

بسم الله الرحمن الرحيم

أضع بين أيديكم هذا الملخص لماده القانون الإداري للدكتور وليد القاضي
متمنياً لكم الاستفادة منه والإفادة

لا تنسونا من صالح دعواتكم

زميلتكم : هالة العتوم

● موضوعات القانون الإداري:

1. التنظيم الإداري
2. النشاط الإداري
3. الوظيفة العامة
4. القرار الإداري
5. القضاء الإداري

● التنظيم القضائي ينقسم الى :

1- القضاء الموحد

2- القضاء المزدوج

الوظيفة العامة تنقسم الى:

- 1- الموظف العام
- 2- المال العام

❖ التنظيم الإداري بالدولة ينقسم الى:

1- نظام المركزية

2-نظام اللامركزية

❖ النشاط الاداري له محورين:

- 1- المرافق العامة : عن طريق اشباع الحاجات العامة
- 2- الضبط الاداري : الذي يتعلق بالمحافظة على الامن العام (التوقيف الاداري وقانون منع الجرائم)

المرافق العامة : هي اجهزه موجوده تنشئها الدولة.

** (في الاردن الذي يحدد المرفق العام ووظيفته هو القضاء ويتم انشاؤه من خلال التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية) **

❖ وظائف السلطة التنفيذية

- 1- اشباع الحاجات العامة
 - 2- المحافظة على النظام العام بمدلولاته المتعددة.
 - 3- تنفيذ القوانين
- يتم اشباع الحاجات العامة بأكثر من وسيلة منها : الإدارة المباشرة، التعاقد مع الآخرين ، نظام اللامركزية نظام الخصخصة.

❖ القضاء الاداري مرتبط بالقانون الاداري حاليا ومثال ذلك فرنسا تأخذ بالنظام القضاء الاداري المزدوج وبعض الدول الاخرى تأخذ بنظام القضاء الموحد.

❖ السلطة التنفيذية تعرف بوصفين (الإدارة ، الحكم)

- a. اعمال الحكومة : هي اعمال السيادة والسياسة الخارجية والامن الداخلي وهي اعمال تكون صادرة عن الحكومة وهذه القرارات لا تعتبر قرارات اداريه ولا يطعم بها امام القضاء الاداري ولا يراقبها .
- b. اعمال الإدارة : تكون السلطة التنفيذية بصفقتها سلطه اداريه صاحبه السلطة العامة نجدها في التطبيق اليومي للأعمال عن طريق توفير المرافق العامة والخدمات العامة

○ القانون الاداري : هو فرع من فروع القانون العام وهو مجموعه القواعد القانونية المتصلة بالإدارة العامة من حيث تنظيمها والتي تحكم الأجهزة والهيئات المركزية واللامركزية من اجل تحقيق مصالح عامه والمنفعة العامة

○ يمكن الاخذ بنظام المركزية لوحده ولكن لا يمكن الاخذ بنظام اللامركزية لوحده لأنها ستصبح لا مركزية سياسية وليست اداريه فنظام اللامركزية يناسب الدول المركبة سياسيا .

○ التصرفات القانونية في الإدارة تنقسم إلى :

1- قرارات اداريه وهي التي تصدر عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة وترتب اثر قانوني (كالطعون والانتخابات المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية التي تتصف بعدم المشروعية)

2- العقود الإدارية :

(العقود المتعلقة بالرسوم والضرائب، والطعون الانتخابية ، ودعاوى الجنسية)

معلومة :

- سحب المشرع الاردني الاختصاص بالطعون الانتخابية من القضاء الاداري ووزعه على القضاء العادي وهو (محاكم البداية والاستئناف والتمييز)
- الاردن انشا محاكم خاصه واصدر قوانين خاصه بالرسوم والضرائب وهذه القوانين تتعلق ببعض المنازعات الناشئة عن ضرائب المبيعات وضرائب الدخل والضريبة الجمركية وضرائب المباني والأبنية

○ الفرق بين التصرف القانوني والعمل المادي هو ان التصرف القانوني يترتب اثر قانوني يتمثل بالمراكز القانونية وهي (الحقوق والواجبات) اما العمل المادي لا يترتب اي اثار قانوني .

○ القانون الاداري بشكل عام له مفهومين:

- 1- المفهوم العضوي (المعيار الشكلي) يتعلق بالأجهزة الإدارية والهيئات التي يتم تنظيمها اما بشكل مباشر (المركزية) او بشكل غير مباشر (اللامركزية) دون الالتفات او اعطاء اهمية للنشاط التي تمارسه .
- 2- المفهوم الوظيفي او (المعيار الوظيفي) يتعلق بطبيعة العمل او النشاط التي تقوم به الأجهزة الإدارية (تعليم، صحة، سياسة، تنمية.)

○ من صور اللامركزية:

- 1- اللامركزية المرفقية : مثل مرفق التعليم كالجامعات حيث ان الجامعات لا تديرها الدولة بشكل مباشر وانما بشكل غير مباشر عن طريق المركزية واللامركزية الإدارية المرفقية يجب ان تكون مستقلة ماليا واداريا
 - 2- اللامركزية الإقليمية : مثل البلديات
- الرقابة في الاردن تعتبر رقابه (رئاسيه جزئيه) والقضاء الاداري ينحصر اختصاصه بالنظر بالقرار الاداري النهائي .

○ هناك تعريفات للقانون الاداري منها :

- 1- التعريف القضائي وهو تعريف ملزم لأنه يلجأ الى القضاء
- 2- والتعريف التشريعي فهو لا يعطي تعريف جامع مانع شامل فقط يبين الاشخاص المخاطبين بأحكام القانون
- 3- والتعريف الفقهي والذي يلجأ اليه الفقهاء

معلومة:

من انظمه الظروف الاستثنائية:

1-الضرورات تبيح المحظورات

2-تعطيل الحدود

3-قانون الدفاع (الظروف الاستثنائية)

❖ هناك معنى واسع ومعنى ضيق للقانون الاداري :

المعنى الواسع : اي ان هناك قواعد قانونيه متميزة تهتم بالنشاط والتنظيم الاداري وهو موجود في جميع النظم سواء كان اللاتيني او الأنجلوسكسوني وسواء كان يطبق قانون واحد وجهه قضائية واحده او تطبق قوانين مختلفة وجهتين قضائيتين وبشكل عام فهو يتحدث عن النشاط الإداري والتنظيم الاداري واجهزه الإدارة والموظفين العموميين والمال العام والقرارات الإدارية الموجودة في النظام اللاتيني الانجلوسكسوني .

❖ المعنى الضيق : يتحدث عن المنازعات الإدارية وان هناك جهتين مختلفتين في النظام اللاتيني او النظام الفرنسي

❖ هناك نوعين من القضاء:

1-القضاء الموحد : وهو قائم على وحده القانون ووحده القضاء.

2-القضاء المزدوج : يحتوي على قواعد قانونيه مختلفة عن قواعد القانون الخاص ويوجد به جهتان قضائيتان مختلفتان القضاء العادي والقضاء الاداري.

- الاردن لا يتبع النظام الموحد او النظام المزدوج بل هو اقرب للمزدوج لان الرقابة القضائية به تعتبر رقابه ثنائيه جزئيه اي انه مزدوج بشكل جزئي

❖ هناك العديد من القوانين التي تتعلق بالإدارة مثل :

- 1) قانون الاستملاك الذي اصبح اسمه - - قانون الملكية العقارية
- 2) قانون الاموال الاميرييه الذي اصبح اسمه - - قانون الاموال العامة
- 3) قانون البلديات الذي اصبح اسمه - - قانون الإدارة المحلية
- 4) قانون امانه عمان

5) قانون المطبوعات والنشر

6) قانون منع الجرائم

7) قانون الاجتماعات العامة (المظاهرات)

القانون الاداري يستمد وجوده اما من النصوص الدستورية (كالنصوص التي تتحدث عن الرسوم والضرائب) او من الأنظمة (مثل نظام الخدمة المدنية ونظام المشتريات الحكومية) ومن التعليمات أيضا.

❖ خصائص القانون الاداري :

1- القانون الاداري حديث النشأة حيث نشأ القانون الاداري في فرنسا وعاصر الثورة الفرنسية عام 1789.

2- القانون الاداري غير مقنن (غير مكتوب.)

التقنين : هو تجميع القواعد وتنسيقه وترتيبها في مدونه واحده وتعد هذه المدونة التشريعية على شكل فصول او مواد تصدر عن السلطة التشريعية المختصة .

● القانون الاداري يتشابه مع القوانين الاخرى بانه يحتوي على قواعد قانونيه عامه ومجرده ولكن يختلف عن القوانين الاخرى بانه غير مقنن اي ان القانون الاداري ليس مجموع في كود معين وانما هو موجود في اكثر من قانون .

● اسباب عدم تقنين القانون الاداري :

- أ- سرعه تطور القانون الاداري ومرونته .
- ب- ان اغلب احكام ومبادئ القانون الاداري ذات طبيعة قضائية.
- ت- تشعب المجالات التي تدخل في اطار القانون الاداري.
- ث- يترك القانون الاداري مجالا واسعا من التقدير والحرية للقاضي.

○ مزايا التقنين (الهدف من التقنين) :

1. سهوله الرجوع الى القواعد القانونية.
2. التقنين يؤدي الى الاستقرار والثبات والجمود للقواعد القانونية.
3. القانون الاداري هو قانون مرن ويستجيب للمستجدات.

✕ مصادر القاعدة القانونية:

❖ مصادر مكتوبة : وهي مجموعه القواعد التي تصدر عن السلطة (هناك اكثر من سلطه تختص بتشريع القواعد القانونية) وتكون مدونه وهذه المصادر تقسم من حيث سريانها الى :

أ- مصادر داخلية :

✓ التشريع

(الدستور، القانون ، الأنظمة، التعليمات)

ب- مصادر خارجية:

✓ المعاهدات والاتفاقيات

❖ مصادر غير مكتوبة:

✓ العرف

✓ مبادئ القانون العامة

✓ الفقه والقضاء

✕ التشريع : وهو احد مصدر من مصادر القانون الاداري وهو مجموعه القواعد القانونية المكتوبة التي تصدر من الجهة المختصة التي يمنحها القانون او الدستور صلاحية الإصدار.

• انواع التشريع:

(التشريع الاساسي، التشريع العادي ، التشريع الفرعي)

1- التشريع الاساسي : وهو الذي يحتوي على مجموعه القواعد القانونية الأساسية التي تؤسس وجود السلطات والحقوق والحريات وتؤسس القوانين الموجودة في الدولة.

* السلطة التأسيسية هي التي تضع الدستور والقواعد الأساسية.

* علاقه القانون الاداري بالدستور التشريع الاساسي هو ان الدستور هو القانون الاعلى بالدولة الذي يحكم كافة السلطات العامة (التنفيذية التشريعية والقضائية) بينما القانون الاداري فهو يحكم تحديدا احدى هذه السلطات وهي السلطة التنفيذية كما ان هناك تشريعات دستورية تكون ايضا تشريعات ادارية مثل : حق الاجتماع،

قانون المطبوعات والنشر، القانون الاستملاك، قانون المجالس و المحافظات ، واختصاص الملك والوزراء الذي ورد بالدستور.

*من مواد الدستور التي تناولت موضوعات القانون الاداري:

❖ المادة (125) التي تتحدث عن حاله الطوارئ والتعليمات العرفية في ظل الظروف الاستثنائية.

❖ المادة (100) التي تتحدث عن القضاء الاداري ودرجات القضاء الإداري.

2- التشريع العادي : وهو التشريع الصادر عن السلطة التشريعية هو القواعد القانونية العامة المجردة الملزمة التي يتخذها المشرع وسيله لتنظيم القواعد والسلوكيات في شتى المجالات

*من الأمثلة على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية المرتبطة بالقانون الاداري :

- قانون السير
- قانون المطبوعات والنشر
- قانون امانه عمان
- قانون الصحة
- قانون الإدارة المحلية
- قانون الضمان الاجتماعي

3- التشريع الفرعي : وهو صادر عن السلطة التنفيذية وهو مجموعه القواعد القانونية العامة والمجردة التي تطبق على شريحة واسع من الافراد ومقترنه بالجزاء.

*هناك نوعين من التشريعات الفرعية وهي :

-التشريعات الفرعية التي تصدر في الاوقات العادية وتكون على شكل انظمه وتعليمات.

-التشريعات الفرعية التي تصدر في الاوقات الاستثنائية وتكون على شكل قوانين مؤقتة او تعليمات عرفيه تكون مرتبطة بسريان قانون الدفاع.

❖ تكون الأنظمة على ثلاثة انواع :

- الأنظمة التنفيذية ومهمتها تنفيذ القوانين
- الأنظمة التنظيمية مثل نظام الخدمة المدنية ومهمتها اشباع الحاجات العامة
- وأنظمة الضبط الاداري مثل نظام تأديب الطلبة في الجامعات . ومهمتها المحافظة على النظام العام.

❖ الفرق بين النظام والقانون:

- من حيث المعيار الموضوعي : هو ان القوانين لا تختلف عن الأنظمة ولا تختلف عن التعليمات من حيث انها تتضمن قواعد قانونيه عامه ومجرده وملزمه وتطبق على شريحة واسعه من الافراد وتنشئ وتعديل وتلغي مراكز قانونيه وتبين الحقوق والواجبات (يتم الطعن بالأنظمة والقوانين امام المحكمة الدستورية)
- من حيث المعيار الشكلي : فان القانون يصدر عن السلطة التشريعية بينما النظام يصدر عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية اعلى من السلطة التنفيذية وبالتالي فان القانون اعلى من النظام.

*مثال :

****قانون العمل :** هو قانون صادر عن السلطة التشريعية وينظم شؤون العمال ويتضمن قواعد قانونيه عامه مجرد ملزمه تطبق على شريحة واسعه من الموظفين .

****نظام الخدمة المدنية :** وهو نظام صادر عن السلطة التنفيذية ينظم شؤون الموظفين العموميين والعلاقة التعاقدية بين الموظف العام والجهة الإدارية ويتضمن ايضا قواعد قانونيه عامه مجرد يطبق على شريحة واسعه من الموظفين.

في قانون العمل اذا حدث خلاف بين الموظف والوزارة نلجأ الى المحاكم الإدارية ,بينما في نظام الخدمة المدنية اذا حدث خلاف فنلجأ الى المحاكم العادية

*وبالتالي فان النظام ادنى مرتبه من القانون حسب التدرج التشريعي فالقاعدة الادنى لا يجوز لها مخالفه القاعدة الاعلى اي ان النظام لا يخالف القانون والقانون لا يخالف الدستور . *

****الأنظمة التنفيذية** : هذه الأنظمة تصدر في الظروف العادية وهي مرتبطة بالقانون فهي تنفذ وتصدر بمقتضى وتصدر هذه الأنظمة من اجل تمكين الموظفين العموميين في جهات الإدارة المختلفة من تنفيذ القوانين

مثال على ذلك المادة (31) من الدستور التي تضمنت - ان الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف احكامها - اي انظمه تنفيذه تنفذ القوانين وهو اول وظيفه من وظائف السلطة التنفيذية بشرط ان لا تخالف احكام القوانين اي انها لا تضيف احكام جديده فقط تكون ضمن القانون.

*الأنظمة التنفيذية مرتبطة بوظيفه السلطة التنفيذية وهي تنفيذ القوانين بما لا يتعارض مع احكامها

*يتم الطعن بالأنظمة التنفيذية امام المحكمة الإدارية بالإلغاء.

****الأنظمة التنظيمية** : وهي مرتبطة بوظيفه السلطة التنفيذية المتعلقة بإشباع الحاجات العامة عن طريق تنظيم كيفية انشاء وسير المرافق العامة من اجل تحقيق المنفعة العامة.

مثل : المادة (45 / 2) من الدستور التي تبين اختصاص مجلس الوزراء وتنظم شؤونه وصلاحياته.

- تعتبر الأنظمة التنظيمية قائمه بذاتها فهي مستقلة عن القوانين ولا تضيف قواعد قانونيه واحكام جديده مثل نظام الخدمة المدنية فهو نظام مستقل وغير صادره عن قانون المحدد ولا يضيف احكاما جديده ويبين تفاصيل دقيقه.

****انظمة الضبط الاداري :** تعتبر انظمة الضبط الاداري انظمة مستقلة وقائمه بذاتها فهي تضيف قواعد قانونيه جديده وغير مستنده الى قانون وتختلف عن الأنظمة التنفيذية التي تقتصر على تنفيذ القوانين وتصدر بالاستناد الى قانون.

الضبط : يعني ممارسه الحقوق والحريات في اطار القانون وبشكل مضبوط.

- انظمت ضبط الاداري مرتبطة بوظيفه السلطة التنفيذية الثالثة وهي المحافظة على النظام العام بمدلولاته المتعددة.
- المشرع الاردني البس انظمة الضبط الاداري لباس الأنظمة التنفيذية على اساس اسنادها للدستور ولكن جوهرها ومضمونها يتضمن قواعد عامه مجردة وملزمه وجديده تتعلق بضبط الحقوق والحريات.

❖ **التعليمات :** وهي ادنى مرتبه من الأنظمة والمشرع الاردني لم ينص صراحة او ضمنا على ان التعليمات تصدر عن السلطة التنفيذية

*التعليمات غالبا تبقى حبيسه الإدارة وهي تصدر من جهات الإدارة المختلفة سواء كانت مركزية او لا مركزية ومثلها مثل القوانين والأنظمة اي انها تصدر قواعد قانونيه عامه ومجردة وملزمه وتطبق على شريحة واسعه من الافراد فهي تنشئ وتعديل وتلغي مراكز قانونيه ومعظمها لا يصدر عن مجلس الوزراء ولا ينشر في الجريدة الرسمية ولا يوشح بأمراده ملكيه لذلك مرتبتها ادنى من الأنظمة
*من الأمثلة على التعليمات:

xتعليمات منح درجه البكالوريوس في الجامعة الأردنية وهي تعليمات جاء صادره بالاستناد الى نظام منح درجات العلمية والفخرية صادر عن مجلس العمداء .

xتعليمات الإجازة لأعضاء الهيئة التدريسية

❖ في ظل الظروف الاستثنائية فان السلطة التنفيذية تصدر:

1- قوانين مؤقتة : المادة (94) من الدستور تكون مرتبطة بحل مجلس النواب وحاله من الحالات التي نص عليها المشرع في المادة 94 وهي حاله الكوارث العامة و الحروب والنفقات لا تحتمل التأجيل.

****القوانين المؤقتة تخضع للرقابة السياسية والرقابة القضائية:**

الرقابة السياسية هو ان هذا القانون المؤقت لا يصبح قانون دائم الا بعد عرضه على مجلس الامة خلال دورتين متتاليتين فمجلس النواب اما ان يرفضها او يعدلها او يقبلها.

الرقابة القضائية متمثلة بالمحكمة الدستورية التي تراقب القوانين المؤقتة فالمشرع الدستوري اكد على ان من اختصاص المحكمة الدستورية النظر بالقوانين والأنظمة ودستوريه وهذه القوانين تشمل القوانين المؤقتة والقوانين الدائمة والدليل على ذلك انه في عام 2013 تم الطعم بعدم دستوريه قانون ملحق الموازنة العامة في الدولة وهو قانون مؤقت واقرت المحكمة الدستورية هذا القانون.

