

Temporary Seizure under the Jordanian Defense Law and its Impact on the Right to Property: A Critical Analysis Study

Jumana Yahya Saleh Zahida*

Notary Public, Amman Court of First Instance, North Amman Division, Jordan

Received: 28/6/2020

Revised: 4/9/2021

Accepted 12/9/2021

Published: 1/3/2022

* Corresponding author:

j_yheya@yahoo.com

Zahida, J. Y. S. . (2022). Temporary Seizure under the Jordanian Defense Law and its Impact on the Right to Property: A Critical Analytical Study. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 49(1), 128-139.
<https://doi.org/10.35516/law.v49i1.822>



© 2022 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Abstract

Objectives: The study aims to determine the legal means followed by the administration to expropriate property and clarify the legal guarantees provided by the Jordanian Defense Law to protect private property that received constitutional protection. The study will investigate the adequacy of these guarantees through the procedures followed by the administration in the temporary seizure and compensation for the seizure, and the extent of judicial control over the administration's procedures in the temporary appropriation and compensation for seizure.

Methods: A critical and analytical approach were applied to the texts related to the subject of the study.

Results: The study finds weakness of the legal guarantees in the text of Article (5) of the Jordanian Defense Law. The assessment of compensation in case of necessity is after the seizure of possession, that is, immediate possession is permissible before the assessment of compensation.

Conclusions: The study recommends the reformulation of Article (5) of the Jordanian Defense Law in line with the requirements of the constitutional principle "the right of property is safeguarded." It also has to be reformulated, especially with regard to the period offered in it, and setting a maximum period for the seizure to ensure the protection of the right of private property from abuse by the administration. Re-drafting the text of Article (9) of the same law to clarify the procedures for compensation and the mechanism for paying it. Finally, we hope that the jurisdiction of the Administrative Court will extend to requests for compensation, as they arise from the seizure decision.

Keywords: Property right, temporary seizure, Jordanian defense law.

الاستيلاء المؤقت في ظل قانون الدفاع الأردني وأثره على حق الملكية: دراسة تحليلية نقدية جمانة يحيى صالح زاهدة*

كاتبة العدل، محكمة بداية عمان، قسم شمال عمان، الأردن

ملخص

الأهداف: تحديد الوسائل القانونية التي تتبعها الإدارة لنزع الملكية وبيان ماهية الضمانات القانونية التي وفّرها قانون الدفاع الأردني لحماية الملكية الخاصة التي حظيت بالحماية الدستورية، ومدى كفايتها من خلال الإجراءات التي تتبعها الإدارة في الاستيلاء المؤقت والتعويض عن الاستيلاء ومدى الرقابة القضائية على إجراءات الإدارة في الاستيلاء المؤقت والتعويض عن الاستيلاء.

المنهجية: المنهج التحليلي النقدي للنصوص المتعلقة بموضوع الدراسة.

النتائج: وهن الضمانات القانونية في نص المادة (5) من قانون الدفاع الأردني وافتقارها لها. وتقدير التعويض في حالة الضرورة يكون بعد وضع اليد أي أن الحيابة الفورية جائزة قبل تقدير التعويض.

التوصيات: أهمها إعادة صياغة المادة (5) من قانون الدفاع الأردني بما يتواءم ومقتضيات المبدأ الدستوري "حق الملكية مصون" كما لا بد من إعادة صياغتها وخاصة فيما يتعلق بالمدة المطروحة فيها وتحديد مدة كحد أقصى للاستيلاء لضمان حماية حق الملكية الخاصة من تعسف الإدارة. وإعادة صياغة نص المادة (9) من ذات القانون لبيان إجراءات التعويض وآلية دفعه ونأمل أخيراً امتداد اختصاص المحكمة الإدارية إلى طلبات التعويض كونها ناشئة عن قرار الاستيلاء.

الكلمات الدالة: حق الملكية، الاستيلاء المؤقت، قانون الدفاع الأردني.



© 2022 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

المقدمة

يعد حق الملكية من أبرز وأهم الحقوق الدستورية والقانونية نظراً لما يمثله من أهمية في حياة الأفراد والدولة، ودوره الحيوي في شتى مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية؛ فهو حق مصون فلا ينزع ملك أحد بلا سبب شرعي.

وقد تحتاج الإدارة لأداء وظائفها، وتحقيق السلامة العامة إلى أموال الأفراد لاسيما العقارات لمواجهة حالة طارئة كانتشار الأوبئة، فتلجأ إلى إجراء نزع الملكية جبراً عن أصحابها ودون رضاهم مقابل تعويض يدفع إليهم، رغم أنّ حق الملكية حق مصون فلا ينزع ملك أحد بلا سبب شرعي. إلا أنه استثناء يجوز المساس بهذا الحق متى كان ذلك تحقيقاً للسلامة العامة؛ لأن المنطق يقتضي أنه إذا تعارضت المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة، فإن المصلحة العامة ترجح نظراً لما للملكية الفردية من وظيفة اجتماعية يجب أن تؤديها.

كما تقرّ كل المواثيق الدولية والإعلانات العالمية بحق الدولة في نزع الملكية الخاصة متى كانت هناك ضرورة ملحة لتحقيق السلامة العامة تمارس في إطار القانون، ومقابل تعويض عادل، رغم أنها تكسّر الحماية الدستورية، وتحترم نظام الملكية، إلا أنّ جواز مساس الإدارة بهذا الحق لا يعني الاعتداء عليه، وإنما يجب أن يكون ذلك استناداً لنص تشريعي صادر عن السلطة المختصة ووفق مراحل وإجراءاته، وليس بقرار إداري، وفي هذا ضمان مهم لحماية الملكية الخاصة. تعدّ هذه الثلاثية، وجوب أن يتم نزع الملكية من أجل السلامة العامة، وفي إطار القانون، ومقابل تعويض عادل كون الأفعال التي تأتي بها الدولة تنطوي من حيث الأصل على عنصر الخطأ وتتضمن مفهوم الإخلال بالتزام قانوني. يترتب عليه نشوء مركز قانوني للمتضرر يستحق بموجبه التعويض عما لحقه من ضرر من جراء وقوع الكارثة، وليس مجرد مساعدة تمنحها الدولة إياه. هي بمثابة ضمانات دستورية من شأنها أن تجعل سلطة الإدارة مقيدة عند لجوئها لهذا الإجراء الخطير الذي يتميز بالطابع الاستثنائي؛ فالاستيلاء وسيلة من الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة للحصول على الأموال المنقولة، واستخدام الأموال غير المنقولة بصفة مؤقتة فهو يشكل اعتداء على الملكية الخاصة مما يوجب على الإدارة أن توازن بين أمرين عند اللجوء إلى الاستيلاء، الأول: احترام الملكية الخاصة، والثاني مراعاة مقتضيات السلامة والمصلحة العامة، لذا أحاطه المشرع بجملة من الضمانات لضمان عدم انتهاك الإدارة للملكية الخاصة.

