبين ما يقتضيه الحال بضرورة احترام حقوق الإنسان، إلا أن الأمر قد يكون مختلفاً إلى حد ما في الظروف الاستثنائية وهو ما سيتناوله الباحثان في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

21 كنعان، نواف، القضاء الإداري، الطبعة الأولى 2006م، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص37-38.

22 محمد، خليفي، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد - كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015م.

23 الحكيم، سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة 1996م، ص71.

24 الحكيم، المرجع السابق، ص71.

25 الدباس، علي محمد صالح و أبو زيد، علي عليان، حقوق الإنسان وحرياته ودور شرعية الإجراءات الشريطية في تعزيزها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005م، ص92، ص93.

المبحث الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

بين الباحثان في المبحث السابق سلطات هيئات الضبط الإداري في الأحوال العادية، وتحدث عن عناصر الضبط الإداري والغاية منه والشروط اللازمة لصحة الضبط وأن كل ذلك يخضع لرقابة القضاء الإداري وفقاً لمعايير وقواعد واضحة.

ولكن السؤال المطروح هنا حول ما إذا كانت سلطات هيئات الضبط الإداري في الأحوال العادية هي ذاتها في الظروف الاستثنائية أم أن ثمة اختلاف فيما بين هذه وتلك، وهل رقابة القضاء فعالة في تلك الأحوال أم أنها معطلة؟ سنستعرض ذلك من خلال بيان ماهية الظروف الاستثنائية المقصودة في أعمال الضبط الإداري وذلك في المطلب الأول، ومن ثم بيان دور القضاء ومدى فاعليته في رقابة أعمال الضبط الإداري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: ماهية الظروف الاستثنائية

الاستثناء هو نقيض الأصل وخلافه، والظروف الاستثنائية في مفهومها العام هي مجموعة الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطيل قواعد المشروعية العامة واستبدالها بقواعد أخرى استثنائية تتناسب مع الظروف والوقائع المستجدة²⁶.

ويقصد بالضرورة أو الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري " وجود خطر أو ظرف شاذ يحرق بالوطن ويهدد أمنه وسلامته سواءً كان هذا الخطر ناجماً عن غزو أو عدوانٍ خارجي أو عصيان مسلح أو حرب أهلية أو اضطرابات داخلية أو نكبات عامة"²⁷. ويتفق الباحثان مع هذا التعريف؛ فالظروف الاستثنائية ما هي إلا حالة شاذة غير طبيعية فيها ما فيها من الأخطار والتهديدات على النظام العام للمجتمع كالحروب والزلازل والمجاعات والأمراض والفتن والقلاقل الداخلية.

ويمكن القول بأن الدول أخذت في تنظيمها لتلك المسألة (سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية) وجهتين رئيسيتين، فمن الدول من أخذت بالمدرسة أو الأسلوب الإنجليزي والتي تقوم على أساس إصدار قانون خاص ينظم هيئات الضبط الإداري في الحالة أو الظرف الاستثنائي الطارئ، فلو حصل زلزال أو حرب أو وباء مثلاً فإن الدولة تلجأ -وفقاً لهذا الأسلوب- إلى البرلمان لاستصدار قانون عاجل ينظم تلك الحالة ويسمى بقانون الطوارئ أو قانون الظروف. وهذا الأسلوب من وجهة نظر البعض يمتاز بأنه يمكن البرلمان من مراقبة وتفحص كل حالةٍ على حده ويتأكد من وجود خطر حقيقي وفعلي قبل توسيعه من سلطات الحكومة في أعمال الضبط الإداري، فهو بذلك يكون أكثر قدرة على ضمان احترام حقوق وحريات الأفراد في المجتمع.