2- تعليمات عرفيه : لها مكانه مساويه للقوانين لأنها تستطيع ان توقف هذه القوانين او توقف بعض نصوص هذه القوانين لكي تنسجم مع الظروف الاستثنائية ويتم اصدارها من مجلس الوزراء سواء كان المجلس النواب محلول او غير محلول فهي مرتبطة:

- بالحوادث والطوارئ الخطيرة التي تهدد كيان الدولة ونظامها السياسي.
- وان يكون قرار سريان قانون الدفاع نافذا فان لم يكن نافذا لا تصدر التعليمات العرفية وهذا القانون لا يجدي نتيجة لذلك تصدر التعليمات العرفية ان التعليمات العرفية لا تخضع للرقابة سياسيه ولا تخضع للرقابة القضائية فهذه التعليمات تصدر من السلطة التنفيذية ولا تخضع لرقابه مجلس النواب فهي كأوامر الدفاع كما انه تعتبر القرارات الصادرة بمقتضى هذه التعليمات من اعمال السيادة فهي لا تخضع للإلغاء

في حال رفع دعوه طعم بقرار صادر بالاستناد الى تعليمات العرفية فاذا وجدت المحكمة بان هذا القرار غير صادر بالاستناد الى التعليمات وليس غرض الدفاع عن المملكة فيصبح القرار اداري وليس امر دفاع ولكن اذا كان غرضه الدفاع عن المملكة في هذه الحالة لا يجوز للقضاء ان يمد رقابته على هذه الاوامر التي تصدر بالاستناد الى التعليمات العرفية

** سمح المشرع للسلطة التشريعية ان تشرع القوانين في شتى المجالات بينما حدد للسلطة التنفيذية على سبيل الحصر ماهيه الموضوعات التي تستطيع من

خلالها وضع قواعد قانونيه عامه ومجرده واحيانا تسمى هذه التشريعات بالأنظمة واحيانا تسمى بالتعليمات العرفية واحيانا تسمى بالقوانين المؤقتة

❖ المصادر غير المكتوبة تشمل : (مبادئ القانون العامة، الفقه والقضاء، العرف)

– **1 القضاء** : يعد احد مصادر القانون الاداري وهو الذي يبتكر القاعدة القانونية ويكاد ينشئها وهو يخفي دوره الانشائي من خلال المبادئ العامة للقانون والبحث عن الإرادة الضمنية والمفترضة لدى المشرع.

ان القضاء الاداري يتحدث عن الجانب الاجرائي في القانون الاداري وكيفيه فضل منازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية واجراءات التقاضي

• ان القضاء الاداري يضيف على القواعد القانونية وذلك من خلال اضافته معظم النظريات الموجودة في القانون الاداري وهذه النظريات اساسها القضاء الاداري فهو الذي اوجدها مثل:

1) نظريه العقود الإدارية الادارية

2) نظريه الظروف الاستثنائية

3) نظريه المرفق العام

4) نظريه المسؤولية المدنية المستمدة من القانون المدني

*يعتبر القضاء الاداري قضاء انشائي فهو لا يخلق القاعدة القانونية بل يبتكر الحدود ويبحث عن الحلول ويلجا الى المبادئ القانون العامة واحيانا يصدر مبادئ قضائية عندما يستحدث احكاما جديده

-**2الفقه** : يعتبر من المصادر الاسترشادية غير الرسمية وهو مجموعه الآراء التي تصدر عن علماء القانون وهي الكتابات والاجتهادات والآراء التي يتناولها الباحثين في مجال القانون الاداري وما ينشروه في المجالات العلمية ودور النشر المحلية والعالمية المتعددة

****يتناول الباحثين في آرائهم واجتهاداتهم تحليل النصوص القانونية وذلك لإزاله ما يعترئها من غموض او افتراضات لسد النقص في التشريعات التي وضعها المشرع او انتقاد الاحكام الصادرة من القضاء او تفسير القواعد القانونية لكي يلجأ لها القاضي قبل صدور حكمه**

****الفقه يلعب دور تفسيري ويؤول القواعد القانونية ويضع الحدود وذلك عن طريق الدراسات التي يقوم بها الباحثين فالقضاء ابتكر النظريات ولكن الفقه اشار الى هذه النظريات وعندما يعلق الفقه على الاحكام القضائية وعند انتقاده لهذه الاحكام والنصوص التي تصدر عن السلطة التشريعية فهو بذلك يقدم افتراضيات وتوصيات يتم الاخذ بها في المستقبل**

****القضاء ليس ملزم ان يأخذ برأي الفقه فله ان يلجأ الى هذه الآراء الفقهية وله ان لا يلجأ اليها فهي تعتبر غير ملزمة والآراء والاجتهادات الفقهية ليس لها اي قوه الزاميه وانما لها قيمه ادبيه**

****يتمثل دور الفقه بانه:**

1- يبتكر الحلول

2- ينتقد ويفسر النصوص القانونية

3-العرف : وهو سلوك اعتاد الافراد والسلطات وجهات الإدارة على ممارسته بشكل متكرر ودائم حتى يعتقدوا بالزاميته

****العرف قد يكون عرف دستوري وقد يكون عرف تجاري ، عرف مدني ، عرف دولي ، عرف اداري لكن لا يوجد عرف جزائي وذلك لأن القانون الجزائي ينص على انه لا جريمة ولا عقوبة الا بنص في جميع القوانين يوجد عرف باستثناء قانون العقوبات لا يوجد به عرف**

****هناك جانب من القانون الاداري وخاصه الذي يتعلق بالضبط الاداري فيما يتعلق بفرض الجزاءات التأديبية مثل نظام تأديب الطلبة فهو لا ينشأ بموجب قواعد عرفيه كما انه لا يجوز إيقاع الوقف الاداري بناء على عرف وانما يجب ان يكون هناك نص موجود يدل على ذلك**

• اركان العرف : الركن المادي والركن المعنوي.

- **عناصر الركن المادي** : العمومية، القدم، الاضطراد.
- * العمومية وهي تكرار التصرفات من قبل جهات الإدارة والافراد بشكل عام مثل " قانون المخاطر " : هو قانون ينص على التعليمات التي تبين كيفية اختيار المختار عن طريق الانتخاب بين العرف ان اختيار المختار يتم من خلال افراد العائلة او الحي او عن طريق مضبطة تقدم للمحافظ.
- **شروط العرف** ::

1_الا يكون هناك نصا قانونيا قائما يعالج هذه المسالة وفي حال قيام النص لا يوجد عرف

حيث يتم اللجوء للعرف حال عدم وجود نص ينظم مساله ما مثال ذكر المشرع ان هناك انتخاب للمختار ولكن لم يبين كيف تتم عملية الانتخاب للمختار فجاء العرف المكمل وبيّن طريقه انتخاب المختار

* ان التسامح الاداري يختلف عن العرف الاداري اذ ان التسامح الاداري لا يولد حقوقا مكتسبه وذلك لوجود نص يبين هذا الامر وينظمه كما ان سلوك الافراد مسلك مخالف للقانون لا ينشئ قاعده عرفيه لان التسامح الاداري مهما طالته مدته لا ينشأ للأفراد حق مكتسب والقاعد العرفية لا تنشأ ما دام هناك نص موجود يعالج المسالة

2_ان يكون عاما في الحالات المتشابهة والمتماثلة

**يتم الغاء العرف من خلال صدور نصوص قانونيه ويتم تعديله من خلال اتباع قاعده عرفيه اخرى

اما فيما يتعلق بالركن المعنوي فهو الشعور بالالتزام وهو الاعتقاد بان هذا السلوك ملزم ويجب اتباعه

4-المبادئ القانونية العامة : وهي قواعد قانونيه اساسيه لكنها غير مكتوبه ومستمدته من مصادر متعددة.

- مصادر المبادئ القانونية العامة:

- 1- ضمير الامة والقيم والمثل الموجودة بالمجتمع حيث ان القاضي عندما يلجا الى هذه المبادئ يأخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمستجدات والمتغيرات التي نعيشها
- 2- كما ان المصدر الحقيقي لها هو الإرادة الضمنية والمقتضية للمشرع.

• امثله على مبادئ قانونيه عامه:

(1) مبدأ المساواة:

نصت المادة (6) من الدستور الاردني على (ان الاردنيون امام القانون سواء لا تمييز بينهم بالحقوق والواجبات وان يختلفوا بالدين واللغة والعرق.)

*مثال على ذلك قانون الجنسية بين ان ابن اردني يمنحه الجنسية ويكون اردني الجنسية بينما لا يمنح ابن الأردنية الجنسية الأردنية فهنا قانون الجنسية خالف المادة 6 من الدستور وذلك لعدم المساواة بينهما فهنا نقول ان في المادة 6 يوجد اراده ضمنيه ومفترضه لدى المشرع وهذا النص اعلى من كل النصوص

(2) مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد:

مثال على ذلك عمل الاحتجاجات في الاماكن العامة وتعطيل واضرار الاخرين من اجل تعبير عن راي الجماعة عن طريق الاحتجاج فهذا لا يجوز لذلك يعتبر هذا المبدأ اسم المبادئ واسمى من النصوص الدستورية وذلك لان هذا المرفق العام يجب ان يستمر ولا يجوز تعطيله

(3) مبدأ حق الدفاع:

مثال هو ان يكون لك الحق في الدفاع عن نفسك قبل ايقاع العقوبة والحق في حال كان هناك تهمة موجهه لشخص في ان يتم التحقيق وابداء الدفوع واحضار البيانات والشهود وغيرها قبل ايقاع الجزاء وهذا الحق حتى لو لم ينص عليه المشرع فهو واجب التنفيذ هذا الحق يلفظ الجزاء التلقائي وذلك لأنه يجب تمكين الشخص من حق الدفاع بداية ثم يجب بيان المخالفة المستندة اليه

(4) مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

وهو الا يكون للقرار اثر رجعي وذلك لأنه سيمس بالحقوق المكتسبة والقضاء الاداري اكد ذلك

(5) مبدأ الحرية:

كحريه التعليم ، حريه ممارسه الشعائر الدينية ، حريه التعبير عن الراي، حريه التنقل، حريه التجارة

(6) مبدأ العقد شريعة المتعاقدين.

(7) مبدأ حجيه الشيء المحكوم به.

❖ التنظيم الاداري : وهو تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة وبيان كيفية تشكيلها وتوزيع المهام والاختصاصات الإدارية العليا وكيفية ممارستها لتلك الاختصاصات.

في البداية كانت الدولة دولة حارسه تقتصر وظائفها على الاعمال السيادية وهي:

1- حفظ الامن الداخلي (وزاره الداخلية)

2- حفظ الامن الخارجي (وزاره الدفاع)

3- التمثيل الخارجي (وزاره الخارجية)

4- اقامه العدل (فصل المنازعات بين الناس)

5- وزارة المالية

ثم اصبح هناك وزاره للصناعة والتجارة والتنمية والكثير من الوزارات واصبحت الدولة هنا دولة متدخلة وليست دولة حارسه اي انها تتدخل في الحياه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

❖ اساليب التنظيم الاداري : الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية

- **الإدارة المركزية** تتمثل : بالملك ، مجلس الوزراء ، الوزير ، رئيس الوزراء، المحافظ، المتصرف، مدير القضاء ، المختار، والأجهزة المساندة
- **الإدارة اللامركزية لها صورتين :**

*اللامركزية المرفقية (المصلحية) : وهي التي تقوم على نشاط معين مثل والمؤسسة الإذاعة والتلفزيون المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي فهي تقوم على مصلحه معينه.

*اللامركزية الإقليمية : اختصاص الاداري يُحدد على اساس اقليمي بحث مثل مجالس المحافظات و مجالس البلديات فهم يمارسون اختصاصهم في نطاق معين.

❖ الشخص الاعتباري او الشخص المعنوي او الشخص الحكمي

**الشخص المعنوي وهي مجموعه من الاشخاص تجتمع لتحقيق هدف معين او مجموعه من الاموال تختص لتحقيق غايه معينه شريطه ان يعترف القانون لهذه الاموال او الاشخاص بالشخصية القانونية بحيث تكون قادره على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

**المشرع الاردني استخدم مصطلح الشخص الحكمي بينما الفقه استخدم مصطلح الشخص الاعتباري او المعنوي هذه المصطلحات تختلف بالألفاظ ولكن لها نفس المعنى تعتبر الدولة وما يتفرع منها الشخص المعنوي الأكبر.

**الشخص الطبيعي له مركز قانوني اي له حقوق وعليه التزامات نص القانون على هذه الحقوق التي يمتلكها حتى يستطيع هذا الشخص التعاقد ويدخل في عقود كما ان يجب ان يكون له صفة وذمه ماليه وله حق في التقاضي وله محل اقامه فعندما يصبح هذا الشخص كامل الأهلية يستطيع الامتثال امام القضاء كمدعي او مدعي عليه واذا كان ناقص الأهلية يحتاج الى من يمثله وهو اما ان يكون ولي او وسيط بينما الشخص المعنوي له اهليه وجوب واهليه اداء وله ذمه ماليه مستقلة وله حق تقاضي وله مركز اداري منحه له القانون له ساويه مع الشخص الطبيعي لذلك نص المشرع الاردني في القانون المدني في المواد (50 ، 51 52) على الشخص الاعتباري.

• النتائج المترتبة على منح الشخصية الاعتبارية (خصائص) الشخصية

المعنوية : ١

(1) المركز قانوني : لأنه يسمح لها بالتمتع بجميع الحقوق ويترتب عليه التزامات الا ما كان منها ملازما لصفه الانسان الطبيعي كالزواج

(2) الذمة المالية المستقلة:

مثال على ذلك فان ميزانيه الجامعات ومؤسسه الضمان الجماعي مستقلة لا علاقه لها بميزانيه الدولة وجميع المؤسسات لها ميزانيه مستقلة بينما الموازنة العامة للدولة هي للوزارات فقط فالمؤسسات مستقلة ماليا واداريا ان لها نفقاتها الخاصة ولها ايراداتها الخاصة كما انها مستقلة اداريا اذ تصدر قوانينه وتعليماتها واجهزتها الخاصة بها.

(3) لها اهليه الحدود التي يعينها سند انشائها:

وهي اهليه الوجوب التي يحددها المشرع بموجب القانون واهليه الاداء

(4) لها الحق في التقاضي :

يكون لها حق التقاضي للدولة متمثل بالسلطة التنفيذية بصفته سلطه اداريه هي من تمثل الوزارات وكل وزاره يمثلها وزيرها وكل وزير يستطيع ان يوكل محامي يمثل الوزارة بالصفة لان الشخص الاعتباري لا يملك هذه الصفة فيحتاج من يمثله اي ان الوزير يمتلك هذه الصفة ويوكل محامي سواء كانت الوزارة مدعيه او مداعى عليها والنيابة العامة تمثل جهات الإدارة المختلفة في القضايا الإدارية وتمثلها وكيل اداره قضايا الدولة في القضايا الحقوقية والدولة تعبر عن ارادتها وتمثلها السلطة التنفيذية

(5) لها موطن مستقل:

وهو المكان الذي يوجد به مركز ادارته تكمن اهميه وتحديد المواطن للشخص المعنوي وذلك لتحديد الإقامة وموضوع التبليغ

(6) يكون لها ممثل قانوني (إنسان)

ان الشخص الاعتباري حكما موجود ولكن حسيا غير موجود لذلك يحتاج الى من يعبر عن ارادته وهذا الممثل يكون له صفة لان الشخص المعنوي لا يملك صفة

الصفة : وهي القدرة على الامتثال امام القضاء كمدعي او مدعي عليه.

فالإنسان الطبيعي يكون له صفة عندما يبلغ سن 18 مثال على ذلك في حال رفع دعوه على البلدية فان الذي يمثل البلدية هو المجلس البلدي ولكن صاحب الصفة يكون محامي او النيابة العامة الإدارية اذا كنا في مواجهه المحكمة الإدارية العليا.

• انواع الشخصية المعنوية:

1الشخص المعنوي الخاص : وهو لا يكون تابع للدولة ينظمه القانون المدني مثل الشركات التجارية والمدنية شركه التضامن، المساهمة في شركه المساهمة، الجمعيات شركه توصيه بسيطة او بالأسهم ، الشركات المدنية والتجارية ، الهيئات والطوائف الدينية لها شخصيه معنويه خاصه (الوقف) على خلاف المؤسسات والوزارات الاخرى التابعة للدولة.

2الشخص المعنوي العام وينقسم الى :

- الشخص المعنوي العام حكما موجود ولكن حسيا غير موجود اي انه ليس كالإنسان الطبيعي ولكن حكم موجود قيامه بمجرد الاعتراف له بالشخصية الاعتبارية وعند الاعتراف به يترتب له نتائج باستثناء الدولة فهي ليست بحاجة للاعتراف وانما في حال اكتمال عناصرها بالتنظيم السياسي يكون لها شخصيه اعتباريه وينقسم الى:

- **شخص معنوي عام مرفقي (مصلحي) :** وهي كل شخص يقوم على اداء نشاط او مصلحه معينه ويقدم خدمه معينه كالجامعات والمؤسسات ويتم تعيين مجلس ادارته ورئيسه لا يكون بالانتخاب وانما يتم بالتعيين وذلك لان ادارته هذه المرافق تتطلب كفاءات معينه وخبرات فنيه.

• **شخص معنوي عام اقليمي (الاداره المحليه) :**

فهي تختص بأقاليم معينه ولا يجوز لها ان تتجاوز هذه الحدود الإقليمية ويتم اختيار الاشخاص المختصين بإدارته بالانتخاب كالبليات التي يبلغ عددها 100 بلديه وامانه عمان والمجالس القروية التي تم الغائها ومجالس المحافظات المحددة في اقليم معين ففي كل محافظه مجلس وهذه المجالس يتم اختيار اعضائها عن طريق الانتخاب و مجالس الخدمات المشتركة.

- **شخص المعنوي المهني :** وهي النقابات المهنية كنقابة المحامين ونقابة الصيادلة ، نقابة الاطباء ، ونقابة المعلمين.

*في البداية اعتبر القضاء الاردني ان الشخص المعنوي المهني هو شخص معنوي عام ثم غير اتجاهه واعتبر النقابات المهنية اشخاص معنوية خاصة ثم في عام 2008 اعتبر الشخص المعنوي المهني شخص معنوي عام وما زال حتى الان.

*لا تعتبر النقابات المهنية منشآت حكومية وذلك لان النقابات مستقلة ماليا واداريا واموال النقابات لا تعتبر اموال عامه ولا تعتبر منشآت حكومية ولو كانت تؤدي نفع عام فالنقابات تختلف عن المنشآت الخاصة وتعتبر منشآت ذات نفع عام ولا تعتبر منشآت حكومية.

سؤال: هل يعتبر مجلس النواب شخصيه اعتباريه؟ ومن يمثله امام القضاء؟

لا يعتبر مجلس النواب شخصيه اعتباريه , بل يعتبر جهة اداريه فهو غير مستقل ماليا واداريا ويمثله القضاة " النيابة العامة " امام القضاء فكل وزاره لها وزير يمثّلها وهذا الوزير له ان يوكل محامي يمثّل الوزارة سواء كانت مدعيه او مدعي عليها فمجلس النواب، مجلس الوزراء ، المجلس القضائي ، وزاره الداخلية جميعها تعتبر جهات اداريه عامه لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية لأنها ليست مستقلة ماليا واداريا وهي جميعها تمثلها النيابة العامة الإدارية

بينما الجامعات التي تعتبر شخصيه اعتباريه و تعتبر اداره عامه وتمثلها النيابة العامة الإدارية في القضايا الإدارية امام المحكمة الإدارية ويمثلها وكيل اداره قضايا الدولة في القضايا الحقوقية فالجامعة ترفع دعوه عن طريق النيابة العامة او توكل محامي.

- الوزارات الحكومية باستثناء وزاره الاوقاف ليس لها شخصيه اعتباريه لأنها ليس لها استقلال مالي لان لها ميزانيه من الموازنة العامة للدولة وليس لها استقلال اداري لأنها تخضع لنظام الخدمة المدنية ولكن يجوز رفع دعوه عليها.