وتهدف هذه الدراسة إلى التعرف على النظام القانوني للاستيلاء المتعلق بالتشريعات الاستثنائية التي تطبق في حالات الضرورة. والتعرف على إجراءات الاستيلاء بما فيها الإجراءات الإدارية التي تشمل السلطات المختصة بممارسة الاستيلاء وإجراءات وضع اليد على الأموال المستولى عليها، وتحديد القضاء المختص بالفصل في المنازعات التي يثيرها الاستيلاء سواء كانت منازعات إدارية أو منازعات تتعلق بتقدير التعويض التي يستحقها أصحاب الأموال المستولى عليها. وعليه نساءل، وما الوسائل القانونية التي تتبعها الإدارة لنزع الملكية؟ ما الضمانات القانونية التي وفّرها قانون الدفاع الأردني لحماية الملكية الخاصة التي حظيت بالحماية الدستورية. وما مدى كفايتها؟ وما الإجراءات التي تتبعها الإدارة في الاستيلاء المؤقت والتعويض عن الاستيلاء؟ وما مدى الرقابة القضائية على إجراءات الإدارة في الاستيلاء المؤقت والتعويض عن الاستيلاء؟ وسيتم الإجابة عن هذه التساؤلات من خلال المنهج التحليلي النقدي للنصوص المتعلقة بموضوع الدراسة؛ لبيان أثر قانون الدفاع الأردني على حق الملكية الخاصة. وعليه تقسم الدراسة إلى مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: مفهوم الاستيلاء المؤقت كسبب من أسباب نزع الملكية

المبحث الثاني: الرقابة القضائية في حماية حق الملكية

المبحث الأول: مفهوم الاستيلاء المؤقت كسبب من أسباب نزع الملكية

من الوسائل التي تتبعها الإدارة لاكتساب المال العام: وسيلة الاستيلاء على العقارات والمنقولات الذي يعني سيطرة الإدارة، وحيازتها للعقارات والمنقولات المملوكة للأفراد أو الهيئات الخاصة جبراً عنهم، وبصفه مؤقتة أو تمهيداً لنزع ملكيتها بشكل دائم، ويكون الاستيلاء المؤقت أو الدائم لأغراض السلامة العامة، مقابل تعويض عادل. (الحلو، 2004، ص 466)

فقد يحدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ؛ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون؛ لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية.. عملاً بأحكام المادة 124 من الدستور الأردني، التي بموجبها صدر قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 وتنص المادة 2 منه على (إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار أفة أو وباء..) الذي أعطى لرئيس الوزراء صلاحيات اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية؛ لتأمين السلامة العامة، والدفاع عن المملكة، منها ما ورد في نص المادة (4) من قانون الدفاع (د. وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة، وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة...، الفقرة (و). الاستيلاء على أي أرض أو بناء أو طريق أو مصدر من مصادر المياه والطاقة، وأن ينشئ عليها أعمالاً تتعلق بالدفاع، وأن يزيل أي شجار أو منشآت عليها، وأن يأمر بإدارتها واستغلالها أو تنظيم استعمالها...) شريطة (ألا تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه

الحقوق أو تمس أساسياتها) وفقاً لنص المادة 128 من الدستور الأردني. وتمثل أوامر الدفاع (أمر الاستيلاء المؤقت) وسيلة الإدارة في الحصول على ملكية الأفراد بما يحقق الصالح العام في مواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة التي تتعرض لها الدولة؛ فيشترط لمشروعيتها، استيفاء أركانها القانونية بأن يصدر من مختص في الشكل الذي يحدده القانون، وعليه يجب أن تكون أوامر الدفاع مكتوبة، مستنداً في ذلك إلى أسباب تبرره مبتغياً تحقيق السلامة العامة، وقد يصدر أمر الدفاع في ظل اختصاص تقديري للإدارة، فتخضع بذلك لرقابة القضاء الإداري الذي تكمن مهمته الرئيسية في مجابهة تجاوزات الإدارة عند ممارستها سلطتها التقديرية (رضا، 2015، ص 271).

وتجدر الإشارة إلى تعدد التشريعات الأردنية التي تجيز للسلطة التنفيذية اللجوء إلى الاستيلاء، فبعض هذه التشريعات يتضمن قواعد عامة للاستيلاء تجيز للسلطة التنفيذية الاستيلاء على الأموال بهدف حماية النظام العام، وبعضها الآخر يعطي الحق للسلطات الإدارية باستخدام إجراءات الاستيلاء؛ لتحقيق أهداف خاصة ومحددة، وتنظم المسائل المتعلقة بالدفاع قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 وقانون الدفاع المدني وتعديلاته رقم 18 لسنة 1999.

ويعتبر قانون الدفاع لعام 1935 أول قانون يجيز الاستيلاء على الأموال الخاصة لأغراض الدفاع من خلال نص المادة (4) والمادة (5) منه، وقد تم إلغاء هذا القانون وكافة الأنظمة الصادرة بموجبه بموجب القانون رقم 13 لسنة 1992 الصادر استناداً للمادة (124) من الدستور الأردني لعام 1952 كما نصت المادة (4) والمادة (5) منه على الصلاحيات رئيس الوزراء في الاستيلاء وإجراءاته. أما قانون الدفاع المدني وتعديلاته رقم (18) لسنة 1999 فأجاز لوزير الداخلية الاستيلاء على الأموال المنقولة، وغير المنقولة من خلال نص المادة (8/أ) منه أنه "لوزير بناء على تفويض من رئيس الوزراء في حالات الطوارئ والكوارث أن يأمر باتخاذ الإجراءات والتدابير التالية طيلة المدة التي تستغرقها هذه الحالات:

1. وضع اليد على جميع وسائل النقل، وتقييد تنقلاتها وتنقلات سائقيها، وكذلك وضع اليد على قطع غيارها ولوازمها، وتقييد بيعها.
2. وضع اليد على العقارات والأبنية اللازمة: لإعداد الملاجئ العامة والمستشفيات والمراكز اللازمة للإسعاف والتمريض، ولجميع شؤون الدفاع المدني الأخرى.

3. وضع اليد على المواد القابلة للاشتعال على اختلاف أنواعها، وتقييد التصرف بها وكيفية تخزينها..."

وتطبيقاً لنص المادة (10) من قانون الدفاع يوقف العمل بأي تشريع أو نص يخالف حكم من أحكام قانون الدفاع. وبمجرد بتفعيل قانون الدفاع أعطى المشرع لرئيس الوزراء صلاحيات استثنائية ومطلقة؛ لنزع ملكية الأفراد كحيازة العقارات والمنقولات مؤقتاً، وكان هناك حاجة ملحة بهدف تحقيق السلامة العامة، وضمن مدة محددة في أوامر الدفاع، لمواجهة الظروف الاستثنائية كحالة الحرب والكوارث الطبيعية، وانتشار الأوبئة. فإن كان الاستيلاء وسيلة اعتيادية تلجأ إليه الإدارة؛ لتحقيق المنفعة العامة، فإن الاستيلاء المؤقت يعد وسيلة غير اعتيادية للإدارة. فأولى تؤدي إلى نقل الملكية نهائياً إلى الدولة بعكس الاستيلاء المؤقت الذي لا يكون إلا لمدة مؤقتة، وهي إما بانتهاء الغرض المستولى عليه من أجله أو بتحديد فتره زمنيه، ثم تعود الملكية لأصحابها. وتسمى هذه عمليات نزع الملكية، ويكون ذلك ضمن الإجراءات والحدود التي رسمها القانون، وتعتبر أعمال إدارية تخضع بذلك للرقابة القضائية. وبالتالي نقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: تعريف الاستيلاء المؤقت، وتمييزه عن غيره من أنظمة نزع الملكية.

المطلب الثاني: نطاق ومبررات اللجوء إلى الاستيلاء المؤقت.

المطلب الأول: تعريف الاستيلاء المؤقت، وتمييزه عن غيره من أنظمة نزع الملكية

في الواقع بالرغم من تعدد محاولات إيجاد معنى واضح ودقيق لعملية الاستيلاء، فإن هذا التصرف يختلف من نظام قانوني إلى آخر، حسب النظام السائد بكل دولة، فكل نظام يحدد موضوعه وإجراءاته وشروط اللجوء إليه، وإمكانية لجوء الإدارة إلى مثل هذا النوع من التصرفات في ظل ظروف استثنائية أو طارئة بطرق مشروعة.