ومن الدول من انتهجت النهج الفرنسي والذي يقوم على إعداد قانون مسبق خاص لحالات الضرورة يتم من خلاله بيان أنواع وحدود السلطات الاستثنائية لهيئات الضبط الإداري والأشخاص الذين يمارسونها وآلية ذلك، بحيث يتم فقط الإعلان عن تطبيق هذا القانون حال حدوث ظرف طارئ يستدعي ذلك، ففي المثال السابق ووفقاً لهذا المنهج فإن قانون الطوارئ سيكون جاهزاً ومعداً مسبقاً، ويكون قد حُدد فيه سلفاً جميع الصلاحيات والشروط والإجراءات وبشكل مفصل فلا حاجة لاجتماع البرلمان لأنه اجتمع وناقش سابقاً، فكل ما هنالك أن يخرج رئيس الدولة أو الجهة المخولة وتعلن حالة الطوارئ في البلاد، وفي الأردن أخذ المشرع بهذا الأسلوب الفرنسي حيث تم إصدار قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992م والذي حل محل قانون الدفاع لسنة 1935م.

وقبل الحديث عن هذا القانون لا بد من الإشارة إلى السند الدستوري الذي اعتمد عليه هذا القانون والقرارات الضبطية التي تصدر بموجبه، فمما لا شك فيه بأن هذا القانون عندما صدر، استند إلى نصوص دستورية قوية لا يمكن الخروج عنها والعبث في تؤولها بأي شكل من الأشكال انطلاقاً من مبدأ علوية القاعدة الدستورية.

فقد جاء السند الدستوري لقانون الدفاع بالمواد (128.125.124) من الدستور الأردني والتي تحدث بشكل واضح عن هذا القانون، ففي المادة 124 تحدث المشرع بصورة عامة عن مبررات إصدار قانون الدفاع والغاية منه، بحيث أن هذا القانون لا يصدر إلا في حال وقوع أمر طارئ يستدعي ذلك، وتكون الغاية منه هو اتخاذ جميع التدابير والإجراءات التي تكفل الدفاع عن الوطن من تداعيات تلك الحالة الطارئة. وقد جاء واضحاً في نص هذه المادة الدستورية، أنه بالإمكان وقف تنفيذ القوانين العادية المعمول بها في المملكة، كما ويكون إعلان هذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على تنسيب من مجلس الوزراء بهذا الخصوص.

أما المادة 125 فقد انفردت للحديث عن الحالات الطارئة الخطيرة التي تستدعي فرض تدابير أكثر قوة، يمكن من خلالها الدفاع عن المملكة، ويكون ذلك بإرادة ملكية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، فوفقاً لهذه الأحكام العرفية، يمكن إصدار تعليمات بغض النظر عن أي نصوص قانونية موجودة في القوانين الأخرى، وبعبارة أخرى تعمل تلك التعليمات على تعطيل القوانين المعمول بها، ويكون جميع الأشخاص المنفذين لتلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يتم إعفائهم من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية.

²⁶ القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 262.

²⁷ الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 252.

ويتضح من النص السابق بأن الغاية من إعلان الأحكام العرفية هو الدفاع عن المملكة، وفي هذا السياق أكدت محكمة العدل العليا/ سابقاً في العديد من قراراتها أن الأسباب الأمنية تعتبر من قبيل الحالات التي تستدعي إعلان الأحكام العرفية²⁸.
ومما لا شك فيه بأن الدستور الأردني وإن نص على إمكانية إصدار قانون للدفاع أو استصدار أحكام عرفية للغايات التي تم بيانها مسبقاً، وهي مواجهة الحالات الطارئة التي يمكن أن تمر بها المملكة، إلا أن ذلك لا يعني من القول بأن حقوق وحرّيات الأفراد لم تغب عن ذهن المشرع عندما وضع تلك النصوص الناظمة لقانون الدفاع وللأحكام العرفية المنصوص عليها في المادتين سالفتي الذكر (125.124)، حيث جاءت المادة 128/1/ أتتصّ على هذا المبدأ بصورة قاطعة لا مجال معها للتدرج بقانون الدفاع في إمكانية تفويض الإدارة على حرّيات وحقوق الأفراد خلال إصدارها وتنفيذها للقرارات الضبطية في الظروف الاستثنائية.