- ليس شرطاً ان يكون الشخص المعنوي العام مرفق عام مثال المدرسة والنقابات تعتبر مرافق عامه لأنها تقدم خدمه وتحقق نفع عام ومصلحه عامه ولكن الجامعات والمدارس الخاصة تعتبر منشآت خاصه ذات نفع عام اموالها تعتبر اموال خاصه وقراراتها بعضها اداريه وبعضها ليست اداريه ومنازعاتها بعضها يختص بها القضاء العادي والبعض الاخر يختص بها القضاء الاداري

- المرافق الاقتصادية كشركه الكهرباء تعتبر مرفق عام فاذا نظرنا اليها من **معييار المرفق العام** وهو اذا كانت العمل الذي تقوم به الجهة أيا كانت متصلاً بمرفق عام فهو يعتبر شخص معنوي عام ويطبق عليها قواعد القانون العام ومعييار اساس القانون الاداري لتطبيق قواعد القانون الاداري والفصل بين المنازعات امام القضاء الاداري هو معيار المرفق العام.

- بينما **معييار السلطة العامة** : وهو ان الإدارة صاحبه السيادة والسلطان وتمارس اساليبها من خلال قواعد القانون العام وتحديد القانون الاداري ولكن هذا المعيار نظريه السلطة العامة تم هجرها وحاول تطويرها الفقه الفرنسي ثم بعد نظريه السلطة العامة نظره ظهرت نظريه المرفق العام واستمرت ولكنها واجهت ازمات ومن ضمن هذه الازمات ظهور المرافق الاقتصادية التي تقوم بأعمال صناعيه وتجاريه وتكون مملوكه للدولة وتخضع لقواعد القانون الخاص

- تعتبر الدولة الشخص الاعتباري الاكبر حتى لو لم ينص القانون او الدستور على ذلك وذلك لضمان استمرار وجودها وضمان القيام بتصرفاتها المتعددة فالدولة البسيطة لها شخصيه واحده بينما الدولة الاتحادية لها شخصيتين الشخصية الاولى الدولة الاتحادية وتعاملها مع الدول الخارجية والشخصية الثانية وهي الولايات وعلاقتها مع بعضها البعض

#التنظيم الاقتصادي يقوم على :

- 1 النظام الرأسمالي - 2 النظام الاشتراكي - 3 - النظام المختلط

#التنظيم القضائي في العالم يقوم على:

1- النظام الانجلوسكسوني

2- النظام اللاتيني (موحد، مزدوج بشكل جزئي كما في الاردن)

#التنظيم الدستوري يقوم على:

1- الدولة البسيطة 2- الدولة الاتحادية 3-النظام الرئاسي 4- نظام البرلماني

#التنظيم الاداري يقوم على : 1- المركزية 2- اللامركزية

الفكرة في المركزية انها تقوم على توحيد الوظيفة الإدارية بيد السلطة تديرها بواسطه ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة او المديريات او الهيئات في الاقاليم ويضل هؤلاء الممثلين مرتبطين بالسلطة المركزية عن طريق علاقتها علاقات التدرج في السلم الاداري

بينما في اللامركزية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين وحدات اقليميه او مصلحيه في مختلف المحافظات دون ان يؤثر على استقلالها المالي والاداري ولكن هناك رقابه عليها وهذه الرقابة لا تتجاوز حدود استقلاليه تلك الوحدات وقانون انشائها نص على انها مستقلة مثال الوظيفة يتم توزيعها بين :

1وزاره التعليم العاملي ← والجامعات الحكومية

2وزاره الإدارة المحلية ← والبلديات وامانه عمان

3وزاره العمل ← ومؤسسه الضمان الاجتماعي

4وزاره الاوقاف ← ومؤسسه تنمية اموال الايتام

5وزاره الزراعة ← ومؤسسه الاقراض الزراعي

يجوز تطبيق المركزية لوحدها بينما اللامركزية لا يجوز تطبيقها لوحدها لأنها ستصبح تنظيم سياسي وتصبح اللامركزية سياسيه وليست اداريه وان الدول المركبة تأخذ بنظام المركزية لوحدها بينما الدول البسيطة تأخذ بالمركزية واللامركزية معا كالأردن.

المركزية

• تعريف المركزية : وهي توحيد الوظيفة الادارية بيد السلطة التنفيذية
تمارس هذه الوظيفة عن طريق ممثليها في المركز والمحافظات في
الأردن

• عناصر المركزية :

1- السلم الاداري والوظيفي:

* ويقصد بالسلم الاداري او الوظيفي هو ان الموظف الادنى درجه يخضع لأوامر للموظف الاعلى درجه ويحتل قمه هذا السلم الاداري هو رئيس الدولة (رئيس الجمهورية في نظام الرئاسي ورئيس الوزراء في النظام البرلماني, ثم يليه مجلس الوزراء ثم رئيس الوزراء)

* يشمل السلم الاداري والوظيفي:

1. حق الرئاسة :اي انه يوجد رئيس ومرؤوس ويوجد تسلسل في السلم الاداري ولا يجوز للموظف الادنى ان لا يمثل لأوامر رئيسه وذلك لان الرئيس له الحق على مرؤوسيه في توجيههم ويوجه لهم الاوامر ويراقب تصرفاتهم وقراراتهم وفي بعض الحالات يجوز له معاقبتهم في حال خولت له السلطة الرئاسية

وهذا الحق الذي يخول الرئيس سلطه التوجيه على مرؤوسيه والتوجيه هو قدره الرئيس على اصدار الاوامر والتعليمات والنشرات ويطلب من الموظفين ان يقدموا خدمه للجمهور على نحو معين وهذه الاوامر تتعلق بسير العمل في الوزارة او المديرية كما انها ليست ملزمه للجمهور عند مراجعه الوزارات الحكومية فهي فقط ملزمه للموظفين لأنه هم الذين يقدمون الخدمة واذا الموظف لم يمثل الى اوامر وتعليمات الرئيس فقد يتعرض للجزاءات التأديبية.

2- الرقابة والتعقيب : بمعنى ان الرئيس الاداري الاعلى يراقب الموظفين المسؤولين عنهم ويراقب تصرفاتهم وقراراتهم فالرئيس يراقب قرارات الموظفين

وذلك ان هذه القارات الإدارية لا يتم نفاذها الا بعد موافقه الرئيس الاداري الاعلى
اما بالتصديق او بالختم او بالتوقيع

- هناك ما يسمى بمراقبه الملائمة على القرارات الإدارية وهي ان الرئيس يراقب فيما اذا كان القرار الذي صدر موافقا مع القوانين والأنظمة والتشريعات النافذة فاذا كان مخالف وغير ملائم يستطيع الرئيس الاداري الاعلى ان يلغي القرار او يعدل او يصححه او يسحبه وان الإدارة تراقب ملائمه هذا القرار لأنها تستطيع ان تعدل وتصحح وتسحب وهذه الاجراءات لا يقوم بها اي شخص سوى الإدارة وتتمثل بالرئيس الإدارة الاعلى

- هناك ما يسمى بالرقابة المشروعية وهو ان تراقب الإدارة تصرفاتها من الناحية القانونية فيما اذا تخالف القوانين والتعليمات اما ان يلغى القرار اذا كان مخالف او ان يكون مشروع وينفذ

- في بعض الحالات بالإضافة الى رقابه الرئيس هناك رقابه لاحقه تكون من ديوان المحاسبة وحيانا تكون رقابه سابقه اي انه لا يجوز ان يصدر القرار الذي يتعلق بالجانب المالي الا بعد موافق الديوان المحاسبة اما اللاحقة تكون على شكل تقارير سنوية التي تبعث الى مجلس النواب والاعيان فالقرارات الإدارية معظمها تنطوي على جانب مالي بالإضافة الى الجانب الاداري فلا بد من مراقبه هذا الجانب.

2-تركيز الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية:

تتم عملية التركيز من خلال اعضاء السلطة التنفيذية (الوزراء والامناء العاميين الموجودين في كل وزاره وكبار الموظفين الموجودين في المديريات في المراكز والاقاليم)

- قديما كانت البلديات والمرافق العامة تعيين الموظفين دون تنسيب واولويه في نظام الخدمة المدنية وبدون اعلانات وذلك لأنها كانت تتمتع باستقلال مالي واداري ولها صلاحية التعيين حديثا اصبح تعيين الموظفين في البلديات والهيئات المستقلة والجامعات عن طريق نظام الخدمة المدنية والترتيب والأولوية.

• أعلى منصب إداري وظيفي في وزاره الداخلية هو المحافظ وايضا لا يوجد هناك شروط معينه للمحافظ سوى شرط واحد وهو ان يكون اردني الجنسية ويتعين بقرار من مجلس الوزراء وبتنسيب من وزير الداخلية (المحافظ في نظام الخدمة المدنية يكون في المجموعة الثانية بالفئه العليا ويكون قرار تعيينه بناء على تنسيب من وزير الداخلية والقرار يصدر من مجلس الوزراء) الوظائف في وزاره الداخلية تبدأ من الدرجة السابعة الى الدرجة الخاصة وتشمل الوظائف الإدارية والحكام الاداريين ومدير القضاء والمتصرف ويكون لها شروط.

• صور المركزية : (معتدلة، متطرفة)

– 1 المركزية المتطرفة : انه لا يوجد اي فعل مهما كان الا ويتم الرجوع به للرئيس الاداري الاعلى او للسلطة المركزية (رئيس الوزراء، رئيس الجمهورية، رئيس الدولة)

-2 المركزية المعتدلة تتمثل:

التفويض: شخص يفوض شخص اخر جزء من وظيفته

الحلول : شخص غائب وقام مانع حل مكانه شخص اخر

الإنابة : شخص غائب والمشرع لم يحدد من يحل مكانه فنلجأ للإنابة

• يتم توزيع الاختصاص اما بشكل مباشر وذلك ان المشرع هو الذي يحدد الجهة او الشخص المختص بإصدار القرارات فالمشرع يحدد الاختصاصات اما في الدستور او في القانون او في النظام وقد يكون في التعليمات.

***المشرع الاردني حدد اختصاصات في الدستور مثل اختصاصات الملك وهي اعلان الحرب والسلم والمعاهدات وحدد الجهة التي تختص بفض المنازعات اي انه يحدد جهة ويحدد الشخص.

***المشرع العادي حدد من هي الجهة المختصة او الشخص المختص او الهيئة في القوانين مثل قانون الإدارة المحلية بين الاختصاص مجلس البلدية واختصاص مدير التنفيذي.

***المشرع الفرعي حدد بعض الاختصاصات في الأنظمة مثل نظام الخدمة المدنية حدد المشرع الفرعي الجهة التي تعين الموظفين في الفئة العليا وهو مجلس الوزراء والشخص الذي يعين موظفين الفئة الاولى وهو الوزير والذي يعين الفئة الثانية هو الامين العام.

● هناك قاعده تنص على ان (من اسند اليه عمل ما يجب عليه القيام بهذا العمل وفقا للنصوص الدستورية او القوانين او الأنظمة او التعليمات) وذلك وفقا لمبدأ شخصيه العمل هذا المبدأ يتواجد حديه في تطبيقه ويترتب على حديه تطبيقه نتائج سلبية وهنا تم اللجوء الى فكره ممارسه الاختصاص بشكل غير مباشر.

● ممارسه الاختصاص اما تكون:

* اختصاص مباشر ينص عليه المشرع بشكل مباشر في الدستور او القوانين او التعليمات او الأنظمة وحدد بها الشخص او الجهة المختصة ويبين انه لا يجوز لاحد ان يعتدي على هذا الاختصاص ويقوم به

*الاختصاص غير المباشر يتم عن طريق التفويض بالاختصاص او الحلول بالاختصاص او الإنابة بالاختصاص

2-المركزية المعتدلة تتمثل ب (التفويض، الحلول، الإنابة)

التفويض

وهو ان الرئيس الاداري الاعلى او صاحب الاختصاص الاصيل يعهد الى احد الاشخاص او مرسوميه بممارسه بعض اختصاصاته وفقا للقوانين والأنظمة

● شروط التفويض:

1-يجب ان يسمح القانون او النظام بهذا التفويض

- فإذا لم يكن هناك نص في القوانين أو الأنظمة تبيح التفويض فلا يجوز له التفويض لأنه يؤدي الى الهروب من المسؤولية

2- هذا التفويض يجب ان يكون جزئيا كأصل عام.

- اي يفوض الرئيس بعض من اختصاصاته ولا يجوز له تفويض كامل اختصاصه وذلك لأنه يترتب عليه هروب من المسؤولية لكن هناك استثناء على هذا الشرط هذا الاستثناء موجود في المادة (3) من قانون الدفاع وهو ان رئيس الوزراء يحق له تفويض كامل اختصاصه وفي المادة (39) من قانون الإقامة وشؤون الاجانب سمح ان يكون التفويض من خلال مدير الامن العام او من خلال الوزير كليا لا جزئيا

3- ان يكون التفويض معلنا ورسميا وخطيا.

4- ان يكون محددا من حيث الموضوع والمدة.

- وذلك ان التفويض مؤقت بطبيعته لا يجوز ان يكون بشكل دائم ولكن هناك استثناءات على هذا الشرط وهو اذا نص المشرع على ذلك صراحة وان في بعض الحالات قد يكون التفويض دائم ولمده طويله مثال على ذلك في قانون ضريبه الدخل والمبيعات المدير العام عندما يفوض المخمينين والمقدرين هذا التفويض يبقى مستمر حتى انتهاء خدماتهم ويكون هذا التفويض بالتقدير بدلا عن الرئيس

5- لا يجوز ان يكون هناك تفويض فوق التفويض.

- مثال على ذلك (ا) فوض ب(ب) ببعض الاختصاصات و(ب) فوضت جزء منها الى (ج) فهذا لا يجوز بمعنى لا يجوز تفويض التفويض اي لا يجوز للمفوض إليه ان يفوض ما آل اليه لشخص اخر

✗ لا يجوز للرئيس او صاحب الاختصاص الاصيل ان شاء 332 يمارس اختصاصاته المفوضة واذا اراد ممارستها يلغي التفويض كما انه لا يجوز ان يمارس الاختصاص الرئيس والمفوض وذلك للمحافظة على وحده القيادة وحتى لا يكون تضارب في القرارات الإدارية.

❌ سؤال :: هل يبقى المفوض (صاحب الصلاحية والاختصاص) مسؤولاً عن الاختصاصات المفوضة؟

نعم يبقى وذلك لأنه بطبيعة الحال يكون رئيس اداري اعلى مسؤول ومراقب ومشرف على مرؤوسيه ويحاسبهم ويمارس اختصاصه

❌ المفوض ليس له ممارسه الاختصاصات التي فوضها اثناء مده التفويض الا انه يبقى مسؤولاً عن القرارات الصادرة من المفوض اليه المتعلقة بحدود التفويض لان التفويض يكون بالاختصاص لا بالمسؤولية فللرئيس حق الرقابة والتعقيب على القرارات الإدارية الصادرة من مرؤوسيه سواء كانت هذه القرارات متعلقة بممارسه الاختصاص الاصيل او اختصاص مبني على تفويض

الحلول:

وهو ان يحن من حدده المشرع محل صاحب الاختصاص الاصيل اذا قام به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه (يكون لان صاحب الاختصاص الاصيل غير موجود غائب)

#الفرق بين التفويض والحلول :

1- في التفويض الاصيل ليس غائب ولكن لكثرة اختصاصاته وعدم القدرة على التوفيق بها فانه يفوض بعض منها وهذا التفويض يكون صادر عن اراده صاحب الاختصاص الاصيل بينما في الحلول لا يكون اراده لصاحب الاختصاص الاصيل لأنه غير موجود

2- ان الحال يمارس كافه اختصاصات الاصيل بقوه القانون اي انه كلي لان الاصيل غير موجود ولكن بالتفويض يكون جزئي اي مارس بعض اختصاصات الاصيل

3-الحلول في ممارسه الاختصاص لا يتحقق الا بوجود نص قانوني اما تطبيق فكره الحلول فلا تحتاج الى موافقه الاصيل لكونه غائب انما تتم بقوه القانون عند تحقيق المانع سواء كان هذا المانع قانوني او مادي او مؤقت (حصول الاصيل

على اجازته او مهمه رسميه او صدور قرار توقيفه عن العمل) او دائم (وفاه الاصيل او انتهاء خدمته) اما التفويض بالاختصاص يتميز بانه عمل اداري يحتاج دائما لتطبيقه الى موافقه الاصل وذلك بقرار يصدر عنه لكونه موجود.

4-لا يجوز للمفوض اليه تفويض الاختصاصات المفوضة اليه بينما يستطيع الحال ان يفوض بعض اختصاصاته.

5-الحال لا يخضع لسلطه الرئيس الغائب مؤقتا لانه اصبح الرئيس ويكون مسؤولا وحده دون غيره عن كافه القرارات الصادر عنه وممارسته لحلوله بالاختصاص بينما المفوض اليه يخضع لسلطه الرئيس لان حق الرئاسة يخول الرئيس ان يعقب ويراقب القرارات التي تصدر عن المرؤوس باختصاصاته الأصلية والمفوضة.

6-اذا كان الحل في الاختصاص يتم بقوه القانون فهو ينتهي بقوه القانون دون اي اجراء خاص وينتهي بزوال المانع الذي قام بالأصيل وزوال سببه كما في حال عوده الاصيل لعمله وانتهاء غيابه اما في التفويض يستطيع المفوض ان يسحب الاختصاص من المفوض اليه ويمارسها بنفسه.

الإنابة:

- تختلف الإنابة عن الحل هو في ان بالحلول ذكر المشرع من الذي يحل محل الاصيل اذا قام به مانع بينما في الإنابة لم يذكر المشرع من الذي سيتولى مهام الاصيل
- شروط الإنابة:

- 1- اذا لم يكن الحل القانوني منصوصا عليه
- 2-وقام مانع قانوني او مادي ادى الى غياب الاصيل وحال بين الاصيل وممارسته لاختصاصه
- 3-صدور قرار من جهة اداريه عليا بتكليف موظف اخر
- 4- ان يكون النائب بنفس مستوى الاصيل وفتته الوظيفية ودرجته او اعلى منه
- 5- الا يكون هناك تفويض

6-الاصيل او الرئيس غائب والمشرع لم ينص على الشخص الذي يحل مكانه او ان المشرع نص على الشخص الذي يحل ولكنه غائب.

*لكي لا يتعطل سير المرافق العامة ويبقى بانتظام واضطراد يتم اللجوء الى الإنابة.

*بالتفويض والحلول يكون التفويض والحلول يكون في موضوع يتعلق بالمناصب وليس بالوظائف بينما في الإنابة يكون في مجال الوظيفة العامة فقط.