وقد عرف البعض على أنه إجراء قانوني مؤداه إمكانية استيلاء الإدارة مؤقتاً على العقارات المملوكة للأفراد في الحالات الطارئة والمستعجلة، بعد إتباع إجراءات معينة في مقابل تعويض عادل (السنهوري، 1967، ص 620) (رضا، 2015، ص 276) وعرف أيضاً على أنه إجراء استثنائي تلجأ إليه الإدارة للحصول على الأموال والخدمات من الأفراد في حالات الضرورة والاستعجال، وذلك عندما لا تسمح طرق القانون المألوفة بتحقيق الغاية المرجوة (شهبوب، 1999، ص 392) ويمكن تعريفه كذلك بأنه إجراء إداري تقوم به الإدارة، وبارادتها المنفردة وبصفة مؤقتة ولضرورات استثنائية عامة تقدرها بالاستيلاء على العقارات المملوكة لقاء تعويض عادل مع احتفاظ المالك بملكه. (عبد الحميد، ص 7)

وعلى هذا الأساس يمكننا تعريف الاستيلاء المؤقت على أنه إجراء استثنائي مؤقت تلجأ إليه الإدارة صاحبة الصلاحية بموجب نص في القانون بوضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة، وذلك في الحالات التي تقتضيها الظروف الاستثنائية، وبقدرتها (كالحروب والكوارث الطبيعية، وانتشار الأوبئة) مقابل تعويض عادل.

وبالرجوع لنص المادة (4/د/و) من قانون الدفاع (الرئيس الوزراء ممارسة الصلاحيات د. وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة...، الفقرة (و). الاستيلاء على أي أرض أو بناء أو طريق أو مصدر من مصادر المياه والطاقة، وأن ينشئ عليها أعمالاً تتعلق بالدفاع، وأن يزيل أي شجار أو منشآت عليها، وأن يأمر بإدارتها، واستغلالها أو تنظيم استعمالها). ولنص المادة (9) من ذات القانون (...ولكل من تم الاستيلاء على ماله أو وضع اليد عليه أو نقله أو إتلافه ولكل من اتخذ بحقه أي إجراء بموجب هذا القانون أو أي أمر أو تكليف صادر بمقتضاه الحق بالتعويض...) وبالتالي فإن الاستيلاء المؤقت هو إجراء أو تدبير تتخذه الإدارة، لرفع يد المالك عن ملكه أو الحائز لتنتقل هذه الحيازة إلى الإدارة لظروف استثنائية تقدرها ولفترة زمنية محددة، وتنتهي الحيازة بانتهاء الغرض المستولى لأجله تحقيق السلامة العامة مقابل تعويض عادل. ولا يترتب على الاستيلاء المؤقت نقل ملكية، وإنما يعد سبباً منشأً لملكية جديدة منبئة الصلة عن الملكية القديمة التي كانت للمالك سابق إذا لم تكن هنالك ملكية قائمة حتى تنتقل إلى المالك الجديد. (السنهوري، 1967، ص 13) (عبد الحميد، ص 6) ولابد من التمييز بين نزع الملكية بالاستيلاء المؤقت، وغير من أنظمة نزع الملكية منها الاستملاك إن الاستيلاء المؤقت هو ذلك الإجراء الاستثنائي الذي تلجأ إليه الإدارة للحصول على الأموال المنقولة وغير المنقولة من الأفراد في حالة الضرورة والاستعجال، وذلك عندما لا تسمح الطرائق القانونية المألوفة بتحقيق الأهداف المرجوة، وهو أكثر الإجراءات خطورة؛ لأنه لا يتضمن ضمانات لصالح الأفراد مقارنة بالاستملاك من أجل المنفعة العمومية مع أنه يتشابه مع هذه الأخيرة في أنه يقع بموجب قرار إداري مكتوب، ويهدف إلى تحقيق المنفعة العامة مقابل تعويض، ومن ثم فهو إجراء مشروع، ونستخلص من هذا أهم عناصر الاستيلاء، وهي:

- إنه إجراء مؤقت، ويبقى على ملكية العقار للمالكه.
 - إجراء يتم بمقابل تعويض عادل عن حرمان المالك حق الانتفاع في مدة معينة.
 - إجراء يلجأ إليه في حالة الاستعجال أو الطارئة، وفق الحالات المنصوص عليها قانوناً. وذلك بأن تحتاج الإدارة لعقار أو عقارات لفترة معينة فقط؛ لتبرر نزع الملكية وفي حالة من الحالات المنصوص عليها قانوناً تستولي على هذه العقارات إلى غاية انتهاء المدة.
- ويختلف الاستملاك عن الاستيلاء المؤقت من حيث المجال؛ فإن الاستملاك ينصب على العقارات فقط، أما الاستيلاء؛ فينصب على العقارات والمنقولات. كما أن العقارات يمكن أن تكون موضوع استيلاء بقصد الاستعمال فقط، وليس الاكتساب، أما المنقولات؛ فيمكن الاستيلاء عليها بقصد تملكها. أما من حيث الإجراءات؛ فإجراءات الاستيلاء بسيطة جداً، وتتصف بصفة الاستعجال والفورية، وأقل حماية لحقوق الأفراد على عكس إجراءات الاستملاك الطويلة، التي تشكل ضماناً لحقوق الأفراد. بمعنى يتفق كل من الاستملاك والاستيلاء المؤقت مع بعضهما بعضاً باعتبارهما امتيازات من امتيازات القانون العام في تحقيق غاية واحدة، وهي النفع العام، ولكن يختلفان من حيث نطاق ومجال كل منهما، فالاستملاك قاصر على العقارات أما الاستيلاء المؤقت؛ فيكون على المنقولات أو استعمال العقارات؛ إذ يمكن الاستيلاء على مؤسسة أو شركة خاصة بكافة ممتلكاتها المادية من مبان وأدوات وآلات. هذا ويختلف الاستملاك والاستيلاء المؤقت عن بعضهما بعضاً في الطبيعة، فلا يمكن استخدام الاستيلاء المؤقت إلا في ظروف صعبة، وفي حالات محدده تلجأ إليه الإدارة، إما تمهيداً لنزع الملكية، وإما لمواجهة حاله طارئة تستلزم الاستيلاء مؤقتاً على ملكية العقار، وإما لخدمة مشاريع منفعة عامة (الحنانية، وآخرون، 2015) وعليه فإن الاستيلاء المؤقت يتصف بالطابع الاستثنائي، فلا نستطيع اعتباره وسيلة اعتيادية تلجأ إليه الإدارة، بينما الاستملاك يعد وسيلة اعتيادية تلجأ إليه الإدارة؛ لتحقيق المنفعة العامة، ويؤدي إلى نقل الملكية نهائياً إلى الدولة بعكس الاستيلاء المؤقت الذي لا يكون إلا لمدة مؤقتة، وهي إما بانتهاء الغرض المستولى عليه من أجله أو بتحديد فترته زمنية كما فعل المشرع المصري الذي حددها بثلاث سنوات (السنهوري، 1967) (الحنانية، وآخرون، 2015)

كما وقد يتشابه قرار نزع الملكية للمنفعة العامة والاستيلاء على العقارات مع بعض الأحكام القانونية الأخرى، لتشابه النتائج المترتبة على هذه الأحكام مع بعض النتائج المترتبة على نزع الملكية أو الاستيلاء، وبالرجوع لنص المادة (7/د) من قانون الدفاع تصادب الأموال، والوسائل التي تستعمل في ارتكاب الجريمة أو الشروع في ارتكابها..) فالحكم بالمصادرة باعتباره من العقوبات التكميلية للعقوبة الأصلية، يترتب عليه حصول الدولة على المال المصادر الذي ارتكبت به الجريمة كأن يصادر السلاح باعتباره أداة الجريمة بنفس الوقت الذي يحكم فيه على مرتكب الجريمة بعقوبة مقيدة للحرية، والذي يضمن إن الدولة حصلت على هذا المال المنقول عن طريق حكم صدر من المحكمة الجزائية إلا إن الاختلاف بين المصادرة ونزع الملكية بوضع اليد أو الاستيلاء، هو إن هذين الأخيرين لا يردان إلا على العقار كما إن المصادرة قد تصدر بقرار إداري من السلطة التنفيذية حيث تصادر الأموال المنقولة وغير المنقولة لبعض الأشخاص بدوافع إدارية، تخضع لقوانين خاصة غير القانون الجنائي (حمزة، ص 173)

