كلية الحقوق
قسم القانون العام

" الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الأردن"

(دراسة مقارنة)

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث

عماد حامد الرواشدة

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / رمضان محمد بطيخ (مشرفاً ورئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة عين شمس

أ.د / أمل لطفي حسن جاب اللّه (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق– جامعة حلوان

أ.د / حمدي سليمان قبيلات (عضواً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة الاسراء

أ.د/ نوفان منصور العجارمة (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام – كلية القانون – الجامعة الأردنية

ورئيس ديوان التشريع والرأي بمجلس الوزراء بالاردن

١٤٤٠ هـ - ٢٠١٩ م

كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث: عماد حامد الرواشدة

عنوان الرسالة: "الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الأردن"

(دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

القسم التابع له: القانون المدني

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج:

سنة المنح: ٢٠١٩

كلية الحقوق
قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث: عماد حامد الرواشدة

عنوان الرسالة: "الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الأردن"

(دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / رمضان محمد بطيخ (مشرفاً ورئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة عين شمس

أ.د / أمل لطفي حسن جاب اللّه (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق– جامعة حلوان

أ.د / حمدي سليمان قبيلات (عضواً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة الاسراء

أ.د/ نوفان منصور العجارمة (مشرفاً وعضواً)

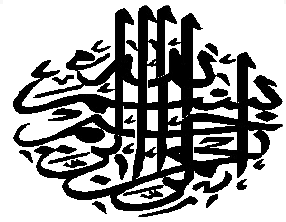
أستاذ القانون العام – كلية القانون – الجامعة الأردنية

ورئيس ديوان التشريع والرأي بمجلس الوزراء بالاردن

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة



﴿وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ
وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى عَالِمِ الْغَيْبِ
وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ﴾

صدق الله العظيم

(سورة التوبة، آية ١٠٥)

إهداء

إلى من ارتقى إلى عليين شهيداً دفاعاً عن الوطن . . . والدي

إلى من أحيا بصالح دعائها . . . . . والدتي

إلى سندي وعضيدي . . . . . أخي مروان

إلى من شاركتني عناء البحث والدراسة . . . . زوجتي

إلى أملي ورجائي . . . . . أبنائي

(مجد – حسين – علا – جمان – سلمى)

أهدي هذا الجهد المتواضع .

الباحث

شكر وتقدير

أما وقد أنهيت كتابة هذه الرسالة, كان حقا عليّ أن اتقدم بخالص الشكر والتقدير وأسمى عبارات الامتنان لأستاذي الفاضل العالم الجليل والقامة الرفيعة صاحب الأخلاق الأبوية **الأستاذ الدكتور/ رمضان محمد بطيخ** أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة عين شمس بقبولي تلميذا عنده، وتلطفه بالإشراف على هذه الرسالة، وترأسه لجنة الحكم عليها وتقويمها، حيث كان لي شرف ارتباط اسمي باسم فقيه كبير، وعلم من أعلام القانون العام، فمنحني بذلك شرفا عظيما ووساما رفيعا, ويسر لي السبيل وتكرم علي بجهده ووقته, فواكبها منذ بدايتها كفكرة في الذهن إلى أن ظهرت بهذه الصورة التي بين أيديكم والذي وجدته عظيما في تواضعه كبيرا في ترفعه, عالما في فكره. ولمست منه اسداء المعروف وسماحة الخلق وطيب المعدن وسخاء النفس، ففي كل مقابلة معه كان يخط لي منهجا في البحث ويحيطني برعاية الأب لإبنه. ولا يسعني في هذا المقام, أمام عجزي عن وفائه, إلا أن أدعوا الله عز وجل ان يحفظه ويبقيه للعلم ذخرا ولطلبة العلم عونا, أسأل الله تعالى أن يجزيه عني خير الجزاء وأن يرفع قدره، وأن يجعل مجهوداته في ميزان حسناته، إنه ولي ذلك والقادر عليه.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى القامة العلمية وصاحب الأخلاق الرفيعة **الأستاذ الدكتور/ نوفان منصور العجارمة**، أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – الجامعة الاردنية ورئيس ديوان التشريع والرأي بمجلس الوزراء بالاردن , الذي أدين له بالفضل والعرفان، على شموله لى بالرعاية والتوجيه، حيث كان لي شرف توليه الإشراف على رسالتي، فله مني عظيم الامتنان على ما بذله من جهد في القراءة وإبداء الملاحظات السديدة والنصائح القيمة والغالية طوال فترة الرسالة، والتي كان لها أعظم الأثر في إتمام هذه الرسالة، فكان نعم المُعلم، فجزاه الله خيرا وبارك له في صحته وعلمه. وأن يجعل مجهوداته في ميزان حسناته، إنه ولي ذلك والقادر عليه.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى العالمة الجليلة **الأستاذة الدكتورة/ أمل لطفي حسن جاب الله**، لتفضلها بقبول عضوية لجنة المناقشة والحكم على الرسالة مما سيمنحها تميزا وجودة حيث ستلقى ملحوظاتها طريقها السريع إلى هذا العمل فجزاها الله عني خير الجزاء .