****الخلاصة :** الاصل ان الرئيس هو صاحب الاختصاص الاصيل حسب النصوص التي وردت بالدستور والقوانين والأنظمة والتعليقات ولكن قد تتم ممارسه الاختصاص من اجل التخفيف من حديه مبدا شخصيه العمل وذلك من خلال ممارسه بعض الاختصاصات بشكل غير مباشر اما بالتفويض ويكون بإرادة المفوض او عن طريق الحلول ويكون بقوه القانون لوجود مانع وغياب الرئيس او عن طريق الإنابة في حال كان الاصيل غير موجود ونائبه غير موجود

اللامركزية

• التعريف : توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين وحدات اقليميه او مصلحيه في مختلف المحافظات دون ان يؤثر على استقلالها المالي والاداري ولكن هناك رقابه عليها وهذه

• صور اللامركزية :

1اللامركزية المرفقية : ويكون على رأسها هيئه عامه تديرها بشيء من الاستقلال المالي والاداري مثال على ذلك مؤسسه الضمان الاجتماعي يكون لها رئيس للضمان ومجلس اداره وكذلك الجامعة فهناك رئيس للجامعة ومجلس امناء ومجلس عمداء يصدرها قراراتهم بتنسيب من مجلس الوزراء

• الشخص المعنوي العام قد يكون اقليمي كالدولة فهي تمارس اختصاصه على كافه انحاء الاقاليم وقد تكون بلديه لها حلول اقليميه محددده يمنع تجاوزها عند

ممارسه اختصاصها وهي مرتبه بأقاليم وكذلك مجلس المحافظات وهو لا يسمح له ان يمارس اختصاصه في محافظه اخرى وانما داخل حدود المحافظة بالإضافة الى ان هناك قانون واحد يطبق على هذه المجالس والبلديات وهو قانون الإدارة المحلية على عكس اللامركزية المرفقية كالجامعات ومؤسسات الضمان الاجتماعي ومؤسسه الاقراض الزراعي كل مرفق يحكمه قانون خاص به وقانون انشائه يحدد اختصاصه ومهامه

2-اللامركزية الإقليمية: مثل البلديات والدولة ومجالس المحافظات ومجالس الخدمات المشتركة

- البلديات كانت موجوده ايام الحكم العثماني وهذه البلديات كان اختصاصها شامل بالنسبة للاختصاص الاقليمي حيث كان عددها 362 بلدية لكن تم دمجها الى ان اصبحت 102 بلدية عرف قانون الإدارة المحلية البلدية [←] على انها مؤسسه اهليه تتمتع بشخصيه اعتباريه ذات استقلال مالي واداري ولكن تم انتقاد تعريف المؤسسة الأهلية وذلك لأنها تخص الشخص المعنوي الخاص والبلدية تعتبر شخص معنوي عام لذلك لأن مالها مال عام وقراراتها قرارات اداريه وموظفيها وموظفين عموميين اذ انها اعتبرت شخص معنوي عام بالمعنى الحقيقي حسب القانون والنصوص التي تنظمها

- مجالس الخدمات المشتركة تختص بخدمات معينه مثل مكبات النفايات وتدويرها وعددها 17 مجلس حيث كان عددهم بداية 44 مجلس ثم دمجهم الى ان أصبحوا 17 مجلس ونص مشرع في القانون الإدارة المحلية انها تعامل معامل البلدية الفئة الثانية وتمارس اختصاصاتها المتعلقة بالغرض من وجودها ولديها ادارتها المستقلة وهي مستقلة ماليا واداريا هذه المجالس يعين اعضاء ادارتها عن طريق التعيين ولا وليس بالانتخاب حيث يعينهم وازير الإدارة المحلية.

2-عناصر اللامركزية :

1-ان تكون هناك مجموعه من المصالح الخاصة الذاتية المتميزة عن المصالح العامة للدولة

*اي الخدمات او المطالب الخدمية او الاستثمارية او التنموية اقليميه مناطقيه تخص منطقه محدد لا يغلب عليها الصفة الوطنية كالخدمات التي تقوم بإشباعها الدولة كالأمن والعدالة والتمثيل الخارجي التي تهتم كافة الاردنيين فالمرافق التي تتولى اشباع الحاجات العامة التي يغلب عليها الصفة الوطنية تكون خاضعة لهيئته السلطة المركزية اما الحاجات الخاصة التي تكون لكل منطقه على حده يترك امر اشباعها الى افراد هذه المناطق

2-وجود مجالس او هيئات تستقل بإدارة هذه المصالح

حيث يتم تعيين اعضاء هذه المجالس بأسلوب التعيين او عن طريق الانتخاب السري المباشر وتعتبر بمثابة الإرادة المعبرة عن الشخص الاعتبار العام الاقليمي ولا بد من وجود انظمه خاصه بهم كان الراي الراجح ان يكون الاختيار بالانتخاب وليس بالتعيين لان التعيين يقوم على التخصيص الفني غالبا ما يتم تعيين موظفين تابعين للسلطة التنفيذية وهم لا يرتبطون بالأقاليم او بالمصالح الخاصة إلا ارتباطا عارضا او مؤقتا وهذا يتنافى مع القصد من النظام الاداري اللامركزي

3-توافر الرقابة الإدارية من قبل الحكومة المركزية على الهيئات اللامركزية وهذه الرقابة لا تحتوي على توجيه وانما تعقيب ورسم السياسة العامة.

- ان رقابه الحكومة المركزية تتم بشرط الا تتجاوز هذه الرقابة الحدود المقررة للاستقلال في تلك الوحدات اللامركزية المبينة في قانون سند انشائها كالجامعة الأردنية فهي مستقلة ماليا واداريا وكذلك مؤسسه الضمان الاجتماعي فعملية الرقابة التي تتم بها يمنع ان تتجاوز او تنقض فكره الاستقلال المالي والاداري التي تتمتع به الوحدة اللامركزية.
- ان الوحدات الإقليمية والمرفقية تباشر الوظيفة الإدارية تحت اشراف ورقابه الحكومة المركزية لكن هذه الرقابة ليست ذات الرقابة الموجودة في النظام المركزي الرقابة من الحكومة المركزية تكون بمعنى التوجيه لان ذلك من اختصاص الرئيس الاداري (كالوزارات) فالتوجيه يكون من اختصاص المركزية اما في اللامركزية تكون الرقابة ليست توجيه وانما تعقيب.

- مثال على الرقابة (الجامعات) فالذي يرسم السياسة العامة للجامعات وزاره التعليم العالي هنا هذه السياسة تطبق على جميع الجامعات وذلك باتخاذ هذه القرارات مبادئ عامه وليس فرض ان الجامعات هي التي تقوم بإعداد ميزانياتها ولا يكون لها صيغه تنفيذيه الا بموافقه وزير التعليم العالي عليهم هنا تكون عليها رقابة.
- تكمن اهميه هذه الرقابة بانها تحافظ على الوحدة القانونية للدولة وعلى كيانها وتحمي الحقوق الفردية والحريات العامة بجميع انواعها الرقابة المالية و الرقابة الإدارية والرقابة الفضائية.

❖ الفرق بين اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية:

اللامركزية المرفقية لا تخضع لأحكام القانونية موحدہ على عكس اللامركزية الإقليمية التي تخضع لأحكام قانونيه موحدہ.

❖ النشاط الاداري ينقسم الى قسمين (محاور:)

- ❖ القسم الاول يتعلق بالمرافق والعامة والضبط الاداري
- ❖ القسم الثاني يتعلق بالوظيفة العامة والقرارات الإدارية والعقود الإدارية والمال العام (امتيازات السلطة)

تذكير

للسلطة التنفيذية وظائف متعددة:

– 1تنفيذ القوانين

– 2إشباع الحاجات العامة

– 3المحافظة على النظام العام

من أجل تمكين السلطة التنفيذية للقيام بوظائفها ومهامها سمح لها استنادا إلى الوظيفة الأولى أن تصدر أنظمة وتمت تسميتها بالأنظمة التنفيذية من أجل تنفيذ القوانين

من يقوم بتنفيذ القوانين ؟

الموظفين الموجودين في السلطة التنفيذية ، عمال السلطة التنفيذية أو المعبرين عن إرادة الشخص الاعتباري المتمثل بالسلطة التنفيذية.

تذكر

السلطة التنفيذية لها وظيفتين:

– 1 وظيفة سياسية:

سلطة حكم التي تتعلق بالسيادة والسلطان وممارسة الحكم لذا تم استبعادها لأنها من أعمال السيادة

– 2 الوظيفة الإدارية:

سلطة إدارة السلطة العامة الإدارة تقوم بأعمالها وتصرفاتها استنادا لهذه السلطة العامة اذا يوجد سلطة عامة تتمتع بسيادة وسلطان أيضا وهي (شخص معنوي اعتباري) عام مثل الدولة والأشخاص الآخرين الذين يمارسون الوظيفة الإدارية.

كيف تمارس الوظيفة الإدارية ؟

من خلال السلطة التنفيذية (الحكومة المركزية) ومعاونيها أو مشتركها في الأقاليم بنظام اللامركزي (توزيع الوظيفة الإدارية)

• جهات الإدارة المساندة < مركزية وفي بعض الأحيان تدخل على اللامركزية مثلا ديوان المحاسبة يمد رقابته ليس على الوزارات الحكومية فقط وإنما يمتد ليشمل البلديات والمؤسسات وكل الأشخاص المعنوية المرفقية العامة اي لا يراقب فقط على القرارات التي تصدر عن الوزارات الحكومية ويركز على موضوع الجانب المالي الذي يصدر من مختلف الوزارات

• في الجامعة الأردنية مثلا في مبنى الرئاسة سوف نجد مكتب ديوان المحاسبة يراقبه شخص معنوي عام مرفقي ولو ذهبنا للبلدية أو أمانة عمان سوف نجد لهم مكتب أيضا وسوف نجد أن كل البلديات والمؤسسات تمتد رقابتهم على تلك الجهات وحسب قانون ديوان المحاسبة الذي نص عليه المشرع الدستوري ديوان المحاسبة يوجد فيه مبادئ لا يصدر قرار إلا بعد موافقة ديوان المحاسبة عليه بمعنى لا يكون له نفاذ (وهذه رقابة معاصرة وسابقة وفي بعض الأحيان ديوان المحاسبة لا يسمح بصرف أي نفقات من بنود

الموازنة العامة أو الميزانيات.

- يوجد قانون صدر وكان يتضمن أن قانون المحاسبة يمد رقابته على حد الشركات التي تكون الحقوق المساهمة فيها ٥٠% ويحولها أن تمد رقابتها على أي جهة رئيس الوزراء يراقبها (مراقبة جمعية أو نادي) حتى لو لم يكن أسهم للحكومة أو لم تكن تتمتع بالسلطة العامة حسب قانون ديوان المحاسبة.

- وفي بعض الأحيان تكون رقابة لاحقة مثل التقارير التي يبعثها ديوان المحاسبة نهاية كل سنة (لمجلسي الأعيان والنواب) تتضمن المخالفات او التجاوزات التي حدثت تكون هذه الرقابة بعد ما صدر قرار وانتبه له ديوان المحاسبة ولم يستطع مراقبتها.

- للوحدات الادارية الحكومية المختلفة الا بعد موافقة ديوان المحاسبة عليها لا يكون لها نفاذ) عندما نرى ضريبة الدخل والمبيعات يتم احتساب الضريبة للموظف ويوقع عند المدير فهنا يتم انتظار الموافقة من ديوان المحاسبة.

- ديوان الخدمة المدنية قديما كان يمد رقابته على الجهات الحكومية المركزية فقط مثل التوظيف في وزارة يحتاج تنسيب من ديوان الخدمة المدنية ثم تطورت الأمور وأصبح هناك تطوير إداري في القطاع العام على أساس المنع والحد من التجاوزات التي كانت تحدث بعمليات التعيين في المؤسسات العامة.

• في الوظيفة العامة يوجد:

1- موظف عمومي حكومي يعمل في الوزارات الحكومية

2- موظف عمومي (غير حكومي) هو الموظف العامل الذي يعمل في مرفق عام بإدارة مباشرة بمؤسسات.)

- ويجب التمييز بينه وبين متقلد أو متبواً المنصب يوجد مناصب عامة مثل النائب لذلك نلاحظ لها مخصصات وليس رواتب والموظف يأخذ راتب والعامل يأخذ أجر الذي يتولى منصب يأخذ مكافأة أو مخصصات وهي تعين بتعليمات تصدر مثل أعضاء مجلس امانة عمان المنتخبين والمعينين ثلثهم منتخبين وثلث معينين

- رئيس بلدية أمانة عمان الذي يسمى بالأمين راتبه يكون بقرار تعيينه وقرار تعيينه يصدر من مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس الوزراء
- الأعضاء المنتخبين والمعينين يصدر قرار توصية من أمين رئيس بلدية امانة عمان هذه التوصية يتبعها تنسيب من رئيس الوزراء وبعدها القرار الذي يصدر من مجلس الوزراء يحدد مقدار المخصصات التي يستحقها شهريا أو بحسب عدد الجلسات قديما (عدد الجلسات التي يجلسها الشخص في البلدية.)

نعود إلى محاور النشاط الإداري:

أولاً : المرافق العامة والضبط الإداري

المرافق العامة (المتعلقة بوظيفة السلطة التنفيذية الثانية وهي إشباع الحاجات العامة)

- **تعريف المرافق العامة :** أجهزة تنشئها الدولة وتختلف الدول فيما بينها فبعض الدول تجعل السلطة التشريعية هي المسؤولة
 - أما في الأردن القضاء الإداري يحدد وتحديده ملزم يتم إنشاء المرافق بالتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتباشر هذه المرافق عملها عن طريق:
- 1- عقد إداري تصرفات قانونية ترتب أثر قانوني أو ما يسمى بالمركز القانوني (حقوق وواجبات) وتختلف عن العمل المادي.
 - 2- قرار إداري بإرادة منفردة مثل القرار الصادر من رئيس أو مدير أو وزير.

وبما أن هذا المحور يتعلق بوظيفة السلطة التنفيذية وهي إشباع الحاجات العامة فلا بد من التفريق بين:

1- حاجات خاصة :

- يستطيع الشخص تحقيقها بنفسه مثل المأكل والمشرب والمسكن

2- حاجات عامة:

- لا يستطيع الشخص تحقيقها بنفسه مثل الأمن الدولة هي التي تقوم بإشباعها عن طريق إنشاء مرافق وأجهزة وامكانيات مادية:

1- عناصر ماليه.

2- وعناصر بشرية : قضاة وموظفين

- 3- أدوات قانونية : أنظمة وقوانين عقود إدارية : مثل عقود الأشغال العامة وعقود التوريد والخ... وتحتوي هذه العقود على شروط استثنائية غير مألوفة (تنظيمية) لذلك لا يطبق مبدأ العقد شريعة المتعاقدين إلا بجزئية محددة منها لأنها لا تهدف إلى تحقيق الربح.

- ويمكن للدولة أن تشبع الحاجات العامة دون ان يكون هناك مرفق حقيقي أي يدار بالسلطة العامة مثلا المدرسة الخاصة والجامعة الخاصة والمستشفى الخاص مرفق.

- هنا اختلف الفقه بعضهم أخذ بنظرية المرفق العام والآخر بنظرية السلطة والأرجح هم من ذهبوا إلى الدمج بين النظريتين ووضحوا انه يجب ان يكون في الدولة سلطة عامة على المرفق العام حتى تخضع هذه المرافق للقانون الإداري.

- ولكن نرى في الواقع أن المواد والحاجات التي يحتاجها الشخص تقدمها الحكومة من خلال عدم إخضاع المرافق العامة التي تقدم تلك الخدمات لقواعد واحكام القانون العام بل لقواعد واحكام القانون الخاص ويمكن ان يكون هدفها تحقيق الربح ويمكن ان تتخلى عن الادارة المباشرة المركزية المخصصة.

الضبط الإداري (المتعلق بوظيفة السلطة التنفيذية الثالثة وهي المحافظة على النظام العام)

أنواع الضبط الإداري:

- 1 عام
- 2 خاص

تعريف الضبط الإداري

مجموعة من القواعد والإجراءات التي تتخذها مهمة الإدارة وتتضمن تقييدا للحريات العامة حتى تحافظ على فكرة النظام العام في الدولة (وضع قيود على الحقوق الفردية التي كانت مطلقة بالدستور بحيث يتم ممارسة الحقوق حسب القوانين والأنظمة لكن ليس بشكل مطلق كما ذكره الدستور القانون أصبح قوي على الأشخاص والسلطة # ووضع قيود أيضا على الحريات العامة) لمنع الفوضى والمحافظة على النظام العام بمدلولاته المتعددة.

كيف يتم الحفاظ على النظام العام؟

- 1- عن طريق وجود أجهزة للقيام بوظيفته الأساسية:
الدرك ، الأمن العام ، أجهزة الشرطة، وزارة الداخلية ، الحكام الإداريين مثل المحافظ ، البلديات تراقب وتخالف ، وزارة الصحة ، المؤسسة العامة للغذاء والدواء
- 2- صدور قرارات تمنع وقوع الجرائم مثل توقيف المحافظ الشخص إداري وهو غير مرتكب جريمة (قرار إداري)

• لا بد من التفريق بين:

الضبط الإداري : هو وقائي يمنع وقوع الجرائم
الضبط القضائي : بعد وقوع الجريمة يجمع الأدلة وحالة المتهمين

مدلولات النظام العام:

– 1 المدلول المادي:

حماية الأفراد الموجودين على إقليم الدولة وحماية الدولة أيضا وتوفير الأمن العام والطمأنينة (الاطمئنان على الأنفس والأموال والأعراض) فالنظام العام المادي يمنع كل حالة مادية ملموسة تؤثر على فكرة النظام العام وتمس فيها وتدخل الضبط الإداري من خلال اجهزته وقراراته التي يصدرها لتقييد الحقوق والحريات ومنع الفوضى

– 2 المدلول الادبي:

يتعلق بالمشاعر، الأحاسيس والعقائد والمشرع الأردني في الدستور على سبيل المثال أكد على حرية ممارسة الشعائر الدينية دون ان تتعارض مع النظام العام وأيضا في قانون الادارة المحلية للبلديات ان تمد رقابتها على الملاهي الليلية ، دور اللهو ، دور السينما والمقاهي وقام الفقه بمعالجة هذا الأمر وقال نحافظ على فكرة الآداب العامة ولكن هذا الأمر لا يخول السلطات أن تمد رقابتها على الأخلاق العامة فالآداب العامة هي القيم المتعارف عليها في المجتمع أما الأخلاق العامة فهي تتعلق بالنوايا والمشاعر في أعماق النفس البشرية فلا يمكن مراقبتها أو ضبطها إلا اذا صدر عنها أمر مادي ملموس يمس النظام العام نتج عن هذه المشاعر حالة مادية ملموسة أثرت في النظام العام

● اختلف الفقه في موضوع وظيفة الضبط الإداري النظام العام

– 1 بعضهم ذهب إلى القول أنها تعتبر وظيفة قانونية محايدة وأن الهدف من الضبط الإداري هو المحافظة على الحقوق والحريات والمحافظة على القوانين الموجودة في الدولة وضمان تنفيذها للمحافظة على النظام السياسي

– 2 البعض الآخر ذهب إلى القول انها وظيفة سياسية هدفها خدمة أغراض الحكومة والمحافظة على النظام السياسي وهي بالأساس موجودة لتمكين الحاكم من ضبط شعبه وحكمه (لصالح الدولة والحكومة والنظام السياسي) وان هدفها أيضا منع منظمات المجتمع المدني أو المواطنين أن يقوموا بدور معين يعارض

سياسات الحكم ومواجهة التحديات التي يمارسوها الافراد بشكل جماعي في منظمات المجتمع المدني.