المطلب الثاني: نطاق ومبررات اللجوء إلى الاستيلاء المؤقت

إن الإدارة قد تحتاج إلى استعمال سلطة الاستيلاء المؤقت على العقارات والمنقولات ليس فقط في حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية؛ بل تحتاجها حتى في ظل الظروف العادية خصوصاً عند إقامتها المشاريع ذات النفع العام تطبيقاً للمادة (2/22) من قانون الصحة العامة رقم 47 لسنة 2008 والمادة (45) من قانون الكهرباء العام المؤقت وتعديلاته رقم 64 لسنة 2002 سواء كانت الإدارة هي نفسها التي تتولى إدارة هذه المشاريع أو عن طريق

الأفراد من خلال العقود الإدارية، وممارسة الإدارة لسلطة الاستيلاء المؤقت وغيرها من السلطات في الظروف الاستثنائية أصبح أمراً بديهياً وفقاً لتجاهات القضاء الإداري الحديث الذي أجاز للإدارة التحلل مؤقتاً من قيود المشروعية التي تحكم أعمالها في الظروف العادية، وتوسيع سلطاتها لمواجهة الظروف الاستثنائية، وحماية النظام العام بأركانه الثلاثة: الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة (الحمداني، ص 91)

وبالرجوع إلى المادة (1018) من القانون المدني التي تنص على أن "حق الملكية هو سلطة المالك في أن يتصرف في ملكه تصرفاً مطلقاً عينياً ومنفعة واستغلالاً. 2. ومالك الشيء وحده أن ينتفع بالعين المملوكة وبغلتها وثمارها ونتائجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة شرعاً". وكذلك المادة (1019) من ذات القانون "01 مالك الشيء يملك كل ما يعد من عناصره الجوهرية بحيث لا يمكن فصله عنه دون أن يهلك أو يتلف أو يتغير. 2. وكل من ملك أرضاً ملك ما فوقها وما تحته إلى الحد المفيد في التمتع بها علواً وعمقاً إلا إذا نص القانون أو قضى الاتفاق بغير ذلك". وللإدارة الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها، وقد نظم القانون المدني الأردني الحقوق العينية الأصلية وحددها، وهي على وجه الخصوص حق الانتفاع، وحق الارتفاق، وبما أن هذه الحقوق قابلة للانتقال بنفس طرق اكتساب الملكية؛ فالعقد والوصية يكونان كذلك قابلين للاكتساب عن طريق نزع الملكية.

فحق الانتفاع هو حق عيني في الانتفاع بشيء مملوك للغير بشرط الاحتفاظ بذلك الشيء لرده إلى صاحبه عند نهاية حق الانتفاع الذي يجب إن ينتهي حتماً بموت المنتفع، فالانتفاع إذاً هو حق عيني يقع على الشيء غير قابل للاستيلاء. (السنهوري، 1967، ص 1301) ويصح أن يقع الانتفاع على حق الاستعمال، وحق السكن، ويعد حق الاستعمال فرع من فروع حق الانتفاع، ومن هنا، فحق الانتفاع يخول لصاحبه حق الاستعمال، وحق الاستغلال محدود بحاجاته الشخصية هو وأسرته، كما أن حق الانتفاع، وحق الاستعمال يرد على العقار والمنقول، أما حق السكن، فلا يرد إلا على العقار، وبالنسبة إلى دار السكن. وبناء عليه يرد الاستيلاء على حق الانتفاع، ولده محدودة مع بقاء الرقبة للمالك الأصلي، وعليه فإنه لا يترتب نقل ملكية رقبة العقار.

أما فيما يتعلق بحقوق الارتفاق التي يمكن إن تكون موضوع نزع الملكية؛ فهي لا تتم إلا مع نزع العقار، فحق الارتفاق هو الحق العيني العقاري الذي يتطلب إلغاءه أو نزع من طرف الإدارة نزع ملكية العقار، وبعد نزع الملكية الخاصة، فإن حقوق الارتفاق التي كانت على العقار تزول؛ فحق الارتفاق هو حق يرد على منفعة عقار مملوك لشخص آخر (سوار، 1995، ص 419).

وقد أطلق المشرع الأردني على حق الارتفاق (الحقوق المجردة) في المادة (1271) من القانون المدني، حيث تكتسب هذه الحقوق بالإذن أو التصرف القانوني أو بالمراسلة المادة (1272) من القانون المدني. ويمكن القول إن نزع ملكية العقارات يتبعه حتماً نزع حق الارتفاق، ولا يزول هذا الحق من على العقار المزروع إلا إذا كان استعماله يتعارض مع الغرض الذي نزع من أجله الملكية. فإن كان الأصل أنه يجوز اتفاق الإدارة مع صاحب العقار عن طريق التراضي، للحصول على العقارات لضمان سير المرفق العام مقابل تعويض عادل لإصلاح الضرر. فالاستثناء يمثل قيداً على الملكية العقارية الخاصة؛ لأنه يجوز للإدارة الحصول على هذه العقارات بالاستيلاء المؤقت في الحالات الاستثنائية والضرورة لضمان السلامة العامة. والاستيلاء المؤقت يكون لمواجهة ظرف طارئ، وتعود الحيازة لصاحبها بعد زواله، ويكون ذلك من خلال أوامر كتابية تصدر من الجهة المخولة به قانوناً، ويجب أن يتضمن الأمر الكتابي مدة الاستيلاء تحت طائلة البطلان كون مدة الاستيلاء المؤقت ليست مفتوحة؛ بل إنها مقيدة بفترة زمنية معينة. وعليه حتى نستطيع القول بمشروعية إجراءات نزع الملكية بالاستيلاء أو وضع اليد الحاصل من الإدارة فيجب توافر عدة شروط تتمثل في الآتي:

أولاً: السلطة المختصة بممارسة حق الاستيلاء

أن يتم نزع الملكية بالاستيلاء المؤقت من خلال أوامر مكتوبة صادرة من الجهة المخولة به وتمثل هذه الجهة برئيس الوزراء، وبمقتضى الصلاحيات الممنوحة له بموجب قانون الدفاع الصادر بناء على الإرادة الملكية السامية تطبيقاً للمادة (3) من قانون الدفاع والوزراء الجهات المعنية كوزير الداخلية ووزير الصحة تطبيقاً لقانون الدفاع المدني وقانون الصحة العامة.

ثانياً: إجراءات وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة

وتتسم إجراءات وضع اليد على الأموال المستولى عليها بالطابع الإداري. إذ لم تنص تشريعات الدفاع (قانون الدفاع الحالي، وقانون الدفاع المدني) على إجراءات محددة لوضع اليد، وإنما اكتفت بتحديد الجهات المختصة، وكيفية إعلان قرارات الاستيلاء، وتعد إجراءات وضع اليد من إجراءات التنفيذ الفوري.

1) أن يتم نزع الملكية بالاستيلاء المؤقت في حالات استثنائية وضرورية لا تحتمل التأخير كحالة انتشار وباء معين في منطقة معينة، أو في عدة مناطق، إن كان في ذلك الوفاء ما يهدد الأمن أو النظام العام للخطر، ويجب أن يبلغ الخطر في هذه الحالة درجة من الجسام لا يمكن استيعابها أو تداركها من قبل السلطات العامة الموكلة بدرء مثل تلك الأخطار بموجب صلاحيات تلك السلطات بحسب التشريعات العادية، ومن المستحل للجوء إلى الطرق العادية (القوانين العادية) لدرء الخطر بالسرعة الممكنة، وفقاً لقواعد المشروعية. (هجرة، 2015، ص 21) (عبد القادر، 1989، ص 288) تطبيقاً للمادة (2) من قانون الدفاع.