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى العالم الجليل **الأستاذ الدكتور/ حمدي سليمان قبيلات** ، لتفضله بقبول عضوية لجنة المناقشة والحكم على الرسالة متطلعاً إلى ما سيقدمه لي من نصح وإرشاد، فجزاه الله عني خير الجزاء

الباحث

المقدمة

تضطلع الإدارة في ممارسة نشاطها بأعباء متعددة ومتنوعة، فهي مطالبة بإشباع الحاجات العامة والحفاظ على النظام العام، بما يمثله من حماية للمصالح الأساسية للدولة من ناحية وتحقيق التوازن والتناسب بين هذه المصالح ورعاية الحقوق والحريات الشخصية للأفراد من ناحية أخرى.

وتمارس الإدارة نشاطها بوسائل متعددة أبرزها: القرارات الإدارية، والعقود الإدارية، إلا أن هذه الدراسة ستركز على التصدي لأسلوب ممارسة الإدارة نشاطها بوسيلة القرارات الإدارية بصفة عامة، وقرارات الضبط الإداري بصفة خاصة، لما لها من أهمية في حماية النظام العام.

والضبط الإداري: هو نشاط من أنشطة الإدارة تحقق عن طريقة حماية النظام العام من خلال ما تصدره من لوائح وقرارات فردية، وتعتبر وظيفة الضبط الإداري ضرورة لازمة للاستقرار وصيانة نظم الحياة الإجتماعية، فهي أولى واجبات الدولة وعصب السلطة العامة وجوهرها، ومن هنا يأتي ارتباطها الوثيق بالحرية التي تعتبر الركن الأساسي لأي نظام اجتماعي يقوم على الديمقراطية.

وإذا كان تعبير (النظام العام) يمثل اللبنة الأولى في الحفاظ على سلامة المجتمع، وحماية بنيته الأساسية، فإن ذلك يتطلب بحث سبل منح الإدارة سلطات تسمح لها القيام بوظيفتها، بطريقة تحول دون اتهامها بالتقصير في نطاق عنصري الملائمة والمشروعية.

ونتيجة لتعاظم الدور الذي أصبحت تضطلع به الإدارة في العصر الحديث، وتشعب وتداخل مجالات ومسؤوليات الدولة الحديثة، فقد تم منحها لمباشرة هذه المسؤوليات سلطة تقديرية واسعة، وهذه السلطة التقديرية يجب أن لا تباشر خارج إطار القانون، ويجب أن تلتزم حدود النظام القانوني المقرر في المجتمع كضمانة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

وعليه فإن مباشرة السلطة التقديرية لا تعني بأي حال ارتكاب مخالفة للمشروعية، مما يشير إلى توافق السلطة التقديرية مع مبدأ المشروعية، ومقتضى ذلك خضوع اعمال الإدارة للرقابة القضائية، والإدارة في أداء وظيفتها في المحافظة على النظام العام، يجب تخويلها صلاحيات قانونية ودستورية ملائمة لمواجهة حالات الاخلال بالنظام العام إلا أن هذه التدابير يتعين أن تتخذ في حدود الضوابط القانونية الواجبة، وهي في هذا الخصوص تخضع لرقابة القضاء.