وبالعودة إلى قانون الدفاع سالف الذكر، فقد تم تحديد المقصود بالظروف الاستثنائية وإجراءات التطبيق في تلك الحالات حيث بينت المادة الثانية منه على "أنه إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء .. يعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية سامية تصدر بقرار من مجلس الوزراء"²⁹.

فمن خلال هذا القانون نجد أن المشرع الأردني كان حريصاً إلى حدٍ كبير على تحديد المقصود بالظروف الاستثنائية التي يتوجب من خلالها الإعلان عن بدء تطبيق القانون وكذلك نص على ضرورة بيان الحالة وتحديد المنطقة الجغرافية المشمولة بالتطبيق مما لا يدع مجالاً للشك بوجود دوافع أخرى تتطلب العمل بهذا القانون، فلا يصح لعاقل أن يقول بأن هذه الحالة أو تلك غير واقعية ولا يجب فيها تطبيق هذا القانون.

ويرى الباحثان بأن المدرسة الفرنسية والتي سار على هديها المشرع الأردني تمثل حالة واقعية أفضل من المدرسة الإنجليزية؛ وذلك لأن المدرسة الإنجليزية تدرس كل حالة بمفردها وهذه الدراسة قد تتطلب وقتاً وإجراءات طويلة تتناقى مع حالة الاستعجال التي تقتضيها الظروف الاستثنائية، كما أن تحديد إجراءات وواجبات هيئات الضبط الإداري أثناء وجود الحالة الطارئة قد لا يعطي مجالاً لإدارات الدولة المعنية بالتطبيق لفهم واجباتها والمطلوب منها بالتحديد.

كما أن الأسلوب الفرنسي لا يعني ضياع لحرّيات وحقوق الأفراد؛ فالقانون جرى مناقشته مسبقاً من قبل ممثلي الشعب بالبرلمان وأخذ الوقت الكافي في ذلك قبل أن يصدر، ومع كل تلك الضمانات فإن ذلك لا يعني أن تمارس هيئات الضبط الإداري ما يحلوا لها من أعمال في الظروف الاستثنائية دون أن يكون لديها استشعار برقابة القضاء، وعليه فإن السؤال الذي يطرح هنا يدور حول مدى رقابة القضاء على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وهو ما سيتم بحثه في المطلب الأخير من هذا البحث.

المطلب الثاني: مدى فاعلية القضاء في رقابة سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:

جرى الحديث في المطلب السابق عن ماهية الظروف الاستثنائية وطبيعتها وأنها تختلف عن الظروف العادية اختلافاً مطلقاً يحتم من خلال ذلك على الإدارة اتخاذ إجراءات وتدابير مختلفة تماماً عن الإجراءات والتدابير التي تقوم بها في الأحوال العادية؛ فالاستثناء يحتاج دائماً إلى قانون يبرره، وتحدثنا الباحثان بأن قانون الدفاع في الأردن هو الذي حدد سلطات الضبط الإداري، وبالتأكيد ستكون هذه السلطات أوسع وأشمل لتمكين الدولة من الإبقاء والحفاظ على نفسها قدر المستطاع، فمهمة الإدارة الحفاظ على بقاء الدولة أولاً حتى تستطيع لاحقاً القيام بباقي وظائفها تجاه أفراد المجتمع، وانطلاقاً من هذه الفكرة فإن مبدأ المشروعية والذي تم الحديث عنه سابقاً والذي تتحرك الإدارة ضمن إطاره ولا تتعدى حدوده في الأحوال العادية أثناء ممارستها لسلطاتها المختلفة سيترك جانباً في الظروف الاستثنائية وستتحرك الإدارة في حدود مشروعية مختلفة وواسعة تمكّنها من الوصول إلى أهدافها ومجابهة الأخطار التي تعترى الدولة في مثل تلك الظروف.