2) أن يتم نزع الملكية بالاستيلاء المؤقت لضمان سير المرافق العامة، وتحقيق المصلحة العامة، ومواجهة الخطر المتمثل في انتشار الأوبئة. غير

أن التشريعات المختلفة تركت للإدارة سلطة تقديرية في تحديد معيار المصلحة العامة الأمر الذي قد يؤدي إلى إساءة استعمال أو انحراف الإدارة في الإجراءات المتخذة من قبلها مما يستلزم بسط القضاء لرقابته على مدى احترام الإدارة في اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، وإلا اعتبر القرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة وبالتالي سيكون جدير بالإلغاء، ومن ثم بطلانه. (كتنعان، 2010، ص 51) (حافظ، ص 572) (3) أن يتم نزع الملكية بالاستيلاء المؤقت على عقار معين ومحدد في أوامر الدفاع ومملوك للأفراد. أما إذا كان العقار مملوك للأشخاص المعنوية العامة، فإنه تكون بذلك أموال عامة تستطيع الإدارة تغيير وجهة تخصيصها دون اللجوء إلى إجراءات نزع الملكية (راضي، 2009، ص 211)

(4) يجب أن يكون الاستيلاء محدد المدة. تطبيقاً للمادة (5) من قانون الدفاع "إذا أعلن رئيس الوزراء أنه ينوي الاستيلاء على أي أموال أو وضع اليد عليها، فلا يجوز لأي شخص أن يبيع تلك الأموال أو ينقلها أو يخفيها أو يتصرف بها دون موافقة رئيس الوزراء أو خلافاً للشروط والقيود المعينة في الأمر أو التصريح الممنوح بشأن ذلك، ويشترط فيما تقدم أن لا تزيد مدة نفاذ الإعلان عن ستين يوماً". السؤال الذي يثور هنا يتعلق بالمدة الزمنية الواردة في النص، هل هي مدة الإعلان أم مدة الاستيلاء المؤقت؟

وبالتدقيق في حرفية نص المادة، نجد أنها تحتوي على ثلاث مصطلحات لها أهمية تتمثل في (الإعلان، وأوامر الدفاع والتصريح الدفاع) وعليه ومن خلال بيان هذه المصطلحات نجد (الإعلان: هو الإفصاح عن رغبة في أمر ما) وبالتالي يجب على رئيس الوزراء القيام باتخاذ إجراء الاستيلاء المؤقت عليه بداية الإفصاح عن رغبته بإجراء الاستيلاء المؤقت من خلال إعلان مبدئي مدة الإعلان (60 يوماً). وذلك مخالف لطبيعة الاستيلاء المؤقت بوصفه إجراء مباشر فوري التنفيذ.

إضافة إلى القيد الوارد في المادة الذي يتمثل في منع التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة خلال المدة المحددة إلا بموافقة رئيس الوزراء، وبالتالي هذه المدة هي المدة المانعة من التصرف إلا بموافقة رئيس الوزراء، وبمفهوم المخالفة لهذا القيد يترتب على المتصرف بالأموال مخالفات وعقوبات قانون الدفاع، لكن في حال أن رئيس الوزراء أعطى موافقة على إجراء التصرف لطالب التصرف خلال مدة الإعلان. فما الغاية من إجراء الاستيلاء المؤقت؟! وبالتالي في حال انقضت المدة دون اتخاذ إجراء الاستيلاء المؤقت تكون الأموال المنقولة وغير المنقولة في حل من تطبيق المادة (5) من قانون الدفاع. مما يعني معه إن المدة المقصودة هي مدة للإعلان. ولابد من الإشارة إلى أن الإعلان في هذه المرحلة لا يعدو سوى إجراء إعدادات تمهيداً لنزع الملكية؛ فهو عمل مادي لا يرقى إلى درجة القرار الإداري فلا يحدث أثراً أو يعدل مركز قانوني، وهذا ما استقرت عليه اجتهادات المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا سابقاً).

لنجد بذلك الخلل الذي لم يتداركه المشرع في قانون الدفاع من حيث الإجراءات كونه عامل الاستيلاء المؤقت معاملة الاستملاك بالرغم من الأول يتصف بفورية التنفيذ لمواجهة الظرف الاستثنائي، فإن كان المقصود بالمدة المحددة في النص بأنها مدة الاستيلاء، فما العبرة إذن من إيراد "إذا أعلن..." في بداية المادة (5) منه، إضافة إلى أن الفترة الواقعة ما بين وضع اليد الفعلي وصدر قرار الاستيلاء قد يلحق بمالك العقار أضرار جسيمة وبالتالي حرمانه من المطالبة بالتعويض وعليه لابد من إعادة النظر في نص المادة (5) من قانون الدفاع.

أما إذا اعتبرنا المدة المحددة في المادة (5) من قانون الدفاع مدة الاستيلاء المؤقت، وفي ظل الظرف الاستثنائي الحاصل (انتشار الوباء) فإن قرار الاستيلاء المؤقت مرتبطاً وجوداً وعدماً بالظرف الاستثنائي، مما يعني أن على رئيس الوزراء تجديد قرار الاستيلاء كل (60 يوماً) ويتفحص نصوص قانون الدفاع لا يوجد نص يسعف رئيس الوزراء بتجديد المدة المنصوص عليها إلا بالنظر إلى امتداد الظرف الاستثنائي كما هو حاصل بتمديد الحظر، ومنع التجول. لكن السؤال الذي يثور هنا، ما هو الوضع القانوني في حال تم وقف تفعيل قانون الدفاع نظراً لانتهاؤ الظرف الاستثنائي ولا زال وضع اليد أو الاستيلاء قائم؟ وعليه هذا يعني انحراف وتعسف في استعمال السلطة مما يجعل الإدارة عرضه للمساءلة من قبل المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا)، وللمتضرر المطالبة بالتعويض.

وعليه فإن مدة الاستيلاء المؤقت يتم تحديدها من خلال أوامر الدفاع الصادرة بموجب الصلاحيات الممنوحة لرئيس الوزراء، والتي يقدرها وفقاً لامتداد وتوافر الظرف الاستثنائي كون مدة الاستيلاء مرتبطة وجوداً وعدماً به، وهنا لابد من الإشارة إلى أن إجراء الاستيلاء هو إجراء إداري استثنائي مؤقت لا يترتب عليه نقل الملكية، وإنما تعود الملكية إلى مالكها. وبالتالي أعتقد أنه لابد إيراد نص يبين الحد الأقصى لمدة الاستيلاء المؤقت في قانون الدفاع كما هو الحال في النص المتعلق بعقوبات مخالفات قانون الدفاع، للسماح لرئيس الوزراء اتخاذ القرار الصحيح في أوامر الدفاع. وبانتهاء المدة القانونية للاستيلاء المؤقت بعدها الأقصى يكون على الجهة النازعة (المستولية) إعادة العقار إلى مالكها، وبالحالة التي كان عليه قبل الاستيلاء، وبخلاف ذلك تتحمل المسؤولية بالتعويض، أو أن تطلب الإدارة من المحكمة المختصة استيلاء دائم للأموال المنقولة وغير المنقولة للنفع العام.

كما أعتقد أنه لا يوجد ما يمنع من اتخاذ إجراءات استملاك جديدة في الحالة التي تمتنع الإدارة عن إعادة العقار إلى مالكه، وعدم قدرتها إلى إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الاستيلاء المؤقت، وفي الحالة التي يطلب المتضرر من المحكمة تملك العقار للجهة النازعة (المستولية) للنفع العام والمطالبة بالتعويض نتيجة للاستملاك، وليس الاستيلاء المؤقت. (انقلاب الاستيلاء المؤقت إلى استملاك للنفع العام).

والغاية من فرضية تحديد حد أقصى لمدة الاستيلاء، ضماناً قانونية للحد من تجاوزات وتعسف الإدارة وحماية حق الملكية الخاصة في ظل نصوص قانون الدفاع، فإن تم ربط مدة الاستيلاء المؤقت بمدة امتداد الظرف الاستثنائي (قد تكون غير معروفة) فإن ذلك يسمح للإدارة بالتجاوز أو التعسف

في استعمال السلطة دون وجود حاجة ملحة وضرورية للاستيلاء، وتكتفي بتفعيل نص قانون الدفاع دون البحث في الحاجة أو الضرورة الملحة لهذا الإجراء، والذي يشكل انتهاك صريح وصارخ للقواعد الناطقة لحقوق الملكية الخاصة بالتالي يشوب النص قصور تشريعي يتطلب إعادة النظر فيه. إن لم يكن يشوب النص شبهة عدم الدستورية لمخالفته نص المادة 128 من الدستور.