ومن هنا يبرز دور القضاء الإداري الذي كان عليه منذ البداية أن يبتكر ويبتدع الحلول، ليتصدى لمن يملك القوة لإلزامه بالضوابط القانونية ليقيم بذلك توازناً يصون للأفراد حقوقهم، ويمكنّ الإدارة من أداء واجباتها في الحفاظ على النظام العام.

والقضاء الإداري الذي يقوم بهذا الدور، يواجه قضاياه بروح مرنه، تستوعب الظروف التي تحيط بالعمل الإداري، فيكون أكثر تشدداً في الظروف العادية في مواجهة الإدارة إذا هي خرجت عن مبدأ المشروعية، حيث أقر لنفسه بفرض رقابته على قرارات الضبط الإداري، بفحص العناصر المختلفة التي يجب توافرها لصحة القرار بصدوره من الجهة المختصة وبالشكل الذي يحدده القانون، وقيامه على سبب صحيح مستهدفاً الغاية التي خولت الإدارة اتخاذ القرار لتحقيقها، وأن لا يكون الأثر المترتب عليه مخالفاً للقانون.

أما الظروف الاستثنائية، التي تقتضي مواجهتها التوسعة على الإدارة بمنحها مزيد من الصلاحيات، دون أن يعني ذلك تحررها من الخضوع لأي قانون، فإنها تجعل القاضي الإداري في عون الإدارة لتمكينها من أداء واجباتها، بما يحفظ كيان الدولة واستمرارها حتى لا ينتهي الأمر إلى انهيار الحد الفاصل بين الحرية والفوضى وأقر بمبدأ المشروعية الاستثنائية، وهو يهدف بذلك إلى الموائمة بين رقابته وحاجات الإدارة في مثل تلك الظروف.

وبعبارة موجزة كيف نزيل التعارض بين ممارسة الحرية وبين تنظيمها؟ لا شك أن الإجابة تكمن في البحث عن الضوابط التي يتعين الالتزام بها عند ممارسة السلطة الضبطية، فالحرية جديرة بالحماية بحيث لا يجوز النيل منها إلا إذا وجد ما يدعو لذلك من ضرورات المحافظة على النظام العام.

أهمية الدراسة:

تهدف الدراسة للوقوف على:

١-تحديد مفهوم الضبط الإداري ومدى أهميته للإدارة خلال ممارستها للمحافظة على النظام العام.

٢-بيان طبيعة وعلاقة فكرة الضبط الإداري بالسلطة التقديرية للإدارة وتحديد مبرراتها وضوابطها القانونية.

٣-الوقوف على أسباب إلغاء القضاء الإداري لقرارات الضبط الإداري الصادرة من الإدارة-وخاصة وزارة الداخلية- لتلافي انعكاسات أحكام الإلغاء.

٤-محاولة الوقوف على فهم كيفية تحقيق التوازن بين مكنات سلطات الضبط الإداري وبين الحفاظ على الحقوق والحريات للأفراد.

منهج البحث:

-تم الاستعانة بمنهج البحث القانوني المقارن بابعاده الثلاثه التشريعي والتنفيذي والقضائي، حيث لا يقتصر البحث على تناول موضوع الدراسة في الأردن فقط، سيتم طرح جوانب البحث ضمن إطار النظام القانوني السائد في كل من فرنسا ومصر والأردن.

-كذلك المنهج الوصفي التحليلي، من خلال استقراء الحلول التي حملتها النصوص التشريعية والآراء الفقهية والاتجاهات القضائية في الدول محل الدراسة، واستنباط الحلول المختلفة للحقائق القانونية الجزئية محل الدراسة.