وعليه فإننا نتساءل عمّا إذا كان التوسيع من رقعة المشروعية يعطي الحق لإدارات الدولة المعنية في الضبط الإداري بإلغاء وتقييد الحرّيات العامة والحقوق المتفق عليه للأفراد إلغاءً مطلقاً دون أن تكون خاضعة لرقابة القضاء كما في الأحوال العادية؟

إن القول بإلغاء حرّيات وحقوق الأفراد بصورة مطلقة يعتبر ضرباً من الجهل؛ إذ لا يوجد ما يبرر ذلك مهما كانت الظروف ومهما بلغت الأخطار فمسؤولية الإدارة هي تنظيم الأمور حتى تتمكن الدولة من البقاء والإبقاء حتى زوال تلك الظروف، وإن الحقوق والحرّيات مصونة للأفراد بموجب

²⁸ (إن الأسباب الأمنية تنطوي تحت أغراض الدفاع عن المملكة بالمعنى المقصود من المادة 125/2 من الدستور ذلك لأن عبارة الدفاع عن المملكة الواردة في هذه الفقرة يجب أن يعطى لها نفس المنصوص عليه في قانون الدفاع سنة 1935 وهو القانون الخاص الذي حدد الأعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة وهي كل نشاط ماس بسلامة الدولة وأمنها الداخلي أو الخارجي أو ضار بأي مرفق من مرافقها العامة وذلك على اعتبار أن فكرة المحافظة على السلامة العامة والأمن العام هي التي تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي ترتكز على أساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في هذا القانون وسنذكر لذلك فإن محكمة العدل العليا لا تكون مختصة بالنظر بدعوى المستدعين إعمالاً للمادة 20 من تعليمات الإدارة العرفية لسنة 1967 الصادرة بمقتضى الفقرة الثانية من المادة 125 من الدستور الذين أنهيت خدماتهم من جامعة اليرموك بمقتضى القرار الصادر عن مجلس التعليم العالي). قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1986/115 (هيئة خماسية) تاريخ 1987/10/25 منشورات مركز عدالة وانظر في ذلك أيضاً قرار ذات المحكمة الصادر بهذا الخصوص رقم 1985/171 (هيئة خماسية) تاريخ 1986/10/4م، منشورات مركز عدالة.

²⁹ المادة رقم 2 من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992م، المنشور على الصفحة 588.586، من عدد الجريدة الرسمية رقم 3815، تاريخ 1992/3/25م، وما وباء كورونا الذي أشغل العام في عام 2020م من هذا القرن إلا صورة من صور الظروف الاستثنائية التي مر بها الأردن والتي استدعت من الدولة تطبيق قانون الدفاع وإصدار أوامر دفاع متعددة لتقليل الإصابات والوفيات من هذا الوباء العالمي.

التشريع الأسى في الدولة وهو الدستور، وبالتالي يكون من صلاحية الإدارة المعنية بتنفيذ إجراءات الضبط الإداري أن تحد من تلك الحقوق وتقيدها بشكل معتدل وبما يتفق مع الغاية والغرض من ذلك، فلا يمكن مثلاً تصور قيام الإدارة بمنع تنقل الأفراد بشكل كامل في جميع جغرافيا الدولة وفي جميع الأوقات، بل يكون ذلك محدداً بمناطق معينة أو بكافة المناطق ولكن لأوقات معينة تتناسب مع الظروف الاستثنائية، تماماً كما صدر في الأردن من أوامر دفاع بموجب قانون الدفاع منعت الأفراد من التنقل بين مناطق المملكة ليوم أو ربما لعدة أسابيع بهدف الحفاظ على الصحة العامة والقليل من خطر انتشار فيروس كورونا الذي ضرب البلاد والعباد.