الرأي الراجح

أنها ليست وظيفة قانونية ولا وظيفة سياسية والذين نادوا بالوظيفة السياسية استندوا إلى الدول النامية أو حديثة العهد بالديمقراطية وأن الدولة تستغل أجهزة الضبط الإداري في مواجهة التيارات السياسية والمحافظة على أغراض الحكومة بينما في الدول المتقدمة تكون وظيفة الضبط الإداري وظيفة قانونية محايدة لكن الواقع يشير إلى عكس ذلك أن هذه الوظيفة هي وظيفة قانونية متأثرة (بالتيارات السياسية) سواء في الدول النامية أو بالدول المتقدمة لكن رؤيتها التيارات السياسية هي موجودة وبما أن المؤسسات الدستورية قوية والشعوب ناضجة لحقوقها وحرّياتها نرى ان الحكام حاولوا قدر الامكان أن لا يمسو هذه الحقوق والحرّيات بطريقة فجّة أو معلنة لكن مارسوها بطريقة غير ظاهرة للعيان بالدول حديثة العهد او الديمقراطية (المتقدمة)

عناصر النظام العام التقليدية:

الأمن العام

الصحة العامة

السكينة العامة

المحافظة على جمال ورونق المدينة

المحافظة على الآداب العامة

– 1الأمن العام:

بث الطمأنينة لدى الأفراد ليشعروا بالاطمئنان على أنفسهم وأرواحهم وأموالهم وأعراضهم من خلال سواء كانت وزارة الداخلية أو الأمن العام (الشرطة) أو المؤسسة العامة للغذاء والدواء أو وزارة الصحة وأي جهة تصدر قرارات تمنع وقوع الجرائم مثل قانون منع الجرائم هذا القانون يخول الحاكم الإداري أن يمنع وقوع أي جريمة قبل وقوع الجريمة يصدر قرارات بتوقيف اشخاص مشتبه فيهم وأيضا مكافحة وقوعها ومجابهة الكوارث والفيضانات والحالة الجوية والقاء

القبض على المشعوذين والمجانين والمشاغبيين والمنع من وجود المظاهرات وأيضا في قانون السير رجال أمن السير يحافظون على أموال الآخرين وأرواحهم والمشاة ويمنعون وقوع الحوادث مثل السطو

– 2الصحة العامة:

المقصود لا يجوز ممارسة سلطات الضبط الاداري داخل المنازل بل في الدولة والمدن والحي عن طريق الرقابة على المطاعم والمقاهي بواسطة جهات متعددة مثل وزارة الصحة والبلديات والمؤسسة العامة للغذاء والدواء وأخذ عينات للمختبرات والتأكد من السموم الموجودة فيها وأنها صالحة للاستهلاك البشري وتاريخ انتهاء صلاحية المعلبات والأغذية في المحلات

أمثلة إضافية:

- أ- المطاعم في أيام مرض كورونا من أجل الوقاية
- ب إبادة الحشرات التي تنتقل الأمراض
- ج الفحص عند المنافذ البحرية الحدودية
- د توفير مياه صالحة للشرب
- هـ - توفير مواد وأغذية في الأسواق بالمواصفات التي تم ذكرها

– 3السكينة العامة

هدوء يفترض في الأماكن العامة

– 4المحافظة على جمال ورونق المدينة

نص قانون الادارة المحلية بشكل واضح وصريح بأن يخول مجلس الوزراء ان يصدر نظام يسمى بنظام الباعة المتجولين والمظلات والاكشاك والبسطات ووضعها في أماكن معينه والهدف من ذلك المحافظة على جمال ورونق المدينة

– 5المحافظة على الآداب العامة

❧ الفرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي (الفروقات)

الضبط الإداري : هو ضبط وقائي يتم عن طريقه منع وقوع الجرائم ووقاية المجتمع من المخاطر التي يمكن أن تنجم عن التجاوزات في ممارسة الحقوق الفردية والحريات العامة وهو يهدف بالأساس إلى المحافظة على النظام العام بعناصره المتعددة والتي هي قابلة للتغيير والتبديل والحدثة في مسائل مهمة من خلال قوانين لدينا وأنظمة ضبط كانت معظمها قوانين تعرضت أو تطرقت الموضوع الضبط الإداري مثل قانون منع الجرائم وقانون المطبوعات والنشر وقانون الاجتماعات العامة وقانون السير وقانون الصحة العامة " إذا لدينا قوانين متعددة تشير بطريقة أو بأخرى إلى موضوع الضبط الإداري "

❧ للتمييز بين الضبط الاداري والقضائي لابد من اللجوء لمعايير :

1-المعيار الشكلي سوف تكون المسألة سهلة وبسيطة لأنه يعتمد على الجهة أو السلطة المختصة التي تقوم بهذه المهمة على أساس ان يكون الضبط ضبطا إداريا اذا قام به عضو أو جهة ادارية (أحد رجال السلطة التنفيذية) مثل المحافظ بينما يكون قضائيا اذا قام به أو عهد الى احد رجال السلطة القضائية مثل المدعي العام أو الضابط أو رجل الامن مع هذه السهولة والوضوح التي يتميز فيها المعيار الشكلي لكن في حالات معينة خروجا على القاعدة العامة تزدوج فيها صفة القائم بالعمل مثل بعض رجال الضبط الذين يجمعون بين وظيفة الضبط الاداري ووظيفة الضبط القضائي معا مثل المحافظ او رجل الشرطة (يقومون بالمهمتين معا) بحيث يقوم المحافظ بوقف شخص مشتببه فيه او ارتكب مخالفة وفقا لقانون منع الجرائم وايضا رجل الشرطة الذي ينظم حركة المرور والسير في الشوارع بحيث يأمر قادة المركبات بالوقوف منعا لوقوع الحوادث (منع وقوع الجريمة) إجراء وقائي وليس علاجي وفي ذات الوقت نرى انه بعد القيام بهذه المهمة يقوم بتحرير المخالفة (مخالفة السير) لمن يخرق قواعد المرور (ازدواجية) ثنائية بالعمل ووظيفة الضبط الاداري ووظيفة الضبط القضائي.

2-القاعدة ان المنازعات المتعلقة بنشاط الضبط الاداري يختص بها القضاء الاداري (اختصاص للمحكمة الادارية تحديدا) بهذه المنازعات المتعلقة بالضبط

الاداري او القرارات الادارية التي تصدر بهذه المناسبة أما المنازعات المتعلقة بنشاط الضبط القضائي فيختص بها القضاء العادي باعتبارها هذه المنازعات تتعلق بممارسة ولاية السلطة القضائية.

3-القرارات الادارية واختصاص القضاء الاداري تحديدا (المحكمة الادارية العليا) في موضوع دعوى تسمى دعوى الإلغاء ... لا تقبل دعوى الإلغاء ضد الاعمال ذات الطبيعة القضائية الصادرة من رجال الضبط القضائي (لا تعتبر قرارات ادارية) بينما هذه لدعوى تقبل لدى المحكمة الادارية تحديدا في الاردن عند توافر شروط الدعوى بالنسبة لأعمال الضبط الاداري بوصفها اعمال ادارية (عندما يكون القرار قرار من القرارات الادارية الضبطية) هذا القرار الذي يكون بطريقة أو بأخرى يتعلق بوضع قيود على الحقوق الفردية والحريات العامة وصار عن جهة ادارية تابعه للسلطة التنفيذية ويكون قرارا اداريا نهائيا من تلك الجهة سلطة وطنية بصفتها صاحبة سلطات عامة مركزية او لا مركزية شروط اخرى شكلية تتعلق بميعاد رفع الدعوى ومصلحة رافع الدعوى وانتفاء طرق الطعن الموازي بعد توافرها يتم رفع الدعوى وتوكيل محامي وتكون وكالة خالية من العيوب الفاحشة يتم قبول الدعوى شكلا بعد توافر كل الشروط ويتم دفع الرسوم.

4-قرارات الضبط الاداري تعتبر قرارات ادارية وعلى هذا الاساس يترتب عليها مسؤولية الدولة عن الاضرار الناجمة عنها مثل طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الادارية الضبطية التي تتسم بعدم المشروعية وتسبب الضرر فيتطلب الغاءها ابتداءً ومن ثم التعويض أما بالنسبة لأعمال الضبط القضائي في فرنسا ومصر القضاء قرر عدم مسؤولية الدولة عنها كقاعدة عامة وفي الاردن ايضا بالنسبة لإجراءات الضبط القضائي كالتفتيش والاتهام والمصادرة والقبض اي ان اعمال النيابة الادارية التي تعتبر خارج ولايتها القضائية اذا لا تقبل الطعن امام القضاء الاداري لا بالإلغاء ولا بالتعويض (موضوع التفتيش والاتهام والقبض والمصادرة) على اساس انها من اعمال السلطة القضائية او تندرج تحت فكرة الضبط القضائي

وسائل الضبط الإداري:

تستعين اجهزة او هيئات الضبط الاداري مبعدة وسائل او اساليب من اجل تحقيق اهدافها واغراضها

1- أنظمة وقوانين الضبط الاداري

2-الأوامر والقرارات الفردية

3-التنفيذ الجبري المباشر

أنظمة وقوانين الضبط الإداري :

✕ الاستعانة بقواعد قانونية تتعلق بوضع قيود على الحقوق والحريات من اجل المحافظة على النظام العام... في الاردن يوجد انظمة ضبط لكن لم ينص عليها المشرع صراحة لا يوجد نص صريح والسبب ان معظم القواعد القانونية التي تتعلق بوضع قيود على الحقوق والحريات العامة موجودة بقوانين لا انظمة مثل قانون الاجتماعات العامة والخ...

✕ قوانين متعددة تخول سلطات الضبط الاداري بإصدار قرارات للمحافظة على النظام العام بمدلولاته المتعددة ، هذه الانظمة البسها المشرع العادي لباس الانظمة التنفيذية لكن جوهرها هي انظمة ضبط اداري مثلاً قانون الجامعة الاردنية يوجد فيه نص واضح وصريح يجيز اصدار انظمة (انظمة تنفيذية) مثل نظام تأديب الطلبة صادر بالاستناد الى تلك المادة الموجودة بقانون الجامعة (صادر هذا النظام من مجلس الوزراء وعند الاطلاع على النصوص والمواد الموجودة ضمن هذا النظام سنرى انها تتضمن وضع القيود على الحقوق والحريات العامة من اجل المحافظة على النظام العام وأيضا نظام الباعة المتجولين والبسطات والاكشاك رقم ٨١ الصادر بسنة ٢٠٠٩ بالاستناد الى قانون الادارة المحلية (صدر بموجب المادة ٤٠ من قانون البلديات) الذي يشير ان مجلس الوزراء صاحب بإصدار الانظمة تنفيذ احكام هذا القانون ، هذا المسمى ليس له علاقة بتنفيذ القانون لأنه تضمن احكام جديدة عبارة عن نصوص مواد تتعلق بوضع قيود على الحقوق والحريات وليس من اجل تنفيذ قانون الادارة المحلية الذي كان يسمى بقانون البلديات.

✕ عند تفحص نصوص المواد سوف نجد الكثير من احكام هذا النظام تشير الى عنصر السكنية العامة والامن العام والتي تعتبر من عناصر النظام العام مثلا المادة 4 من هذا النظام " تحقيقا للغايات المقصودة من هذا النظام يصدر الوزير بناءا على تنسيب المجلس التعليمات المتعلقة بما يلي:

تحديد المناطق والاحياء والشوارع والساحات والارصفة والاماكن التي يسمح للباعة المتجولين باستخدامها او اقامة البسطات والمظلات والاكشاك عليها على ان لا يتعارض ذلك مع التنظيم (يفهم ضمنا بمعنى جمال ورونق المدينة) ولا يعيق حركة مرور المركبات والمشاة المحافظة على فكرة الامن العام ولا يؤثر على المنظر الجمالي لمعالم تلك المنطقة وايضا نظام وقاية الصحة العامة من اضرار التدخين يتعلق بعنصر من عناصر النظام العام المتمثلة بعنصر الصحة العامة المادة " 3 " يحظر على جميع الاشخاص تدخين اي نوع من انواع التبغ في اي محل عام خلال الاوقات التي يرتادها او يستعملها الجمهور على ان يجوز تخصيص مكان خاص بالتدخين في المحل العام ضمن الشروط التي يوافق عليها الوزير"

#معلومة#

الانظمة مرتبتها في التدرج التشريعي تأتي في مرتبة ادنى من مرتبة القوانين لذلك لا يجوز ان تصدر الانظمة من اجل تقييد حريات بعض الافراد المعينين بذواتهم لان هذه الانظمة عندما نحللها سوف نجد انها تحتوي على قواعد قانونية عامة ومجردة ولذلك لا يجوز ان يصدر نظام على اساس تقييد حريات بعض الافراد بالذات (سوف تخرج عن مفهومها وفكرة العمومية)

ولا يجوز ان الانظمة التي تصدر ان تحظر مرور المركبات بشكل الحظر الشامل الذي كان يطبق عند سريان قانون الدفاع (يجب ان يكون خلال ساعات معينة) على اساس ان الانظمة لا تخاطب افراد بذواتهم فيمكن القول يمنع مرور السيارات الثقيلة بعد الساعة الحادية عشرة مثلا مثلا قانون تنظيم المرور والسير والانظمة المنظمة لدخول المحال العامة والانظمة المنظمة لاستعمال مكبرات الصوت لأنظمة الخاصة بمراقبة التغذية (قانون الغذاء والدواء)

#تقييد النشاط الفردي من خلال أنظمة الضبط الإداري يأخذ صور متعددة#

الحظر : وهو الذي يهدف الى منع الافراد من مزاولة نشاط معين مثل ايام مرض كورونا او التواجد في اماكن محددة ... في فرنسا ومجلس الدولة الفرنسي يرون أن الحظر يجب ان يكون جزئيا وليس مطلقا حتى في الظروف الاستثنائية لا يجب ان يكون الحظر شاملا لانه سيعطل الحريات وليس يقيدھا وهو غير مشروع

الترخيص أو الإذن المسبق : قواعد قانونية تضع شروط معينة يجب توافرها فيمن يرغب بممارسة نشاط معين مثل استخدام مكبرات الصوت في الافراح والمناسبات او انشاء موقع الكتروني اخباري يجب الحصول على ترخيص من جهات تسمح بذلك او الاجتماعات العامة

بالإشعار (الاحطار) : وهي اقل صور اجراءات الضبط اساسا بالحريات الفردية لان السلطات الضبط الاداري لا تتطلب على اساس ان تمارس نشاط معين ضرورة الحصول على ترخيص مسبق وانما تكفي فقط بإخطارها بالنشاط الذين يرغبون بممارسته (الافراد) هذه الجهة

● مثل وزارة الداخلية لها حق ان تعترض وان تمنع قيام الافراد بهذا النشاط اذا وجدت فيه اخلالا بالنظام العام مثل نشر المطبوعات والمؤلفات وعقد الاجتماعات العامة وهذا ما نص عليه قانون الاجتماعات العامة وقانون المطبوعات والنشر (فكرة الاشعار او الاحطار اكثر ملائمة مع الحريات المعنوية التي ترتبط بالفكر والوجدان وحرية الكتابة)

الاورام او القرارات الادارية الفردية:

مخاطبة شخص او مجموعة من الاشخاص معينين او محددين بالذات او بالاسم مثل القرار الصادر بترفيه ألف موظف في وزارة التربية والتعليم هنا قرار اداري فردي وليس تنظيمي (اسمائهم من اربع مقاطع ، مسماهم الوظيفي ، فنتهم الوظيفية) على عكس القرار التنظيمي الذي يخاطب شريحة من الافراد دون تحديدھم بالاسم والذات مثل علاوة غلاء المعيشة (العلاوة العائلية للمتزوجين) ويمكن ان تلجأ سلطات هيئات الضبط الاداري من اجل المحافظة على النظام العام بإصدار مجموعة من الأوامر او القرارات الادارية الفردية التي يمكن ان تنطبق على فرد معين او افراد معينين مثل هدم منزل او منازل آيلة للسقوط او متداعية

او منع احياء مناسبة او عرض فيلم سينمائي او مسرحية منافية للآداب والاخلاق العامة على اساس انه يمكن ان ينجم عنها مساس بفكرة النظام العام او تؤدي الى اضطرابات بالمجتمع .

التنفيذ الجبري المباشر :

الادارة تصدر وتنفذ قراراتها جبرا دون اللجوء الى القضاء (القرارات الادارية بشكل عام وخصوصا قرارات الضبط الاداري) مثل الضرائب في حال كان على شخص ضريبة مسقفات مثلا تترك الادارة الاشخاص بالرغم من انها قادرة على اللجوء الى قانون تحصيل الاموال العامة حسب نصوص قانون الادارة المحلية (أمانة عمان ، أي بلدية من البلديات) تستطيع ان تصدر قراراتها وتنفيذها تم إصدار القرارات وأصبحت قطعية وتستطيع تنفيذها مثل ضريبة الدخل والمبيعات والجمارك ، يوجد على الشخص مبالغ ضريبية وأصبحت قطعية وفي حال عدم دفعها تلجأ الادارة الى الحسابات البنكية والاسهم وغيرها وتقوم بتحصيلها مثلا قانون الامن العام تستطيع الادارة تنفيذ القرارات جبرا واستخدام القوة (السلاح) ولكنه حظر استخدام السلاح في ثلاث حالات محددة على سبيل الحصر وهم:

ا. عند القبض على كل محكوم عليه ب:

1- عقوبة جنائية أو جنحوية.

2- الحبس مدة تزيد على ثلاثة اشهر اذا قاوم او حاول الهرب

ب كل متهم بجناية او متلبس بجنحة لا تقل عقوبتها عن ستة اشهر (لم يصدر حكم بعد) ذا قاوم او حاول الهرب.

هنا المشرع قد اخطأ في التعبير فالأصل ان تكون كل مشتكى عليه لأنها تشمل المتهم والظنين

ج- قانون السجون عند حراسة المسجونين في الاحوال المنصوص عليها في قانون السجون.

د- فض التجمهر أو التظاهر : فالتظاهر هو الذي يحدث بين سبعة اشخاص على الأقل وهو غير مشروع ويشكل خطر على حياة واموال واعراض الاشخاص ووجود الشغب يشكل خطرا ايضا على المرافق العامة لذلك من خلال الضبط

الاداري يتم المحافظة على النظام العام والأمن المجتمعي وبث الطمأنينة لدى الافراد ومنع الضوضاء ونشر السكينة وجمال ورونق المدينة

حدود الضبط الاداري:

- (القيود) وجود حد معين يمنع لسلطة الادارة تجاوزه فسلطة الادارة هنا كإدارة وكجهة أمنية سلطتهم غير مطلقة (مقيدة) أي ادارة من الادارات لا تستطيع أن تصدر قرارات الا بالاستناد الى قاعدة قانونية موجودة (التشريعات النافذة) سواء قوانين ، أنظمة ، تعليمات فلا يجوز اصدار قرار بالاستناد الى تشريع ملغي فهو هنا باطل يقوم القضاء بإلغائه) المحكمة الادارية)
- الجهات القائمة على اجهزة الضبط الاداري من محافظ ، متصرف ، رجل الدرك ، البلدية ، وزارة الصحة ، إلخ....

يجب عليها التقيد بعدة قيود وهي:

1-الالتزام بأغراض الضبط الاداري : مثال في فرنسا ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار صادر من رئيس البلدية لأنه خرج عن تحقيق المصلحة العامة وعن فكرة تخصيص الأهداف (تحقيق هدف مخصص يجب على الادارة ان تستهدفه) مثلا في دائرة الترخيص عند ترخيص المركبة فلا يجوز لها المطالبة بتحصيل الاموال بل تامين السلام والمحافظة على السلامة المرورية.

2-جدية وواقعة الاسباب او توافر شروط قانونية : تبنى عليها قرارات الضبط فالقرار له عدة عناصر او اركان من ضمنها السبب مثلا الدكتور كعضو سلطة تدريسية له سلطة تقديرية بحرمان الطالب من التقدم للامتحان وهذا القرار يجب ان يكون مبني على اسباب واقعية وقانونية بأن يكون سبب الحرمان هو تجاوز الطالب للخمسة عشرة غياب المسموح له حسب القوانين والانظمة (حالة واقعية مادية ملموسة) هي التي دفعت الدكتور ليتخذ قرار الحرمان (لولاها لم يصدر القرار).

3-مشروعية الوسيلة التي تحافظ على النظام العام : فالحظر الشامل الموجود حاليا لا يجوز لأنه يؤدي الى تعطيل الحريات وليس تقييدها فالأصل ان يكون

جزئي لا كلي مثل منع مرور السيارات الثقيلة داخل المدن في ساعة معينة أو مثلاً لا يجوز منع الباعة المتجولين بشكل مطلق أو كامل فقط في أماكن وأوقات معينة لذلك هذه الوسيلة يجب أن لا تمس بالحقوق والحريات أو أن تهدرها أو تعرضها للخطر أو تعطلها.