ومما سبق يتضح أنه لا يوجد إجراءات محددة وخصوصاً في التشريعات المتعلقة بالاستيلاء لغايات الدفاع مما يجعل هذه الإجراءات تخضع لتقدير الإدارة، الأمر الذي يؤدي إلى عدم معرفة الأشخاص المعنيين بهذه الإجراءات، مما يقلل من فرصهم في الدفاع عن حقوقهم، وهذا الأمر يتطلب وضع إجراءات محددة لحالات الاستيلاء تمكن الكافة من الاطلاع عليها.

ثالثاً: إجراءات التعويض

يقتضي نزع الملكية بالاستيلاء المؤقت مقابل تعويض عادل للمتضرر من الإجراءات والتدابير المتخذة لدفع ضرر، وتحقيق السلامة العامة. وقد حددت المادة (9) من قانون الدفاع الجهة المختصة بتقدير التعويض المستحق عن الأموال المستولى عليها، وكذلك الحق في التعويض إلا أنها لم تحدد إجراءات تقدير التعويض إذ تنص على أنه "... ولكل من تم الاستيلاء على ماله أو وضع اليد عليه أو نقله أو إتلافه، ولكل من اتخذ بحقه أي إجراء بموجب هذا القانون أو أي أمر أو تكليف صادر بمقتضاه الحق بالتعويض، ولرئيس الوزراء أن يحدد مقدار التعويض وأن يقرر تأديته عن أي مال أو عمل أو إجراء خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تقديم الطلب بالتعويض على أن يكون للمتضرر في حال عدم موافقته على القيمة المقررة للتعويض الحق بإقامة الدعوى لدى المحكمة المختصة للمطالبة بالتعويض العادل المترتب له وفقاً لأحكام القوانين النافذة المفعول" لقد أقرت هذه المادة مبدأ التعويض، وهذا ما أكدته محكمة التمييز في قرارها رقم 1978/237 بقولها: "يستفاد من نص الفقرة 9 من المادة (5) من قانون الدفاع أن الاستيلاء على الأموال ينشئ لصاحبها حقاً في التعويض".

وأعطت الحق في تقدير التعويض لرئيس الوزراء؛ فقد تركت له حرية اختيار إجراءات التقدير. إلا أن النص الصريح الوارد في المادة (9) من قانون الدفاع على حق الأشخاص باللجوء إلى القضاء المختص للمطالبة بالتعويض العادل في حال عدم موافقتهم على قيمة التعويض المقررة من مجلس الوزراء جعل للمحاكم الحق في تقدير التعويض شريطة أن يكون هناك تقدير مسبق للتعويض من قبل رئيس الوزراء. كما أوجبت المادة (9) على رئيس الوزراء أن يجري التقدير المطلوب، وأن يقرر دفعه للمعنيين خلال مدة لا تتجاوز (60 يوماً) من تاريخ تقديم طلب التعويض من قبل المتضررين من الاستيلاء، وإلا انتقل الاختصاص في تقدير التعويض للمحاكم المختصة. ومن الجدير بالذكر أنه في حالات الاستيلاء الناتجة عن حالة الضرورة يكون تقدير التعويض بعد وضع اليد أي أن الحيابة الفورية جائزة قبل تقدير التعويض.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية في حماية حق الملكية

ذهب كل من الفقه والقضاء الإداريين إلى أنه لا يكفي تعذر مواجهة الإدارة للطرف الاستثنائي بما تتيحه القوانين العادية، إذ لابد من مراعاة مدى تناسب الإجراء المتخذ مع الطرف الاستثنائي، لأن عدم ملائمة السلطات المستعملة للإجراء المتخذ، قد يؤدي إلى إبطال هذا الأخير، ولتجنب ذلك، على الإدارة أن تقتصر على القدر الضروري واللازم لمواجهة مخاطر الطرف الاستثنائي عملاً بقاعدة الضرورة تقدر بقدرها، وعليه فإن عنصر الملائمة شرط من الشروط التي يجب أن تراعى حين التفكير في اللجوء إلى تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية هذا فيما يخص خاصية الاستعجال.(شطناوي، 1995، ص125).

أما خاصية التأقبت فإنه صفة تميز الاستيلاء عن نزع الملكية بالاستملاك من أجل المنفعة العام؛ لأنه إذا كان الاستيلاء الشرعي دائماً فإنه يتحول إلى عملية نزع ملكية من أجل منفعة عمومية.(رضا، 2015، ص281)(علي، 1996، ص52).

كما أنه لا بد من الإشارة إلى الاستيلاء المؤقت الصادر من الإدارة بموجب أوامر الدفاع يكون بالتنفيذ المباشر والفوري، وبالتالي لا شأن له بالتعويض المستحق عن نزع الملكية، ولا يعني وجوب إتباع إجراءات نزع الملكية، وتقدير التعويض المستحق طبقاً لما نص عليه قانون الملكية العقارية، وخاصة المواد المتعلقة بالاستملاك، وإنما هو يجيز للجهة النازعة الملكية بالاستيلاء المؤقت على العقارات التي تقرر لزومها للسلامة العامة لحين إتمام إجراءات نزع الملكية، وينظم تبعاً لذلك طريقة تقدير التعويض المقابل لعدم الانتفاع بالعقارات المستولى عليها من تاريخ الاستيلاء الفعلي لحين دفع التعويض المستحق كما ينظم المعارضة فيه. وهو أمر خارج عن نطاق دعوى عدم الانتفاع بسبب الاستيلاء المؤقت، إنما هي مطالبة بالتعويض عن نزع الملكية (العمروسي، 2015، ص275). وكون قرارات الاستيلاء تعد قرارات إدارية نهائية فإن المحكمة الإدارية تكون صاحبة الاختصاص في طلبات التعويض الناتجة عنها، والذي نتمناه منها أن تمتد صلاحياتها على طلبات التعويض المتعلقة بقرار الاستيلاء.

وعليه نقسم المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على السلطة في الظروف الاستثنائية.

المطلب الثاني: رقابة القضاء المختص في التعويض

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على السلطة في الظروف الاستثنائية

لاشك أن القوانين والأنظمة تشترط للظروف العادية، ولكن تقع ظروف استثنائية كالحروب وانتشار الأوبئة لا يمكن مواجهتها بتلك القوانين والأنظمة التي وضعت للظروف العادية، وتضطر الإدارة إلى مواجهة هذه الظروف الاستثنائية بقرارات تصدرها. فنظرية الظروف الاستثنائية تقوم إذا قامت ضرورة تحتم قيام الإدارة بممارسة بعض السلطات الخطيرة الماسة بالحقوق والحريات الفردية، وكذلك توسيع صلاحيات السلطات الإدارية إذا اقتضت الظروف الاستثنائية ذلك، وحق السلطة الإدارية أن تحل محل السلطة المختصة، وأن تتخذ نيابة عنها تدابير ليست من اختصاصها في الظروف العادية. وتطبيقاً لنص المادة (8) من قانون الدفاع "يجوز لأي شخص... جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله أو مال موجود تحت إشرافه أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور أن يطعن بالأمر الصادر بذلك لدى محكمة العدل العليا.