وحق لا تستغل الإدارة مسألة الظروف الاستثنائية فتقوم بأعمال لا تتفق مع ما يجب مراعاته من احترام حقوق وحرية البشر وعليه فإن من واجب القضاء أن يراقب جميع تصرفات الإدارة، ولا شك بأن الرقابة القضائية على أعمال وإجراءات الضبط الإداري ستكون مختلفة تماماً في الظروف الاستثنائية عن تلك التي بينها في الظروف والأحوال العادية، ففي الظروف الاستثنائية القضاء معني أولاً من التأكد من وجود ظروف طارئة حقيقية وفعالية عاجلة تبرر لسلطات الضبط الإداري القيام بإجراءات أقل مشروعية بحيث أن القاضي الإداري سيُلزم الإدارة بأن تقدم الدليل الكافي عن وجود حالة طارئة استدعت القيام بمثل ذلك الإجراء، وأن يتأكد من مدى ملائمة تلك الحالة للقانون، وبخلاف ذلك فإن الإجراء الضبطي الذي قام به رجل الإدارة المعني سيكون باطلاً ولا يستند إلى ظرف استثنائي حقيقي يتفق مع القانون، فقانون الدفاع في الأردن والذي أجاز مثل هذه الإجراءات اشترط أن يكون هنالك حالة طارئة وحدد ذلك صراحةً، وبالتالي إن تدرج رجل الإدارة القائم بالضبط الإداري بالقانون بشكل عام وممارسة الإجراءات غير المشروعة بحجة أن ذلك العمل متفق مع القانون يلزمه على تقديم الدليل الكافي على أن ما قام به يشكل حالة طارئة واقعية.

وقد بين المشرع الأردني في ذات القانون (قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 م) في المادتين الثامنة والتاسعة أنه يحق للشخص الذي تم توقيفه أو القبض عليه أو من تم الحجز على أمواله أن يطعن بالإجراء الضبطي الصادر بحقه وأوجب على المحكمة الإدارية أن تبث بهذا الطعن على وجه السرعة³⁰.

ومن هنا يجد الباحثان أن المشرع استلزم السرعة في البت بالقضايا التي ترفع في الظروف الاستثنائية والمتعلقة بإجراءات الضبط الإداري وبذات الوقت أعطى الحرية المطلقة لكل من ينتابه الشعور بالظلم من جراء العمل الضبطي الذي صدر بحقه أن يقيم الدعوى لإبطال القرار الضبطي والمطالبة بالتعويض.

وعليه فإن القضاء الإداري لم يقف مكتوف الأيدي عن أعمال وإجراءات رجال الإدارة فيما يصدر عنهم من إجراءات ضبطية، بل إن المشرع ألزم القضاء بضرورة الرقابة الحقيقية والفعالية على جميع أعمال الضبط الإداري، والرقابة تكون هنا (في الظروف الاستثنائية) رقابة بالدرجة الأولى على مدى ملائمة العمل الضبطي وليس مراقبة للمشروعية؛ فالقضاء يراقب سلطات الضبط الإداري من حيث التأكد من وجود حالة واقعية طارئة (استثنائية) توجب القيام بالضبط الإداري وهو أمر مرده إلى الدستور والقانون الذي حدد مسبقاً ما هي الأحوال التي يمكن القول معها بأن هذا الظرف استثنائي أم لا...

كما أن القضاء الإداري إلى جانب ذلك يراقب مدى ملائمة وتناسب الإجراء الضبطي ولزومه لمواجهة تلك الحالة الاستثنائية، وبعبارة أخرى هل الإجراء الذي قامت به السلطة الإدارية لازماً لمواجهة تلك الحالة وهل هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة أم كان بالإمكان علاج تلك الحالة دون اللجوء إلى مثل ذلك الإجراء؟