4- فكرة الملائمة : قرارات الضبط الإداري يجب أن تتمتع بالتناسب بين السبب والنتيجة بأن يكون هناك تناسب بين الذنب الإداري والجزاء التأديبي أما إذا ابتعدنا عن هذه الفكرة سوف يكون غلو فلا يجوز فصل الموظف أو الطالب لمجرد التغيب عن الدوام أو العمل فلا يوجد نص على مثل هذه العقوبة استخدام أساليب سليمة وجزاءات متناسبة) (توازن).

#حدود الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية:

قبل فترة قليلة قد صدر قرار وهو لا يعتبر قرار بالأصل بل عمل من أعمال السيادة بوقف تنفيذ سريان قانون الدفاع:

1- القوانين العادية تطبق في ظل الظروف العادية أما في حال تطبيقها في الظروف الاستثنائية ستعطينا نتائج غير مقبولة وسلبية (عكسية) مثلاً منع التجمعات والاجتماعات جميعها في مرض كورونا فقام قانون الدفاع بحظر نشاط الأفراد بالاجتماع حظر (كامل).

تعطيل قانون الاجتماعات أو بعض النصوص قد تعطلت في قانون الضمان الاجتماعي وقانون العمل وقانون أصول المحاكمات الجزائية والكثير من القوانين المدنية وتم استبدالها بنصوص أخرى استثنائية مثل أمر الدفاع في الظروف أو الاوقات الاستثنائية قواعد قانونية استثنائية لكي تنسجم معها وتعطي نتائج مقبولة لذلك المشرع الأردني في الدستور نص في المادة ١٢٥ و 126 على قانون الدفاع والاحكام العرفية في حال حدوث حالة الطوارئ قانون الدفاع يطبق وفي حال أصبحت على درجة من الخطورة تطبق الاحكام العرفية والسبب الدفاع عن المملكة بمفهومها الدولة : الشعب ، السلطة الحاكمة ، الاقليم (الارض) وتفصيلاً هذا القانون تعرض لها المشرع الدستوري وقانون الدفاع صدر بسنة ١٩٦٢ إذا يوجد وباء أو حر أو كارثة أو فيضان يجوز للجهات التي بينها أن تصدر قراراً بسريان قانون الدفاع ومن الذي يقوم بتدابير وصلاحيات واجراءات وماهي هذه التدابير منها منع

دخول بعض الاماكن واغلاق المحال وحظر التجول والرقابة بكافة انواعها والاستيلاء المؤقت على العقارات .

2-يتم اللجوء الى القوانين او التشريعات الاستثنائية لان هناك قاعدة اعلى من كل القوانين وحتى تسمو على الدستور تفترض وجوب الابقاء على الدولة مثل المادة 4 من قانون الدفاع (التضحية بسيادة البعض مؤقتا القانون أو المبدأ الى حين زوال الظرف الاستثنائي لبقاء الدولة)

3-الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية على هذه القرارات المتعلقة بالضبط الاداري (تقل الرقابة هنا)

القرار الاداري له عدة اركان:

1-**ركن الاختصاص** : الشخص المختص هو الذي يصدر القرار المشرع نص انه مختص

2-**ركن الشكل والاجراءات** : تحقيق ، تنسيب ن توصية ، تسبيب القرار ، شكل القرار مكتوبا او شفويا والكتابة خير وسيلة بالتأكيد فهي اول وسيلة من وسائل الاثبات مثلا رجل السير يصدر قراره شفويا بتحريك المركبات

3-**ركن السبب**

4-**ركن المحل**

5-**ركن الغاية** : مصلحة عامة أو تخصيص الاهداف مثل سير العملية التعليمية وسبب الحرمان فيها ، ترخيص المركبات السلامة المرورية).

❓ لا يوجد رقابة للقضاء على اركان القرار الاداري لان رقابه القضاء تقل عندما تكون ظروف استثنائية في الاوقات العادية تطبق القوانين العادية وفي الاوقات الاستثنائية تستبدل هذه القوانين بقوانين استثنائية كي تتلاءم مع الظرف السائد ورقابه القضاء تخف حدتها لان الهدف هو المحافظة على كيان الدولة من خلال التضحية في سياده القانون.

***المرفق العام**

هو عبارته عن مشروع تقوم بتنظيمه الإدارة أو الافراد تحت اشراف ورقابه الإدارة من اجل اشباع الحاجات العامة

❖ المرفق العام ينظر اليه من معيار شكلي ومن معيار الموضوعي

المعيار الشكلي : وهو المنظمة او الهيئة او الجهة العامة التي تمارس النشاط ذات النفع العام كالوزارات والمستشفيات

*المعيار الموضوعي : ، مركزا عن طبيعة النشاط الذي يمارس من اجل خدمه الافراد وليس على الهيئات التي تمارس مثل الجامعات تقدم خدمه التعليم والمستشفيات تقدم خدمه الصحة سواء كانت هذه الخدمة تقدم بمقابل او بالمجان

الراي الراجح وهو الذي يجمع بين المعيارين الشكل والموضوعي وبالتالي لا ينظر للمرفق العام من معيار الموضوعي او معيار شكلي وانما يجب ان يشمل على عناصر تعريف المرفق العام وهذه العناصر يجب توافرها لكي يطلق على المرفق العام بالمعنى القانوني وهذه العناصر هي:

1المشروع

وهو مجموعه من الوسائل المادية كالمباني والمقاعد الورق والمكاتب والبشرية كالموظف العام والعمال والمستخدمين والقانونية كالقوانين والأنظمة والتعليمات

2النفع العام

يجب تحقيق النفع العام من خلال تقديم خدمه تفيد جميع الافراد على قدم المساواة سواء ماديته او معنويه كالأمن والمستشفيات فهي لجميع الافراد وتوفير الخدمات والسلع للمواطنين التي لا يستطيعون توفيرها بأنفسهم والتي في بعض الاحيان لا يجوز لهم ذلك

3السلطة الحاكمة

يجب ان تدير هذه المرافق الإدارة كالوزارات عن طريق الإدارة المباشرة كالبريد او عن طريق التعاقد مع الاخرين سواء كانوا افراد او شركات على اساس انها تزودهم بالمادة او الخدمة او السلع كالتعاقد مع شركه مصفاه البترول وشركه الكهرباء او عن طريق التخصيص بتقليل دور القطاع العام لصالح القطاع الخاص ولا يطبق عليها احكام القانون العام وانما يطبق احكام القانون الخاص مثال على ذلك الهواتف الخاصة بالأفراد

4 استخدام وسائل واحكام القانون العام (الخضوع لأحكام القانون العام)

بمعنى اذا كان هناك مرافق اداريه يطبق عليها قواعد واحكام القانون العام اما اذا كانت المرافق اقتصادية ويمكن تطبيق قواعد واحكام القانون الخاص كأصل عام ولكن لا غنى عن وسائل واحكام القانون العام فبعض الحالات يكون تطبيق للأحكام العامة ولكن الاحكام الخاصة تكون طاغية والاكثر تطبيقا في تنظيم المرافق الاقتصادية وهذا لا ينفي وجود تطبيق لأحكام القانون العام لذلك يتم تنظيمها من خلال نظام قانوني مختلط اي مزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص

❖ معايير التفرقة بين المرافق الاقتصادية والمرافق الإدارية:

1- المرافق الإدارية تستهدف تحقيق المنفعة العامة بينما المرافق الاقتصادية تهدف الى تحقيق الربح هذا المعيار تعرض للانتقاد لان المرافق الإدارية بالرغم انها تهدف لتحقيق المصلحة العامة نجد ان بعض هذه المرافق تحصل إيرادات مالية وتستهدف الربح

2- طبيعة النشاط فاذا كان النشاط نشاطا اداريا بحت فتكون في مواجهه مرفق اداري اما اذا كان النشاط صناعي او تجاري فنكون امام مرفق اقتصادي هذا المعيار تعرض للانتقاد وذلك لان هناك الكثير من العمليات تهدف لتحقيق التنمية الاقتصادية فالمرافق الاقتصادية قد تباشر انشطه لا تعد تجارية او صناعية بالمعنى القانوني وبعض العمليات التي تتم كالعمليات الاستخراجية والزراعية من خلال المرافق تتولاها تدخل في الاعمال الاقتصادية ولكنها لا تعتبر من ضمن العمليات المتعلقة بالأعمال التجارية

3- القضاء فاذا كانت مرافق اداريه يطبق عليها قواعد واحكام القانون العام اما اذا كانت المرافق اقتصادية فيمكن تطبيق قواعد واحكام القانون الخاص كأصل عام وبعض الحالات يطبق احكام القانون العام اي انه مزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص

❖ من الذي ينشأ ويدير المرافق العامة؟

يتم انشاء المرافق العامة من خلال القضاء مثال على ذلك هناك نصوص بالدستور تبين كيف ينشأ مرفق العدالة ومرفق الامن في المادة 127 اي ان هناك نصوص موجوده واسس تبني عليها وفي بعض الحالات يتم انشاء مرافق من خلال التعاون

بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بالتنفيذية تقرر وتقدر الحاجة وتشبع الحاجات من خلال قانون وهذا القانون يتضمن تخصيص منشآت ماله لإنشاء هذا المرفق ان الإدارة هي التي تدير وتنظم المرفق او عن طريق الافراد تحت اشرافها ورقابتها وهذه الإدارة تكون بصورة مباشرة مركزية كمرفق العدالة ومرفق الامن وتكون بصورة غير مباشرة عن طريق التعاقد مع الآخرين والافراد والشركات المساهمة بتزويد الخدمة كالغاز والمياه والكهرباء ولكن الدولة تحدد اسعارها وتراقبها وقد يكون توفير الخدمة عن طريق المؤسسات او عن طريق الخصخصة كالإنترنت توفرها الدولة من خلال شركات ترخصها وتتنافس معها

❖ تعتبر المرافق مرافق اقتصادية طالما كان هناك انتاج وتوزيع ومن الأمثلة على المرافق الاقتصادية مواصفات البترول

❖ المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة:

1-مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد :

هذا المبدأ من اهم المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة ويكاد يكون اعلى من النصوص الدستورية بمعنى انه لا يجوز ان تتعطل المرافق العامة بشكل دائم ومستمر واصبح من اهم واجبات السلطة الإدارية تحقيق ضمانات لسير المرافق العامة بانتظام واضطراب فالمرافق الإدارية قد تتعطل ولكن ذلك لفترة قصيرة ولكن لا يجوز ان تتعطل بشكل دائم لأنها يجب ان تستمر لتقدم الخدمات مثال على ذلك فاذا تعطل مرفق النقل فان ذلك سينعكس سلبا على الافراد فلا يمكن للموظفين الوصول الى عملهم ولا يمكن للطلاب الوصول الى الجامعة المرفق يجب ان يستمر.

❖ النتائج والاثار المترتبة على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد:

١ الإضراب

٢ الاستقالة

٣ نظريه الظروف الطارئه

٤ نظريه الموظف الفعلي المادة 60

٥ عدم جواز الحجز على المال العام

الاضراب

هو عبارته عن توقف كل او بعض الموظفين في مرفق معين او اكثر

❖ عناصر الاضراب:

١- يتسم الاضراب بصفه الجماعية اما اذا كان من فرد واحد هنا تكون النية ترك العمل

٢- يجب ان يكونوا المضربين عن العمل لا تتجه نيتهم الى ترك العمل والا يعد تاركا للوظيفة او فاقد للعمل لذلك يجب ان يكون الاضراب في مكان العمل وبصفه جماعية

٣- يجب الا يكون الغرض من الاضراب سياسي وانما يجب ان يكون الغرض هو الضغط على الإدارة لتحقيق مطالب تتعلق بالوظيفة وتحسين ظروف العمل

❖ المشرع الاردني في المادة (69) من نظام الخدمة المدنية فيما يتعلق بالاضراب جرم الاضراب حيث ذكر انه من اقدم على الاضراب يعتبر انه ارتكب مخالفه تستحق التأديب بالنسبة للموظف العام قانون العقوبات الاردني لم يجرب الاضراب بينما نظام الخدمة المدنية جرم الاضراب وهناك اتفاقية العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام 1966 وقع عليها الاردن وهي تنظم الاضراب وقيمه المعاهدات والاتفاقيات تعد اعلى من الأنظمة وان حريه التعبير تدخل من ضمنها فكره الاضراب التي صانها وكرسها وحافظ عليها المشرع الاردني بالدستور ومع ذلك وجد نص في نظام الخدمة المدنية يبيح للرئيس الاداري الاعلى توجيه عقوبات و في قانون العمل المادة 135 المشرع اباح الاضراب وبين انه يجب ان يكون هناك اشعار يقدموه للمؤسسة او لرؤب العمل قبل ب 14 يوم كما بين انه يجب ان تكون المطالبات تتعلق بتحسين ظروف العمل كتحسين ساعات العمل او الاجر المقابل التي يقوم به العامل

❖ بعض الدول سمحت بالاضراب ونظمته كفرنسا وبعض الدول لم تسمح به ولكن الاردن لم تسمح به وفي حال اباحتها يجب تنظيمه لأنه يتعارض مع دوام سير المرافق بانتظام واضطراد.

الاستقالة

هي حق من الحقوق المشروعة للموظف العام الذي كفلته القوانين والانضمام بان يترك العمل بصفه نهائيا بإرادته اختياريا

❖ نظم المشرع الاردني الاستقالة وبين انها يجب ان تكون خطيه وغير مشروطه ويجب ان يبقى الموظف في عمله يقدم الخدمة حتى يتم الرد على طلب استقالته كما يجب ان تقدم للمرجع المختص واذ لم يصدر قرار بقبولها خلال 30 يوما من تاريخ تقديمها تعتبر مرفوضه ويجوز للموظف العدول عن الاستقالة قبل صدور القرار الموافقة عليها ويجوز للمرجع المختص قبول طلب العدول او رفضه اذا لم يتم الرد فتعتبر مرفوضه واذا تم الرد ووافقوا عليها يحصل الموظف على كامل حقوقه ولا يجوز له ترك العمل قبل الرد والا يعتبر فاقد وظيفته ويخسر كل حقوقه المالية والوظيفية.

عدم جواز الحجز على المال العام

بين المشرع الاردني انه في المادة 60 من القانون المدني انه لا يجوز الحجز على الاموال العامة المنقولة والعقارية المخصصة للمنفعة العامة التي من خلالها المرافق العامة تخدم خدماتها استثناء على ذلك اموال الدولة الخاصة اذ يجوز وضع اليد عليها ويسري عليها التقادم ولكن لا يجوز استملاك الشوارع او الملاعب لأنها تعتبر اموال عامه فلا يجوز الحجز على المال الخاص بالمرافق العامة لأنه يقدم منفعة ويتعلق بمصالح عامه ولكن استثناء على ذلك يجوز الحجز على اموالها اذ لم تكن مخصصه لإشباع حاجات عامه وتتعلق بخدمات مؤداه من المرفق كالأمانة والبلدية او اي وزاره مثال على ذلك لا يجوز الحجز على اليات لأمانة عمان ولكن يجوز الحجز على اموال غير مخصصه للمنفعة العامة وغير مرتبطة بالخدمات التي تقدمها الأمانة.

نظريه الظروف الطارئة:

هذه النظرية هي بالأصل من ابتكار القضاء اي انها قضائية النشأة لكن المشرع الاردني نظمها في المادة (205) ومفادها ان اثناء تنفيذ العقد تطرأ ظروف طارئة خارجة عن اراده المتعاقدين ولم تكن بالحسبان ولا يمكن دفعها وتجعل من تنفيذ الالتزام مرهقا ولكن ليس مستحيلا فهنا على الدائن تنفيذ الالتزام ثم يطالب بالتعويض ان المشرع الاردني في المادة 205 من القانون المدني بين انه اذا طرأت

حوادث استثنائية عامه لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها ان تنفيذ الالتزام التعاقدى لم يصبح مستحيلا ولكنه اصبح مرهقا للمدين بحيث يهدده بخساره فادحه جاز للقاضي طبقا للظروف وبعد مراعاة مصلحة الطرفين ان يرد الالتزام المرهق للحد المعقول ويقع باطلا كل اتفاق على خلاف ذلك.

نظريه الموظف الفعلى

الموظف الفعلى هو الشخص الذي يتم تعيينه بشكل معين او لم يصدر قرار بتعيينه اطلاقا

❖ القضاء الاداري هو من ابتكر هذه النظرية ولا يوجد نصوص نظمها نظمها لذلك اعترف بها القضاء وهي مطبقة على ارض الواقع مفادها ان في بعض الحالات الضرورة ليس موظفا فعليا وانما قد يكون شخصا عاديا يستطيع ان يصدر قرارات ويقتحم الوظيفة اقتحاما في سبيل دفع الاخطار التي تواجه الدولة في ظل الظروف الاستثنائية تعتبر التصرفات الموظف الفعلى في اثناء ذلك صحيحه تأسيسا على مبدا دوام سير المرافق العامة بانتظام

❖ الاصل هو بطلان الاعمال والتصرفات الصادرة عنه لصدورها من غير مختص الا ان القضاء الاداري يقر بمشروعيه تلك الاعمال والتصرفات في حالات معينه حرصا على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

٢- مبدا قابليه المرفق العام للتغيير والتبديل

المرفق العام قد يتبدل ويمكن الاستغناء عنه ويحل مكانه مرفق جديد او قد يتطور ذات المرفق لذلك يجب ان نؤمن بهذا المبدأ لان حاجات الافراد متطورة ومتغيره ومتبدله فهذه المرافق لا يجب ان تقدم الخدمة حسب الظروف القديمة اي يجب ان تستجيب للمعطيات والظروف الحديثة اذ نستطيع ان نغير في طريقه الإدارة او الاسلوب او نستطيع تغيير نظام الإدارة من اداره مركزيه مباشرا نظام مؤسسات او فكره شركات بالتعاقد مع الاخرين بعقود التوريد وهناك من هو حامل الالتزام ومانع الالتزام كشركه الكهرباء فهناك اتفاقيات موقعه وهذه العقود فيها جانب تنظيمي تختلف عن العقود التجارية والمدنية فهي عقود اداره من العقود المسماة

❖ في العقود الإدارية لا يعترف بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين ولكن هناك جانب معين منه قد يعترف به وهو الجانب المالي ولكن قد يتغير هذا المقابل ضمن شروط تنظيميه وهي ان الدولة تبين كيف يجب ان نزود الخدمة وكم سعرها

❖ المشرع اجازة لمناح الالتزام ان يعدل مع حامل الالتزام في شروط الخدمة وتقديمها ويجوز لهما التعديل على شروط العقد وبنوده وذلك للانسجام مع فكره المتغيرات والمستجدات والانسجام مع فكره ان الخدمة التي تقدم يجب ان تكون حديثه ومنسجمه مع الحاجات الحديثة

❖ تستطيع الإدارة ان تعدل وتغير وتبدل في المراكز القانونية للموظفين العموميين وذلك لدواعي المصلحة العامة لكن ضمن شروط:

- ١- ان تكون القرارات تتصف بالعمومية والتجريد اي لا يطبق على شخص معين وانما على مجموعه افراد هنا يجوز التعديل في المركز القانوني
- ٢- يجب ان يكون هذا التعديل لمصلحه الإدارة اي لدواعي المصلحة العامة
- ٣- يجب ان يكون هذا التعديل صادر بقانون اي ان الأداة القانونية المستخدمة هي القانون فقط فلا يجوز باداه قانونيه اقل
- ٤- ان يكون هذا التعديل باثر فوري وليس باثر رجعي لأنها قد تمس بالحقوق المكتسبة فهناك حقوق مكتسبه لذلك فان القرارات الادارية لا يجوز ان يكون لها اثر رجعي كأصل عام وانما تكون بأثر فوري.