ب. على المحكمة أن تفصل في الطلب على وجه السرعة ولا يحول القرار الصادر عن المحكمة برد الطلب دون اللجوء إلى تقديم طلب جديد المرة بعد الأخرى طالما بقي الأمر المطعون فيه قائماً"

ونظراً لخطورة النتائج المترتبة على الأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية المتمثلة في المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، فقد وضع القضاء الإداري شروطاً يجب توفرها مجتمعة، وهي توفر حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية غير العادية وأن تثبت استحالة مواجهة الظروف الاستثنائية باتباع أحكام وإجراءات القواعد القانونية النافذة والمقررة للظروف العادية، وأن تكون ممارسة السلطات الاستثنائية بقدر ما تتطلبه مواجهة الظروف الاستثنائية فحسب. وتبقى الإدارة ملزمة باحترام أحكام التشريعات الاستثنائية المقررة لمواجهة الضرورة مع التقيد بالشروط التي حددها القضاء. وكل ذلك تحت رقابة القضاء الإداري الذي يعتبر وسيلة يستطيع الأفراد بمقتضاها الإلتجاء إلى المحاكم على مختلف أنواعها ودرجاتها ووفق الأصول القانونية المقررة لإنصافهم من تعسف الإدارة وأخطائها، ولتعويضهم عن الأضرار التي قد تنجم أثناء مباشرتها لأعمالها، تأكيداً لمبدأ المشروعية وضماناً لحقوقهم وحرياتهم. (مديحة، 2015، ص 227)

وأوردت المحكمة الإدارية (العدل العليا سابقاً) الشروط التي يجب توفرها للاحتجاج بنظرية الظروف الاستثنائية وتطبيق أحكامها في الكثير من قراراتها، وهي وجود خطر يهدد النظام العام وان يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية وأن يكون رائد الإدارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها ويجب ألا تضحي مصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضي به الضرورة أي أن لا تتعسف الإدارة بإجراءاتها. حيث عدت المحكمة الإدارية في قرارها رقم 1966/11 "أمر الدفاع الصادر لتحقيق غايات تنظيمية غير مشروع".

إذن القضاء يبسط رقابته على ركن السبب في القرارات الإدارية فإن ذلك يعني رقابة القضاء على مدى قيام الحاجة الملحة وجديتها ومدى عموم الفائدة التي يراد تحقيقها.

فلا جدال في أن الظرف الاستثنائي هو المبرر الوحيد لإعطاء الإدارة سلطات واسعة، فإنه يلزم وجود وتحقيق هذه الظروف وإلا عدت أعمالها باطلة لعدم صحة الحالة الواقعية التي أسست عليها الإدارة أعمالها الاستثنائية، أي لبطان السبب الذي استندت إليه الإدارة في ذلك، إذ يقع على عاتق القاضي الإداري واجب التحقق من قيام الحالة الواقعية لاتخاذ القرار الإداري في الظروف الاستثنائية (دخيل، 2009، ص 79) (العتوم، 2013، ص 43)، وأن هذه الظروف منعتها من التقيد بأحكام الشريعة العادية. (دخيل، 2009، ص 85) وتطبيقاً لذلك تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت على العقارات في حالتين (العجرامة، وبطيخ، 2011، ص 478)

- حالة الضرورة: وتتحقق عند وقوع ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء، وهنا يجوز لرئيس الوزراء أن يأمر بوضع اليد على أي أموال منقولة أو غير منقولة والاستيلاء على أي أرض أو بناء أو طريق أو مصدر من مصادر المياه والطاقة وأن ينشئ عليها أعمالاً تتعلق بالدفاع وأن يزيل أي شجار أو منشآت عليها، وأن يأمر بإدارتها واستغلالها أو تنظيم استعمالها، ويتم تقدير التعويض الذي يستحق لذنو الشأن مقابل عدم انتفاعهم بالعقار.

- حالة لزوم العقار لخدمة مشروع ذي منفعة عامة: يجوز الاستيلاء المؤقت على العقار في هذه الحالة لمدة غالباً ما تكون قصيرة، وتحدد هذه المدة بانتهاء الغرض الذي استولي على العقار من أجله، ويجب إعادة العقار في نهاية هذه المدة بالحالة التي كان عليها وقت الاستيلاء مع تعويض المالك أو صاحب الحق في الانتفاع عن كل تلف أو نقص في قيمته، وإذا أصبح العقار نتيجة الاستيلاء غير صالح للاستعمال، وجب على جهة الإدارة أن تعيد العقار إلى حالته الأولى أو أن تدفع تعويضاً عادلاً للمالك أو صاحب الحق.

المطلب الثاني: رقابة القضاء المختص في التعويض

إن عملية نزع الملكية تسبب بلا شك ضرراً للمالك لحرمانه من ماله، مما يستوجب تعويضه عن الضرر الذي يشترط أن يكون مباشراً وأكيداً أي محققاً إذ لا يعوز عن الضرر غير المباشر والاحتمالي، أما الأضرار المعنوية فلا تكون محل تعويض إلا في حالة تعدي الإدارة المادي، كما أن

جبرية تنازل المالك عن ملكيته في نزاع الملكية للسلامة العامة يجعلنا نقول أن التعويض ليس ثمناً؛ وإنما هو إصلاح لضرر، يجب أن تغطي التعويضات كل ما لحقه من ضرر وما فاتته من خسارة وكسب بسبب نزاع الملكية، ويرجع الحق في التعويض إلى مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة. (عقيلة، 2006، ص 76)

وقد نصت عليه المادة (9) من قانون الدفاع "لكل من تم الاستيلاء على ماله أو وضع اليد عليه أو نقله أو إتلافه... الحق بالتعويض، ولرئيس الوزراء أن يحدد مقدار التعويض، وأن يقرر تأديته عن أي مال أو عمل أو إجراء خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تقديم الطلب بالتعويض على أن يكون للمتضرر في حال عدم موافقته على القيمة المقررة للتعويض الحق بإقامة الدعوى لدى المحكمة المختصة للمطالبة بالتعويض العادل المترتب له وفقاً لأحكام القوانين النافذة المفعول." نلاحظ من خلال النص أن التعويض عن نزاع الملكية بموجب قانون الدفاع يكون بطريقتين الأول بالاتفاق بين المتضرر والجهة المستولى، والثاني عن طريق المحكمة البداية التي يقع العقار ضمن اختصاصها في حال عدم الاتفاق كونها صاحبة الولاية العامة.

بالتدقيق في نص المادة نجد أن المشرع لم يفرد أحكام تفصيلية حول آلية تقديم طلب التعويض لرئيس الوزراء أو آلية الدفع أو أسس تقدير التعويض، وما مشتملات التعويض؟ وما صور التعويض (نقدي، عيني)؟ وإنما اكتفى بجعل المطالبة بالتعويض بناء على طلب المتضرر ويقدمه لرئيس الوزراء بمعنى أنه في حال عدم تقديم طلب بالتعويض لا يترتب له التعويض. إضافة إلى إن المشرع جعل تقدير التعويض من صلاحيات رئيس الوزراء ما إذا كان التفاوض على تحديد مقدار التعويض بالاتفاق بين الأطراف وفي حال رضا المتضرر بمقدار التعويض على رئيس الوزراء تأديته مبلغ التعويض خلال 60 يوماً من تقديم الطلب به. وفي حال عدم الاتفاق يصار إلى المطالبة بالتعويض عن نزاع الملكية أمام المحكمة المختصة، وفق الأصول والقانون. والسؤال الذي يثور هنا عن مدى إمكانية التعويض العيني في ظل الظروف الاستثنائية وتفعيل قانون الدفاع؟

النتيجة المترتبة على تدخل المشرع؛ لتحديد المبدأ الذي يتم على أساسه التعويض هو أنه ليس من حق القاضي أن يقرر من تلقاء نفسه اللجوء إلى تحديد صيغة مخالفة للتعويض النقدي، ولا سيما التعويض العيني منها، غير أن القول بأن التعويض النقدي يشكل مبدأ عاماً للتعويض في إطار نزاع الملكية لا يعني أن هذا المبدأ من النظام العام، إذ يجوز دائماً في إطار الاتفاقات الودية بين نازع الملكية والمالك الأصلي للعقار المزروعة ملكيته التفاوض على الشكل الذي يتم به التعويض هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مبدأ التعويض النقدي لا يعني أيضاً استبعاد طرق أخرى للتعويض، ولا سيما التعويض العيني الذي يصبح ذا طابع استثنائي، ومن ثم لا يمكن اللجوء إليه إلا إذا كان منصوباً عليه بنص قانوني. (عقيلة، 2006، ص 96)