وكذلك الأمر فإن على القضاء متى ما وضع الأمر بين يديه أن يتأكد بأن إعلان حالة الطوارئ قد تمت وفقاً للإجراءات السليمة أم لا وذلك من خلال التأكد من صدور القرار بإعلان تطبيق قانون الدفاع قد صدر فعلاً من قبل الجهة المختصة بإعلانه، وبناءً على ذلك فإنه إذا أعلن تطبيق القانون من جهة غير مختصة فيكون مخالفاً وتكون الإجراءات الضبطية بُنيت على باطل، كما أن القضاء الإداري يتأكد في المسائل المعروضة عليه من أن هدف سلطة الضبط الإداري من الضبط الإداري الاستثنائي لم تكن عبثية وإنما تحقيقاً للنظام العام، وعليه فإنه إذا تبين أن الغاية من الإجراء الضبطي لم تكن حقيقية وبهدف الحفاظ على النظام العام فإن القضاء سيلغي ذلك القرار الضبطي لعدم مشروعيته وهو ما يعرف برقابة القضاء الإداري على غاية الإجراء الضبطي، ومن ذلك ما جاء بقرار محكمة العدل العليا الأردنية والمتضمن " بأن الغاية من تولى رئيس الوزراء صلاحية أو من يفوضه بموجب المادة 9 مكررة من نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 م إنما تهدف للسلامة العامة والدفاع عن المملكة بمعنى أن يكون النزاع عاماً ومؤثراً على السلامة العامة ولا يدخل في نطاق السلامة العامة مجرد ارتكاب شخص فعلاً مخالفاً للقانون أو الكفالة التي تعهد بها بأن يكون حسن السيرة والسلوك"³¹.

³⁰ المادة 8 (يجوز لأي شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب هذا القانون أو أي أمر دفاع أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله أو مال موجود تحت إشرافه أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور أن يطعن بالأمر الصادر بذلك لدى محكمة العدل العليا ب. على المحكمة أن تفصل في الطلب على وجه السرعة ولا يحول القرار الصادر عن المحكمة برد الطلب دون اللجوء إلى تقديم طلب جديد المرة بعد الأخرى طالما بقي الأمر المطعون فيه قائماً).

المادة 9 (لكل من كلف بأي عمل أو أداء أي خدمة أو تقديم أي مال ولكل من تم الاستيلاء على ماله أو وضع اليد عليه أو نقله أو إتلافه ولكل من اتخذ بحقه أي إجراء بموجب هذا القانون أو أي أمر أو تكليف صادر بمقتضاه الحق بالتعويض ولرئيس الوزراء أن يحدد مقدار التعويض وان يقرر تأديته عن أي مال أو عمل أو إجراء خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تقديم الطلب بالتعويض على أن يكون للمتضرر في حال عدم موافقته على القيمة المقررة للتعويض الحق بإقامة الدعوى لدى المحكمة المختصة للمطالبة بالتعويض العادل المترتب له وفقاً لأحكام القوانين النافذة المفعول).

³¹ القرار رقم 1984/164 الصادر عن محكمة العدل العليا (هيئة عادية) بتاريخ 1985/1/28.

فوفقاً لهذا القرار لمحكمة العدل العليا يتضح للباحث بأن القضاء راقب الغاية الحقيقية من القرار الضبطي وتأكد من ملائمة من عدمها، بحيث قضى بأنه لا يجوز اعتبار الشخص قد تعدى على السلامة العامة بمجرد ارتكابه مخالفة للقانون لا تتعلق بموضوع السلامة العامة وإنما تتعلق بموضوع آخر وهو الكفالة التي تعهد بموجها أن يكون حسن السيرة والسلوك.

الخاتمة:

جرى الحديث في هذا البحث عن حدود سلطات هيئات الضبط الإداري في الأحوال العادية ومدى ملائمتها لمبدأ المشروعية ثم انتقلنا بذات الفكرة للحديث عن تلك الحدود في الأحوال والظروف الاستثنائية من خلال بيان المقصود بالظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري وأعمال الإدارة ومدى إمكانية مراقبة القضاء وتدخله في تلك الأعمال والإجراءات وفي جميع الأحوال، بما يضمن حصول التوازن ما بين تحقيق أهداف الضبط الإداري من جهة وما بين احترام حقوق وحرية الأفراد وعدم التعدي عليها من جهة أخرى، بحيث خلُصت الدراسة في نهاية المطاف إلى عدد من النتائج والتوصيات وعلى النحو التالي:

أولاً: النتائج:

- إن هيئات الضبط الإداري وعند ممارستها لأعمالها تلتزم بأهداف الضبط الإداري ووسائله المشروعة والملائمة وتستند إلى أسباب واقعية وحقيقية ترتبط بالنظام العام.
- تسعى هيئات الضبط الإداري من خلال الإجراءات الضبطية التي تقوم بها إلى الحفاظ على النظام العام بكافة عناصره (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة والآداب العامة) وبما يضمن عدم التعرض للحريات والحقوق العامة للأفراد.
- إن القول بضرورة الحفاظ على النظام العام في الظروف الاستثنائية كهدف أسمى للضبط الإداري لا يعفي الإدارة من ضرورة الالتزام بالقواعد والضوابط العامة التي تلتزم بها في الأحوال العادية.
- تخضع جميع أعمال وإجراءات هيئات الضبط الإداري إلى رقابة القضاء الإداري والذي يتأكد من مدى مشروعية تلك الإجراءات وملائمتها، سواء في الأحوال العادية أم الأحوال الاستثنائية.
- إذا كانت سلطات الضبط الإداري واسعة وأكبر بكثير في الأحوال الاستثنائية عنها في الأحوال العادية، إلا أنها ومع كل ذلك تخضع لرقابة القضاء للتأكد من مدى ملائمتها ومشروعيتها وعدم تعديها على الحقوق والحريات المكفولة للأفراد.

ثانياً: التوصيات:

- حتى يتسنى لهيئات الضبط الإداري أن ترقى في إجراءاتها وتتميز باحترامها لمبدأ المشروعية وبالتالي عدم التغول على حقوق وحرية الأفراد، فإن الباحثان يوصيان ومن خلال هذه الدراسة بأن تقوم إدارات الدولة المعنية بوظائف الضبط الإداري بتكثيف البرامج التوعوية والمحاضرات والندوات الدورية وبالاشتراك مع أهل الخبرة وأساتذة القانون الإداري لزيادة الوعي والدراية لدى أفرادها، بحيث يكونوا مؤهلين وبكفاءة عالية على القيام بجميع إجراءات الضبط الإداري بكل مهنية واحتراف، وبما لا يخل بأحكام القانون، ويضمن احترام حقوق وحرية الأفراد، وبالتالي تتخلص تلك الإدارات والمؤسسات مما علق فيها من بعض مظاهر التخلف في تطبيق إجراءات الضبط الإداري، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على تحقيق أهدافه والمتمثلة بالمحافظة على النظام العام بصورة تضمن فيها جنباً إلى جنب احترام وصون حقوق وحرية الأفراد.

المصادر والمراجع:

أولاً: القوانين والتشريعات:

1. الدستور الأردني وتعديلاته لسنة (1952) المنشور على الصفحة 3 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1093 بتاريخ 19/1/1952م.
2. قانون محكمة العدل العليا وتعديلاته رقم 12 لسنة 1992 المنشور على الصفحة 516 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3813 تاريخ 25/3/1992م.
3. قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 ، المنشور على الصفحة 141 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1173 بتاريخ 1/3/1954م.
4. قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992م ، المنشور على الصفحة 586 - 588 ، من عدد الجريدة الرسمية رقم 3815 ، تاريخ 25/3/1992م.
5. قانون الأمن العام رقم 38 لسنة 1965م ، المنشور على الصفحة 1427 من العدد 1873 من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 16/9/1965م.
6. قانون الصحة العامة رقم 47 لسنة 2008م ، المنشور على الصفحة 3450 من العدد 4924 من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 8/17/2008م.
7. نظام الشكايات الإدارية رقم 47 لسنة 2000م ، والمنشور على الصفحة 3702 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4455 بتاريخ 17/9/2000م.