٣- مبدأ المساواة امام المرافق العامة:

نصت المادة (6) من الدستور الاردني عن المساواة اذ بينت ان الاردنيون متساويين في الحقوق والواجبات واتجهت الإرادة الضمنية لدى المشرع بان كلمه الاردنيين يعنى بها جميع البشر كما ان جميع التشريعات والدساتير الوطنية والكتب السماوية تؤكد على مبدأ المساواة.

متى نكون على قدم المساواة امام المرافق العامة؟

اذا توافرت الشروط القانونية وتمثلت الظروف في هذه الحالة نكون على قدم المساواة امام المرافق العامة اي يجب المساواة وعدم التمييز اي ان المرافق العامة

تقدم خدمتها على قدم المساواة لجمهور المنتفعين لذلك قد تختلف الظروف وقد لا تتوافر الشروط في هذه الحالة نميز من حيث:

(المكان ومن حيث الحالة الاجتماعية والحالة الثقافية والاقتصادية والنوع)

ما هي الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة من أجل تحقيق أهدافها ووظائفها المتمثلة بأشباع الحاجات العامة والمحافظة على النظام العام؟

(عناصر بشريه، عناصر ماديه ، عناصر قانونيه)

A-العناصر القانونية متمثلة بتصرفات الإدارة القانونية التي قد تكون بأرادته منفردة وتنقسم الى :

قرارات اداريه : وهي تصرفات قانونيه من قبل الإدارة ترتب هذه التصرفات اثار القانونية تنشئ وتعطل وتلغي المراكز القانونية الصادرة عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة

عقود اداريه وهي عندما تتوافق اراده الإدارة مع اراده اخرى وهؤلاء الاخرين قد يكونوا شركات او اشخاص معنويين خاصين او افراد اي (عندما تتعاقد الإدارة مع الاخرين بصفته شخص معنوي عام وتتمتع بالسلطة العامة.)

العقود الإدارية تختلف عن العقود المدنية او العقود التجارية

١- العقود الإدارية تخضع لنظام خاص بها لأنها تخضع للقواعد واحكام القانون العام وتتضمن شروطا استثنائية غير مألوفة في العقود المدنية والتجارية ولو وجدت هذه الشروط أدت الى فسخ العقد بالنسبة للعقود المدنية او التجارية.

٢- الإدارة تستطيع ان تعدل او تلغي في العقود الإدارية بإرادتها المنفردة وتستطيع ان تفرض جزاءات على المتعاقد معها اذا اخل به التزامه وهذا الامر لا يمكن تصوره في العقود المدنية او التجارية لان هذه العقود تحكمها قاعده العقد شريعة المتعاقدين وهذه القاعدة ليست مطبقة في العقود الإدارية الا فيما يتعلق بالمقابل المالي فقط.

B-الوسائل البشرية: وهم الموظفون العموميين والتي تشمل الوظيفة العامة والموظف العام وتبين انه من خلال هذا الموظف نستطيع اصدار تلك القرارات او التعاقد مع الاخرين من اجل تحقيق غايات واهداف الإدارة العامة وهي تحقيق المصلحة العامة

C-الوسائل المادية: تشمل المال العام

- الوسائل القانونية التي تصدر عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة القرار الاداري اتفق الفقه والقضاء على تعريف القرار الاداري ولكن هذا التعريف تعرض للانتقاد ومع ذلك تم الرد على هذه الانتقادات بحجج معين لتأكيد صحة التعريف **فاتفق الفقه والقضاء على تعريف القرار الاداري على انه:**

هو افصاح جهة الإدارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطه بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد احداث اثر قانوني معين متى كان ذلك جائزا وممكنا قانونا وكان الباعث اليه تحقيق مصلحة عامه.

الانتقادات التي وجهت لهذا التعريف:

1-انتقدت كلمه افصاح على اساس انه يمكن استخدام كلمه اخرى تكون اقوى بالتعبير بموضوع ان القرارات تتضمن قرارات ايجابية وسلبية وضنيه فنقول تصرف جهة الإدارة بدلا من افصاح جهة الإدارة

2-بما لها من سلطه بمقتضى القوانين والأنظمة هنا لو اقتصرنا على كلمه القوانين فيكون القانون بالمعنى الواسع الذي يشمل على جميع مصادر القاعدة القانونية ولكن هنا بالتعريف فكر القوانين والأنظمة فقصد القانون بالمعنى الضيق فلم يضيف التعليمات بالتعليم ولا حتى المبادئ القانونية العامة على الرغم من انها تعدل وتنشئ

وتلغي مراكز قانونية فاقتصار التعريف عن القوانين والأنظمة هذا الكلام غير سليم
اذ يمكن اصدار قرارات بالاستناد الى بقية المصادر القانونية.

- مثال على انشاء المركز القانوني صدور قرار بقبول احد الاشخاص بنقابه المحامين هنا اصبح له مركز قانوني.
- مثال على تعديل المركز القانوني ترفع الموظف من درجة الى درجة هنا تم تعديل مركزه القانون وحقوقه وواجباته.
- مثال على الغاء المركز القانوني عند احاله الموظف للتقاعد او انتهاء خدمات او عزله او شطب المحامي من جدول الممارسين هنا تم الغاء مركز القانون

✗ الفقه الفرنسي عرف القرار الاداري على انه كل عمل قانوني (تصرف قانوني) صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد احداث اثر قانوني معين.

شروط صحة القرار الاداري لكي يكون القرار سليما صحيحا لابد من توافر الشروط التالية:

1- عمل قانوني : اي ان يكون القرار الاداري تصرف قانوني صادر من جهة الإدارة بإرادتها المنفردة اي ان يكون مضمون القرار تصرف قانوني وهذا التصرف صادر من جهة الإرادة بإرادتها المنفردة دون ان تتوافق اراده الإدارة مع اراده اخرى لذلك يتم استبعاد الاعمال المادية والاعمال التمهيدية.

التصرف القانوني هو عمل او تصرف يترتب اثر قانوني وينشئ مراكز قانونية ويولد حقوق ويرتب التزامات:

الاعمال المادية : هو العمل او التصرف الذي لا يترتب اثر قانوني ولا يخلق مراكز قانونية ولا ينشأ حقوق والتزامات.

العمل التمهيدي هو خطوه من الخطوات التي تسبق اتخاذ القرارات القانونية وهو يهدف الى تنفيذ القرار ولا ينطبق عليها صفة القرار الاداري ومن الأمثلة على الاعمال التمهيدية كالتنسيب فهو يعد من الاجراءات التمهيدية التي لا يترتب اثر قانوني.

• ان الاعمال التمهيدية تسبق اتخاذ القرارات الإدارية وهذه الاجراءات (الاعمال) لا ترتب اي اثار قانونيه اي لا تنشئ ولا تلغي ولا تعدل مراكز قانونيه هذه الاجراءات لا ترقى الى مصاف درجه القرار الاداري فهي تعتبر مقترحات تصدر من لجان مختصه ولا ترتب اي اثار قانوني والحكمة من ذلك انها لا تنشئ حقوق ولا ترتب التزامات ولذلك ليس لها اي تأثير مباشر على المراكز القانونية القائمة الا عند صدور القرار (امثله) كالتوصيل بالجزاء التأديبي او التحقيق مع الموظفين العموميين او الاشخاص الذين ينتمون للنقابات المهنية او كالتنسيب بالتعيين او النقل او الترفيع او اخذ رأي لجنة فنيه او ماليه او قانونيه.

2- التصرف القانوني والقرار الاداري يجب ان يصدر من جهة الإدارة بوصفها سلطة اداريه وطنيه عامه

اي لا يجوز ان يصدر القرار الاداري من شركه كهرباء لان هذه الجهة يجب ان تتمتع بالسيادة والسلطان اي لديها سلطة عامه ويجب ان تكون وطنيه وتكون شخص معنوي عام وليس شخص معنوي عام هذه السلطة اذا تخلت عن السيادة والسلطان واذا خضعت نفسها لأحكام وقواعد القانون الخاص فهذه في هذه الحالة تصبح كالشخص المعنوي الخاص ولا يعتبر قرارها قرارا اداريا بالمعنى القانوني ويجب ان تكون وطنيه لان هناك الكثير من السفارات الأجنبية والمنظمات هذه القرارات التي تصدر عنها لا تعتبر قرارات اداريه.

3- يجب ان يكون القرار الاداري قرارا اداريا ونهائيا:

اي ان يكون القرار نهائيا غير معلق على شرط فاسد او مؤقت و لا يحتاج الى مصادقه او اجراءات من جهة اخرى وتجعله ذو اهميه خاصه بمعنى ان هناك قرارات تصدر من جهة قضائية كالمحاكم او تصدر عن سلطة التشريعية ولا تصدر عن طريق السلطة التنفيذية بوظيفتها الإدارية تحديدا لذلك لا تعتبر القرارات قرارات اداريه وفقا للمعيار الشكلي اي ان الجهة التي اصدرت القرار لم تكن اداره بل كانت سلطة قضائية او تشريعيه.

❌ ليست كل القرارات التي تصدر عن السلطة القضائية والتشريعية لا تعتبر قرارات اداريه فبعضها يعتبر قرار اداري كالقرارات التي تتعلق بشؤون الموظفين مثلا هناك ما يسمى بالأنظمة العامة للموظفين حيث يعمل فيها موظفين اداريين ويصدرون قرارات اداريه وكذلك القرارات الصادرة بشأن تعيين القضاة او ترفيعهم تعتبر قرارات اداريه يمكن الطعن بها امام القضاء الاداري اما احكام المحاكم فلا يجوز الطعن بها بالإلغاء امام القضاء الاداري وكذلك الاعمال التشريعية كاقترح القانون وقرارات لجان البرلمان وقررت رفع الحصانة فهي تتعلق بوظيفه السلطة التشريعية وتعتبر اعمال تشريعيه وكذلك اعمال السيادة لا يقبل الطعن بها بالإلغاء كإعلان الحرب واغلاق الحدود وقطع العلاقات الدبلوماسية مع دولة معينه واقامه علاقات مع دولة اخرى وتشكيل الحكومة فهي اعمال سياده لا تعتبر قرارات اداريه ولو تم الطعن بها امام القضاء الاداري سوف ترد شكلا لعدم الاختصاص لأنها اعمال سياده .

الخلاصة : الاعمال التي لا يقبل الطعن بها بالإلغاء امام القضاء الإداري:

- اعمال السيادة
- الاعمال القضائية
- الاعمال التشريعية

4- يجب ان يرتب القرار اثاره القانونية :

اي يجب ان ينشئ او يلغي او يعدل مراكز قانونيه اي ان المركز ينشئ حقوق ويرتب التزامات مثال فيما يتعلق بالموظف فتعينه يعتبر انشاء مركز قانوني وترفع يعتبر تعديل للمركز اما عزله او فصله يعتبر الغاء للمركز القانوني.

5- ان القرار الاداري يجب ان يكون صحيحا :

اي يجب ان يكون القرار خاليا من العيوب لأنه لا يحتوي على اي عيب من عيوب الالغاء ولا يوجد خلل بالشكل او الاجراءات ولا يوجد خلل بموضوع الجهة المختصة بإصدار هذا القرار وايضا لا يوجد خلل في سبب القرار ومحلله او الغاية التي هي دائما تحقيق المصلحة العامة فالأصل ان القرارات الإدارية تحمل قرينه السلامة اي تكون صحيحه وسليمه وعلى من يدعي خلاف ذلك يقع عليه عبء الاثبات

● **القاعدة العامة** ان القرارات الإدارية تستهدف المصلحة العامة لكن هناك قاعده مكمله تتمثل بقاعدة التخصيص الاهداف بمعنى ان يكون هناك تحقيق لهدف مخصص معين وليس تحقيق مصلحه عامه ويجب على الاداره تحقيق عند اصدار قراراتها الاداريه.

● **انواع القرارات الاداريه:**

1القرارات السلبية : بمعنى ان الاداره ترفض اتخاذ قرار او لا تفصح عنه ويكون تصرفها سلبيا بالرغم من توافر الشروط التي يتطلبها القانون وعلى الرغم من الزام المشرع باتخاذ القرار واصداره الا ان الاداره ترفض.

مثال على ذلك رفض نقابه المحامين قبول المحامي المتدرب على الرغم من توافر كافه الشروط في وعلى الرغم من الزام المشرع بقبوله طالما توافرت الشروط به.

2القرارات الضمنية:

وهو يستنتج من سكوت الإدارة عن الرد على الطلب المقدم اليها من دشن اي انه ضمن يتم معرفه مقصد الإدارة على الرغم من عدم اصدارها للقرار والمشرع لم يلزمها بان تصدر قرار

3القرارات الصريحة:

هو القرار التي تعبر به الإدارة عن ارادتها بشكل صريح وايجابي وهي الصوره غالبية القرارات الإدارية تصرف واضح من الإدارة.

اركان (عناصر) القرار الاداري:

1) الاختصاص

وهو المقدره القانونيه على اتخاذ القرار على نحو يعتد به قانونا (الصلاحيه القانونيه لاتخاذ القرارات الاداريه وفقا للتشريعات النافذه) و وجود شخص او جهه مختصه باصدار القرار الاداري يحدده المشرع.

2) الشكل والاجراءات

الإجراءات يقصد بها الإجراءات التمهيدية التي تسبق القرار الإداري كالتوصية والتنسيب أما شكل القرار فإما ان يكون مكتوب على شكل نص او قد يفهم القرار دون ان يصدر كالقرار الضمني وغالبا ما يكون القرار مكتوبا او قد يكون شفويا **(مثال)** يكون شفويا مثل امر رجل السوء التوقف لمنع الحوادث ويكون مكتوبا مثل جواز السفر او بطاقه الاحوال او رخصه القيادة.

3) السبب :

وهو الحالة الواقعية المادية القانونية التي تدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار الإداري اي يجب ان يكون واقع ومادي وملموس و قانوني اي تتوافر فيه الشروط القانونية

4) المحل :

اي موضوع القرار وهو الاثر القانوني للمركز القانوني (تعديله ، انشائه ، الغائه) يجب ان يكون جائزا وممكنا وليس مستحيلا ويجب ان يكون مشروعاً من الناحية القانونية اي الا يتعارض القرار مع قواعد قانونيه.

• الفرق بين القرارات الادارية الفردية والقرارات التنظيمية:

القرارات الفردية هي القرارات التي تمس المراكز القانونية الشخصية اي تخاطب هذه القرارات فردا معينا بالذات او قد توجه الى مجموعه من الافراد ان القرار الإداري ينشئ المراكز القانونية ويعملها ويلغيها **""(مثال)""** قرار صادر بحق موظف معين بترفيعه في الوظيفة او صدور قرار بترفيه 20 موظف من الدرجة الى اخرى مع ذكر اسمائهم بالذات وارقامهم الوظيفية ودرجتهم الجديدة.

القرارات التنظيمية : وهو ذلك القرار الذي يضع قواعد عامه ومجرده ويولد مراكز قانونيه عامه تطبق على من تتوافر فيهم الشروط دون تحديد لهؤلاء الأشخاص.

""(مثال)"" تحديد ساعات طلبت كليه الحقوق 141 ساعه فهذا القرار لا يشمل شخص بذاته وانما كافه طلبه الكلية.

وهو صادر عن السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) ويتوشح بإرادة ملكيه وينشر بالجريدة الرسمية ويصبح اسمه نظام (نظام تنفيذي ، تنظيمي، أنظمة ضبط) اما اذا كان صادر من جهة اخرى اداريه (مركزيه، لامركزية) يسمى بالتعليمات اذ

كان يخاطب شريحه واسعه ويصدر القرار بالاستناد اليه ويسمى أيضا بالقرار التنظيمي.

(""مثال"") منح العلاوة العائلية للموظفين المتزوجين في الوزارات الحكومية والمؤسسات العامة وهذا القرار تنظيمي لأنه لا يحدد شخص باسمه او بذاته.

- القرار التنظيمي يسري من تاريخ النشر بينما القرارات الفردية تسري من تاريخ علم صاحب الشأن بها عن طريق التبليغ او بالوسائل الإلكترونية او بالعلم اليقيني او بالنشر
- القرار التنظيمي يجوز الغاءه اذا كان فيه اخطاء او اذا كان باطلا خلال 60 يوما على عكس القرار الفردي الذي لا يجوز سحبه او الغاءه كقاعدة عامه استثناء على ذلك انه يتم سحبه اذا كان منعدما اي لا تتوافر فيه الشروط القرار الاداري او كان المحل مستحيلا او عدم الاختصاص جسيما ويمكن الغاءه اذا كان باطلا اما اذا كان سليم في الاصل الا يتم سحبه ولكن بعد 60 يوما القرار الفردي يتحصن ويصبح بمنأى عن الالغاء حتى لو كان معيبا او باطلا بينما القرار التنظيمي يجوز الغائه وتعديله دون التقيد بمواعيد محدد مثل تعديل رواتب الموظفين

❖ القرار الاداري قد يكون (كاشف، منشئ)

القرار المنشئ هي القرارات التي يترتب عليها اثر قانوني جديد بحيث ينشئ مركز قانوني او يعدله او يلغيه

(مثال) قرار تعيين موظف في وظيفه يمثل انشاء مركز قانوني يجدر الإشارة هنا الى ان القرار تعيين الموظف يكون بالإرادة المنفردة للإدارة دون موافقه ادارته الموظف اما الحالات التي يكون فيها اراده الموظف فهذه تكون قرارات معلقه على شرط واقف او شرط فاسخ.

الشرط الواقف:: بمعنى ان يكون القرار معلقا على شرط واقف وينتهي تعليق القرار في هذه الحالة عندما يباشر الموظف عمله.

الشرط الفاسخ يكون عندما يرفض ويستتكمف الموظف عن العمل ويعتبر القرار كانه لم يكن.

❖ القرار الاداري يسري باثر فوري من تاريخ صدوره بالنسبة لجهة الإدارة اما في مواجهه الاشخاص فلا يسري القرار الا من تاريخ علمهم به وهناك عدة وسائل للعلم بالقرار الاداري منها : النشر بالجريدة الرسمية النشر على الوسائل الإلكترونية التبليغ والعلم اليقيني..

العلم اليقيني : بمعنى ان الشخص المعني بالقرار الاداري عنده علم بالقرار الاداري علما يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا بمعنى (لا يوجد شك بأن ذلك الشخص ليس لديه علم بالقرار)

التبليغ : هو وسيلة من وسائل العلم بالقرار الاداري بالنسبة للأفراد حيث يتم تبليغ الموصى بالقرار الاداري ويقوم بالتوقيع على ورقه الاصل او النسخة منها او بالإلصاق او من خلال الصحف وغير ذلك من وسائل التبليغ

النشر : فيكون اما في الجديد الرسمية او لوحه الاعلانات للطلبة او في الوزارات بالنسبة للموظفين او لوحه الاعلانات في النقابات اول وسائل الإلكترونية مثل ايميل الالكتروني

❖ كيف تنتهي القرارات الإدارية؟

1 بشكل طبيعي

اي بمعنى ان القرار الاداري ينتهي عند القيام بتنفيذه (مثال على ذلك) قرار ابعاد اجنبي عن الديار الأردنية كما لو ان هناك شخص اجنبي في الاردن ومخالف لشروط الإقامة في المملكة ولا يمتلك تصريح عمل فانه يتم القبض عليه واحالته لمركز الشرطة ويجري توقيفه الى حين صدور قرار من وزير الداخلية بأبعاد ذلك الاجنبي عن البلاد الأردنية سواء عن طريق المنافذ البريه او الجوية او البحرية وبالتالي سينتهي اثر هذا القرار الاداري بعد تنفيذه ايضا قد ينتهي القرار الاداري بانتهاء مده نفاذ ذلك القرار على اختلاف تلك المدد (مثال على ذلك) انتهاء مده رخصه قياده المركبة او رخصه محل تجاري او جواز سفر كما يشمل الغاء القرار الاداري بالشكل الطبيعي القرارات المتعلقة على شرط فاسخ او واقف.