ثانياً: الكتب والمؤلفات:

1. الداوودي، غالب (1999). *المدخل إلى علم القانون*. ط4. الروزنا للطباعة.
2. الدباس، علي محمد صالح وأبو زيد، علي عليان. *حقوق الإنسان وحرياته ودور شرعية الإجراءات الشرطية في تعزيزها*. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
3. الطهراوي، هاني علي (1998). *القانون الإداري*. الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
4. العميرات، أحمد صالح. *إدارة الشرطة المعاصرة*. مطابع زكا، ج1، ط2.
5. القبيلات، حمدي (2008). *القانون الإداري*. ج1، ط1. دار وائل للنشر.
6. كنعان، نواف (2002). *القضاء الإداري*. الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية للنشر والتوزيع.
7. كنعان، نواف (2006). *القضاء الإداري*. الطبعة الأولى. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
8. كنعان، نواف (2010). *القانون الإداري*. الكتاب الأول. ط4. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
9. محمد أبو الخير، عادل السعيد (1995). *الضبط الإداري وحدوده*. الهيئة المصرية العامة للكتاب.

ثالثاً: الرسائل الجامعية:

1. محمد، خليفي (2015-2016). *الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة: دراسة مقارنة*. رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد- كلية الحقوق والعلوم السياسية.

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

1. منشورات مركز عدالة.....(www.adaleh.com).



The extent of the judiciary's control over the work of administrative control in normal and exceptional circumstances

Rami Ali Al-Daradkeh

PhD in Private Law, Public Security Directorate, Jordan
Rami.daradkeh@yahoo.com

Omar Abdelmohdi Muhammed Al-Omari

Master of Public Law, Public Security Directorate, Jordan
Omar.gasia40@yahoo.com

Received: 11/5/2021 Revised: 14/6/2021 Accepted: 22/6/2021 DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2021.2.2.1>

Abstract: This research study came to talk about the issue of administrative control and what it includes from the procedures and actions practiced by the administration, and to indicate the extent to which it must adhere to the objectives of administrative control and not deviate from the general rules in it. To achieve the desired goal, the descriptive and analytical approach was adopted, so that the research ultimately concluded with several results, the most important of which are that administrative control bodies, when practicing their work, adhere to the objectives of administrative control and its legitimate and appropriate means and are based on realistic and real reasons related to the public system. This study also recommended the state departments concerned with administrative control functions to intensify awareness programs to increase awareness and know-how among their members, so that they are highly qualified and efficient to carry out all administrative control procedures with all professionalism and professionalism, and in a manner that does not violate the provisions of the law and guarantees respect for the rights and freedoms of individuals.

Keywords: *administrative control; regular; exceptional.*

References:

1. Al'mrat, Ahmd Salh. Edart Alshrth Alm'asrh. Mtab' Zka, J1, T2.
2. Aldawwdy, Ghalb (1999). Almdkhl Ela 'lm Alqanwn. T4. Alrwzna Ltba'h.
3. Aldbas, 'ly Mhmd Salh Wabw Zyd, 'ly 'lyan. Hqwq Alensan Whryath Wdwr Shr'yh Alejra'at Alshryth Fy T'zyzha. Dar Althqafh Llnshr Waltwzy'.
4. Kn'an, Nwaf (2002). Alqda' Aledary. Altb'h Alawla, Dar Althqafh Llnshr Waltwzy' Waldar Al'Imyh Llnshr Waltwzy'.
5. Kn'an, Nwaf (2006). Alqda' Aledary. Altb'h Alawla. Dar Althqafh Llnshr Waltwzy'.
6. Kn'an, Nwaf (2010). Alqanwn Aledary. Alktab Alawl. T4. Dar Althqafh Llnshr Waltwzy'.
7. Mhmd Abw Alkhyr, 'adl Als'yd (1995). Aldbt Aledary Whdwdh. Alhy'h Almsryh Al'amh Lkktab.
8. Alqbylat, Hmdy (2008). Alqanwn Aledary. J1, T1. Dar Wa'l Llnshr.
9. Althrawy, Hany 'ly (1998). Alqanwn Aledary. Alktab Alawl, T1, Dar Althqafh Llnshr Waltwzy'.