2 تدخل من الإدارة

بمعنى ان الإدارة تقوم بإلغاء القرار الصادر عنها اذا كان باطلا او مشوبا بعيب من عيوب الالغاء خلال مد معينه وقد تقوم الإدارة بسحب القرار وذلك عندما يكون منعما او بمعنى اخر ليس له اثر قانوني كأن يصدر قرار بمخالفه بسيطة حيث

يصدر قرار بإبطال ذلك القرار خلال مده 60 يوم اما اذا كان منعما فتقوم الإدارة بسحبه دون التقيد بمده 60 يوما .

3الطعن بها امام القضاء

القرار المنعما لا يولد اي حقوق مكتسبه وبالتالي يتم سحبه من خلال جهة الإدارة حتى لو لم تقوم بسحبه الإدارة وجرى الطعن فيه امام القضاء فسوف يقوم القضاء بإلغائه في هذه الحالة يكون السحب يساوي الالغاء اي بمعنى الغاء القضاء للقرار المنعما يكون بمثابة سحب الإدارة لذلك القرار فالسحب يمتد اثره للماضي والمستقبل على عكس القرار الباطل (الإلغاء) الذي لا يمتد للماضي وانما للمستقبل.

الالغاء القضائي يتم في الطعم بالقرار الاداري امام المحكمة الإدارية فان رات المحكمة ان القرارات باطله تستجيب وتقوم بإلغائها، السحب الاداري والالغاء القضاء يؤديان الى ذات النتيجة وهي زوال القرار الاداري بأثر رجعي واعتباره كأنه لم يكن ولا يعترفان بالحقوق المكتسبة شريطه ان يكون ذلك الالغاء القضائي مبني على قرارات منعمة او سلطه مقيدة.

❖ القاعدة العامة تشير الى ان القرارات الإدارية السليمة لا يجوز سحبها لكن هناك استثناءات فيما يتعلق بالقرارات الفردية فالأصل ان القرارات الإدارية الفردية لا يجوز سحبها لأنها تتعلق بالحقوق المكتسبة لكن الاستثناء يجيز ذلك كما في القرارات الإدارية الفردية المتعلقة بالضبط الاداري حيث يجوز سحبها اما القرارات الإدارية العامة التنظيمية فيجوز تعديلها وسحبها وتبديلها وإلغائها لأنها لا ترتب حقوق فردية مكتسبة لكن هناك شروط لتلك القرارات حتى يتم تعديلها وسحبها:

(1) يجب ان تكون لدواعي المصلحة العامة

(2) يجب ان تشمل كل الاشخاص الذين تخاطبهم

القرارات التنظيمية لا يجوز فيها لأي احد الاحتجاج بالحقوق المكتسبة فالمراكز القانونية العامة قابله للتغيير والتبديل في كل وقت ما دام ان التعديل او الالغاء لن يمس حق مكتسب ولن يسري بأثر رجعي.

❖ الوظيفة العامة

- وهي من الوسائل البشرية للإدارة وتكمن اهميه الوظيفة العامة بان لها اثر ايجابي على وجود الدولة وهناك اجهزه اداريه في الدولة تقوم بوظائفها المتعددة وبالتالي معظم دول العالم منظمه الوظيفة العامة من خلال القوانين او انظمه ففي مصر وفرنسا من خلال قوانين وفي الاردن من خلال انظمه وقوانين وهذا منصوص عليه في الدستور الأردني.

- الدساتير حول العالم تجعل الوظيفة حق للمواطنين والدستور الاردني في المادة 22 يكفل في البند الاول منه على حق المواطنين في تولي المناصب العامة ووفقا للشروط المعنية في القوانين والأنظمة ومن وهذه المناصب (رئيس بلديه، رئيس محافظه، نائب) اما البند الثاني يجعل الحق تولي الوظائف العامة من دائمه او مؤقتة وفقا للكفاءات والمؤهلات بمعنى حتى يكون المواطن ضمن الفئة الاولى او الثانية او الثالثة او العليا يجب ان يكون لديه مؤهلات كالمؤهل العلمي مثلا والفئة الاولى والفئة العليا درجه البكالوريوس حد ادنى والفئة الثانوية دبلوم مجتمع حدا ادنى والفئة الثالثة يجيد القراءة والكتابة.

- الدولة بصفتها شخصا معنويا لا يمكن لها ان تمارس وظائفها الا من خلال الموظفين العموميين الذين يعبر عن اراده الدولة ويترجم سيادتها على ارض الواقع.

- **التكييف القانوني للعلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة:**

كان ينظر لها انها علاقه تعاقدية ثم تطور الامر ليصبح علاقه تعاقدية تحكمها قواعد القانون العام وليس الخاص ثم تطور ذلك ليصار الى اعتبارها علاقه تنظيميه (وفي الاردن حاليا هي علاقه تنظيميه علاقه المواطن التي تربطه بالإدارة او الدولة) تاريخيا في فرنسا كان مفهوم الوظيفة مختلف حيث كان هناك تأثير للنظم السياسية والاجتماعية السائدة آنذاك وكانت الوظائف تباع وتشترى وتورث لأنها تأثرت بالنظام الملكي القائم على الوراثة فكانت تورث من الاباء للأبناء وبالتالي كانت الوظيفة العامة تقوم على فكره ماليه وتعتبر عنصر من عناصر الذمة المالية للموظف وعلى هذا الاساس يمكن انتقالها بالميراث او بالبيع تطورت الامور لاحقا

واصبحت الوظيفة تعتبر تكليف والزام بمعنى ان الوظيفة تفرض فرضا على الشخص رغما عن ارادته دون ان يكون لها له حق في قبولها او رفضها وتطورت هذه الفكرة لاحقا.

- الاصل ان يتم تعيين الموظف العام بالوظيفة العامة بقرار صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة وبمجرد صدور القرار فإنه يرتب الآثار القانونية للوظيفة العامة بصرف النظر عن موافقته او عدم موافقته.

طرق التعيين:

-1-القرارات الإدارية : وهي اكثر الوسائل شيوعا اي بمعنى صدور قرار من الإدارة بتعيين شخص ما في وظيفه ما

-2-التعاقد مع بعض الاشخاص : وهذا العقد تنظيمي (اداري) ولا يخضع لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين

-3-التكليف : بالنسبة للأجانب وذلك عندما تكون الوظيفة تتطلب كفاءات معينة ليست متوافره في المواطنين الاردنيين فيتم اللجوء الى الاجانب لتعيين بمثل هذه الوظائف

- القرارات الصادرة بخصوص الموظفين العموميين سواء قرارات (تعيين، نقل، عزل ترفيع) وغيرها تعتبر قرارات إدارية بالمعنى الفني وتصدر بإرادة منفردة من جهة الإدارة دون ان يساهم الموظف بهم يجوز الطعن بهذه القرارات بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية منذ تعيينه حتى نهاية علاقته الوظيفية بالإدارة كالقرارات المتعلقة بتأديب الموظف العام.

• يجب احترام القواعد الشكلية للوظيفة العامة من حيث:

- ❖ استخدام ذات الأداة القانونية في تعديل المركز الوظيفي للموظف العام وعدم سريان التعديل باثر رجعي

- ❖ لا يجوز للموظفين الامتناع عن العمل احتراماً لمبدأ دوام سير المرافق العامة سواء بصورة الاعتصام او الاضراب او غير ذلك.

- المشرع الاردني جعل نظام الخدمة المدنية ساري على كافة موظفي هذه الخدمة وعلى موظفي اي مؤسسه رسميه عامه لا يوجد لها نظام خاص ينظم شؤون وظيفتهم فنصت المادة (3) من نظام الخدمة المدنية على فئات التي لا تخضع لنظام الخدمة المدنية وهي:

1)القضاة المادة (98 من الدستور) فهم من الذين يعينون بإرادة ملكيه

2)قاده الجيش (المادة 127 من الدستور)

3)هيئات الشرطة والدرك

4)السلك الدبلوماسي والقنصلي

5)موظفي الديوان الملكي بالمجالس البرلمانية

6)هناك نظام خاص لموظفين مؤسسه العمل الاجتماعي

7)هناك نظام خاص لموظفي مؤسسه الإذاعة والتلفزيون

8)هناك نظام خاص بموظفي اعضاء الجامعة الأردنية

- تصنيف الوظائف الحكومية ووصفها حسب المادة 13 من نظام الخدمة المدنية:

1-المسمى الوظيفي

2-الهدف العام للوظيفة

3-مهله الارتباط

4- المهام

5-المسؤوليات والمتطلبات الرئيسية لإشغال الوظيفة

6-اجراء وصف مفصل وتحليل دقيق لكل وظيفه واوجه النشاط التي تشمل عليها.

- الموظفين جرى تقسيمهم في نظام الخدمة المدنية حسب المادة (17) الى:

❖ موظفين دائمين يتم تعيينهم بوظائف دائمه ذات الفئات والدرجات كل فئة فيها مجموعه من الدرجات مثل الفئة العليا فيها درجتين الفئة الاولى وفيها ثمنيه درجات والفئة الثانية فيها سبع درجات والفئة الثالثة فيها ثلاث درجات

❖ هناك موظفين يخضعون لقانون التقاعد المدني ومنهم يخضع لقانون الضمان الاجتماعي وهناك موظفين بعقود وينقسمون الى عقود شامله لجميع العلاوات تكون مدرجه في جدول تشكيلات الوظائف او على حساب المشاريع وهناك موظفين منفيين عن العمل بسبب الإجازة دون راتب وعلاوات فيتم توظيفهم بعقود لإشغال تلك الوظائف التي لم تعد شاغره.

❖ لقد عرف قانون العقوبات الموظف العام في المادة (٦٩) : بأنه كل موظف عمومي في السلك الإداري او القضائي وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية او العسكرية أو فرد من افرادها وكل عامل او مستخدم في الدولة او في ادارة عامه لكن هذا التعريف لا يعتبر جامعا مانعا والمشرع يريد التوسع في هذا التعريف لسببين هما:

1) حمايه المرافق العامة

2) من اجل التوسع في تفسير عبارة الموظف العام حتى يتوسع في النطاق الشخصي للتجريم

● المادة 16 من نظام الخدمة المدنية التي نصت على فئات الموظفين وهي:

1- **الفئة العليا** : تشمل كبار الموظفين مثل الأمين العام و رؤساء الجامعات ، قاضي القضاة، رئيس ديوان المحاسبة

2- **الفئة الاولى** : كحد ادنى حامل الدرجة الجامعية الاولى (البكالوريوس) يتقلدون الوظائف القيادية والإشرافية ويتخذون قرارات مصيرية

3- **الفئة الثانية**: يحمل شهاده كليه المجتمع (دبلوم) الدراسة فيها سنتان يتقلدون الاعمال الفنية مثل مدخل المعلومات.

4- **الفئة الثالثة**: يجيد القراءة والكتابة وهي الخدمات المساندة مثل السائقين الحراس المرسلين.

• هناك شروط يجب توافرها لاكتساب الشخص صفة الموظف العام وهي

(1) ان يكون التعيين صادر بقرار من الجهة المختصة او بالتعاقد معه او بالتكليف الجهة المختصة بالتعيين في الفئة العليا هي مجلس الوزراء والتعيين في الفئتين الاولى والثانية هي والوزير المختص بناء على تنسيب من ديوان الخدمة المدنية بعد تجاوز الامتحانات والمقابلات والتعيين في الفئة الثالثة يكون بقرار الوزير بناء على تنسيب من اللجنة الملكية لشؤون الموظفين والجهة المختصة بإصدار قرار تعيين الموظفين بعقود هو الوزير بناء على تنسيب من الأمين العام وهناك حالات يكون فيها التعيين بقرار من رئيس الوزراء

(2) ان تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف مدرجه في جدول تشكيلات الوظائف وهذا الجدول يصدر بموجب قانون الموازنة العامة) يقصد بذلك في النظام المركزي موظفين في الوزارات) او بموجب موازنه احدى الوحدات الحكومية (ويقصد في ذلك في النظام المركزي واللامركزي كالمؤسسات والجامعات والبلديات) التي تتمتع باستقلال مالي واداري

(3) ان يشغل وظيفه في خدمه مرفق عام اداري يدار بإدارة مباشره من قبل الدولة كالوزارات او من إحدى الاشخاص المعنويين التابعين لها كالجامعات والبلديات والمؤسسات واستنادا الى ذلك فان العاملين بالمرافق التي تدار بطريقه الامتياز كشركه الكهرباء وشركه مصفاة البترول لا يعتبرون موظفين على الرغم من عملهم بالمرافق العامة والسبب لأن هذا المرفق لا يدار بشكل مباشر او غير مباشر في الدولة او أحد الاشخاص المعنويين التابعين لها.

• لا يجوز قبول طلب توظيف لمن بلغ 48 سنه من عمره عند تقديم الطلب حيث يتم تخصيص 500 وظيفه سنويا لتعيين أوائل الافواج الجامعية سواء خاصه او حكومية و100 وظيفه لتعيين أوائل كليات المجتمع التقني و30 وظيفه لتعيين أوائل حمله الدبلوم الفني و20 وظيفي لتعيين أبناء المصابين العسكريين ممن أصيبوا اثناء أداء الوظيفة.

شروط تطلبها المشرع عند التعيين بأي وظيفة من الوظائف مهما كانت الدرجة:

(١) الجنسية : ان يكون اردني الجنسية وهذا ينسجم مع الدستور ضمن مبدأ السيادة الوطنية وهو مبدأ معترف به دوليا وحرصا على أمن الدولة حيث أن لكل دولة

الحق في الوضع قوانينها و أنظمتها بما يسمح باقتصار شغل الوظائف العامة على مواطنيها دون الأجانب ومع ذلك المشرع سمح بتعيين الأجانب لكن بشروط محددة ومن خلال عقود والموافقة من قبل رئيس الوزراء

(٢) اكمل 18 من عمره بموجب البطاقة المدنية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات.

(٣) الا يزيد عمره عن 48 سنة او السن الذي يحدده مجلس الوزراء وهذا الشرط يلاحظ عليه انه يتنافى مع الاعتبارات الإنسانية ومع النصوص الدستورية التي تقتضي بعدم التمييز والتي تؤكد ان التعيينات قائمه على أساس المؤهلات والكفاءات وليس العمر.

(٤) أن يكون خاليا من الامراض العقلية والبدنية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سوف يعين فيها ويتم إثبات هذا الشرط بالشهادة الطبية بعد اجراء الفحص الطبي للشخص المراد تعيينه.

(٥) غير محكوم بجناية او جنحه مخره بالشرف او الأخلاق والآداب العامة وعلى هذا الأساس يجب على الشخص ان يبرز شهاده عدم المحكومية لإثبات حسن السيرة والسلوك.

(٦) مستوفيا لمتطلبات اشغال الوظيفة العامة حيث يتم الرجوع الى الفئات لمعرفة المؤهلات والكفاءات المطلوبة لإشغال تلك الوظائف.

(٧) الا يكون شريكا في شركه يتولى إدارتها او ينتحل صفه التاجر منعا لتضارب المصالح والتفرغ التام لأعمال الوظيفة.

• العقوبات التي يتم ايقاعها على الموظف العام

تندرج من التنبيه ثم الإنذار ثم الحسم من الراتب الشهري بما لا يزيد عن سبع ايام في الشهر ثم حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحده ثم حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات ثم حجبها لمدة سبع سنوات تم الاستغناء عن الخدمة ثم العزل

• حقوق الموظف العام

حق الترفع / النقل / الإعارة / الحصول على الإجازة / الاستقالة / حق في الراتب / الحوافز / الكفاءات / البدلات التي تتعلق في زياده التميز والموظف المثالي /

التقارير السنوية التي يحصل عليها الموظف (ضعيف، مقبول، ممتاز، جيد، جيد جداً)

• الاجازات للموظف العام:

- (١) اجازة سنوية مدفوعة الراتب الإجمالي مدتها 30 يوم في السنة ويتم وضع جدول أولي ينظم استخدام الموظفين لإجازاتهم بصورة يكفل دوام سير العمل
- (٢) لا تحسب أيام العطل والأعياد من الإجازة إذا كانت اثنائها
- (٣) لا يستحق الإجازة السنوية الموظف في المدة التي يكون فيها مجاز دون راتب أو علاوات أو مبعوث أو مكلف
- (٤) تستحق الموظفة الحامل إجازة أمومة ومدتها 90 يوم متواصلة قبل الوضع وبعده وتثبت ذلك من الطبيب
- (٥) يستحق الموظف إجازة أبوة براتب كامل ثلاث أيام في حال ولادة الزوجة وعليه إحضار تقرير طبي بولادة زوجته
- (٦) تستحق الموظفة لمدة تسع أشهر بعد إنهاء اجازة الأمومة ساعه رضاعة في اليوم
- (٧) الإجازة العرضية في حاله وفاه الأقارب مدة ثلاث أيام اذا كانوا من الدرجة الأولى ومدة يومين إذا كانوا من الدرجة الثانية ويوم واحد إذا كانوا من الدرجة الثالثة . (٨) للمعلم الذي لا يتمتع بالإجازات السنوي أخذ إجازة لأسباب اضطراريه مدة لا تزيد عن سبع أيام خلال السنة الدراسية
- (٩) إذا توفيت زوجه الموظف يستطيع أخذ إجازة عشر أيام أما الموظفة مدة شهر
- (١٠) إجازة الحج مدتها 21 يوم متصلة لمره واحده طيلة مدة العمل في الخدمة المدنية ويستحق راتبه كاملا مع العلاوات
- (١١) مرافقه الزوج او الزوجة للإعارة او للإيفاد او للدراسة حيث يتم احضار صورته عن القرار وتكون هذه الإجازة مدة سنة إجازة
- (١٢) للعناية بأحد أفراد الأسرة بسبب الوضع الصحي مدة سنة
- (١٣) للموظفة حق الإجازة مدة لا تزيد عن سنتين للعناية بطفلها الرضيع

١٤) للموظفة حق الإجازة مدة 14 شهر وعشره أيام بسبب وفاه الزوج وهي مدة العدة الشرعية

١٥) إذا كان مريض أو في حالات أخرى مبرره

• حالات إنهاء الخدمة للموظف العام:

- ١- قبول الاستقالة
- ٢- انتهاء مدة العقد أو انتهائه من قبل الإدارة لأنه عقد اداري
- ٣- فقد الوظيفة في حاله تغيب الموظف عن العمل مدة عشر أيام متتاليه ولا يحصل على أي حقوق ماليه
- ٤- عدم اللياقة الصحية
- ٥- الاستغناء عن الوظيفة أو العزل
- ٦- بلوغ السن القانوني
- ٧- فقد الجنسية الأردنية
- ٨- تسريح الخدمة
- ٩- انتهاء الخدمة أو الإعفاء منها
- ١٠- الإحالة على التقاعد أو الاستيداع
- ١١- الوفاء

###مهم###

أسئلة الميـد

- ١- أذكر خصائص القانون الإداري؟
- ٢- أذكر النتائج المترتبة على اكتساب الشخصية الاعتبارية؟
- ٣- عرف كل مما يلي:
- ١- العرف الإداري

ب- التنظيم الإداري

ج- الشخصية المعنوية المهنية

د- المركزية الإدارية

هـ- التنظيم الإداري

أسئلة الكويز:

١- عرف الضبط الإداري وبين الفرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي

أسئلة الفاينل

١- اذكر حالات استخدام السلاح؟

٢- عرف المرافق العامة وأذكر عناصرها؟

٣- عرف القرار الإداري وعدد أركانه؟

٤- بين طرق إنهاء القرار الإداري؟

٥- اذكر شروط تعيين الموظف العام؟

تم بحمد الله

مع تمنياتي لكم بالتوفيق والنجاح

هالة العتوم