وكذلك السؤال الآتي في الحالة التي تضع الإدارة يدها على العقار، ولم تتوصل إلى معرفة المالك فهل تسقط دعوى التعويض عن نزاع الملكية بالتقادم؟ لا تسقط بالتقادم، وفيه قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية "أن الدولة ككيان مادي ومعنوي قائم بذاته أكبر وأسمى من أن تمتلك أراضي مواطنيها بوضع اليد، ذلك أن علاقتها بمواطنيها تختلف عن علاقة مواطنيها بعضهم البعض، فما يجوز في علاقات هؤلاء بعضهم البعض قد لا يكون مقبولاً في علاقات الدولة بمواطنيها،... ولا يقبل أن تكون يد الدولة يد غاصب، وهي حارسة على أموال مواطنيها،...، هذا فضلاً عن أن إباحة مثل هذا التصرف يتنافى مع ما كفله الدستور،... من صون للملكية الخاصة، ومن عدم المساس بها، سواء بغرض الحراسة أو نزاع ملكيتها للمنفعة العامة إلا وفقاً للقانون وبحكم قضائي في الحالة الأولى ومقابل تعويض في الحالة الثانية.

ومن حيث إنه من جهة أخرى، فإنه إذا كان المشرع حظر تملك أموال الدولة العامة بالتقادم طبقاً لحكم المادة 87 من القانون المدني، وكذلك لا يجوز كسب أي حق عيني على أموال الدولة الخاصة بالتقادم طبقاً لنص المادة 970 مدني، فإنه ينبغي أن يقابل ذلك أيضاً حظر تملك الدولة لأموال المواطنين بنفس الوسيلة، الأمر الذي يغدو معه هذا الدفع في غير محله متعيناً من ثم القضاء برفضه.

وأخيراً لا بد من الإشارة أنه يتفاوت الدور الذي يقوم به كل من القضاء النظامي والقضاء الإداري أثناء قيام حالة الطوارئ؛ إذ أن دور القضاء النظامي ينحصر في البت بالجرائم التي ترتكب خلافاً لأحكام قانون الدفاع، وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه. ويلاحظ هنا أن المشرع الأردني قد أعطى محاكم البداية اختصاصاً نوعياً في البت في مثل هذه الجرائم بحيث تكون المحكمة المختصة في هذه الحالة هي محكمة البداية التي تقع الجريمة في دائرة اختصاصها المكاني طبقاً لقواعد توزيع الاختصاص القضائي.

في حين أن الدور الذي يلعبه القضاء الإداري ينصب حول البت في الطعون التي يتم تقديمها من قبل كل شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب قانون الدفاع أو أي أمر دفاع، أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله، أو أي مال موجود تحت إشرافه، أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن ذلك الشخص. ويتوجب على محكمة القضاء الإداري مباشرة عملها على وجه السرعة مع الإشارة إلى حق الأفراد بتقديم الطلب تلو الطلب في حال رفض الطلب الأول، وذلك طالما بقيت الحالة المطعون فيها قائمة. وقد صدر عن محكمة العدل العليا (سابقاً) العديد من القرارات في الطعون التي قدمها الأفراد للطعن بالأوامر الخطية الصادرة بموجب قانون الدفاع السابق لسنة 1935 مع الإشارة إلى عدم وجود طعون قضائية إلا في ظل تلك الفترة.

إضافة إلى تفرد السلطة التنفيذية بعد إعلانها لحالة الطوارئ بصلاحيات واسعة نسبياً على حساب السلطة التشريعية، التي تجد ما يؤيدها في

العديد من نصوص الدستور الأردني لسنة 1952، أضف إلى ذلك الصلاحيات العديدة التي أشار إليها قانون الدفاع رقم (...). بما تضمنه من أحكام تخرج عن مبدأ المشروعية. ويشار في هذا الصدد إلى أن إعلان حالة الطوارئ هو بمثابة صلاحية دستورية من صلاحيات السلطة التنفيذية، ولا يترتب على هذا الإعلان أي رقابة سابقة، أو لاحقة فيما يتعلق بموضوع الإعلان، ويخرج أيضا عن نطاق الرقابة السياسية نظرا لوجود النص الدستوري الذي يؤيده، ولا يمكن الطعن في قرار الإعلان هذا أمام أي مرجع إداري، أو قضائي، ولا يخضع لأي رقابة سياسية من قبل البرلمان؛ لوصفه عمل سيادي، فضلا عن كونه حق دستوري للسلطة التنفيذية تبناه الدستور ابتداء في نص المادة 124 منه.

الخاتمة

بالنظر إلى الوضع الراهن في الأردن، وما يتعرض له من ظرف استثنائي (انتشار وباء)، وصدر الإرادة الملكية بتفعيل قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 والمستمد أساسه من الدستور الأردني وما يتضمنه من صلاحيات مطلقة لرئيس الوزراء باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة للدفاع عن الأمن الوطني والصحة والسلامة العامة، وضمان سير المرافق العامة. مع العلم أن سريان قانون الدفاع مؤقت بمعنى يوقف تفعيله بانتهاء ظرف الاستثنائي، ولم تعد هناك حاجة ملحة لبقاء مفعولة.

ومن هذه الإجراءات الاستثنائية، الاستيلاء المؤقت، بالرغم من أن حق الملكية مصون ولا ينزع ملك أحد إلا لسبب مشروع؛ فهذا الحق كفله كافة الدساتير والقوانين المختلفة، فقد أعطى المشرع للإدارة وفي حال تحقق الظروف الاستثنائية، التي تهدد الأمن والسلامة والصحة العامة بخطر محقق وجسيم باتخاذ تدابير وإجراءات بوضع اليد أو الاستيلاء على الأموال المنقولة وغير المنقولة للمملوكة للأفراد، طالما توافرت الضرورة والحاجة الملحة في استعمال واستغلال هذه الأموال لدفع هذا الخطر، وضمان سير المرافق العامة مقابل تعويض عادل، وهذا ما يعبر عنه بنزع الملكية.

ويعتبر الاستيلاء المؤقت في هذه المرحلة إجراء استثنائي مؤقت تلجأ إليه الإدارة بمقتضى القانون لضمان سير المرفق العام والحفاظ على الصحة والسلامة العامة مقابل تعويض عادل نتيجة حرمان المالك من الانتفاع من ملكة، ويكون الاستيلاء بوضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة؛ فقد أضفى المشرع من خلال قانون الدفاع على هذه الأفعال صفة المشروعية حيث إنها في الظروف العادية تشكل انتهاك لحق الملكية. ولم يترك المشرع مطلق الحرية للإدارة في ممارسة هذه الأفعال والتصرفات، وإنما أخضعها للرقابة القضائية، وتعتبر هذه الأخيرة إحدى الضمانات القانونية لحماية حق الملكية العقارية الخاصة.

ومن النتائج التي توصلت إليها:

1. الاستيلاء إجراء؛ تلجأ إليه الإدارة لنزع الملكية، وقد يكون استيلاء دائم أو استيلاء مؤقت.
2. الاستيلاء المؤقت؛ هو إجراء استثنائي مؤقت لا يترتب عليه نقل ملكية، وإنما تعود الملكية إلى مالكيها.
3. الاستيلاء المؤقت؛ إجراء مباشر فوري التنفيذ، نظرا للظرف الاستثنائي، وما يتخلله من خطر جسيم ومهدد يتطلب اتخاذ إجراء بصفة مستعجلة.
4. الاستيلاء المؤقت؛ يقع على الأموال المنقولة وغير المنقولة بخلاف بعض قوانين الدول التي تقرر الاستيلاء فقط على الأموال المنقولة.
5. امتداد الاستيلاء إلى الحقوق العينية العقارية.
6. تقدير التعويض في حالة الضرورة يكون بعد وضع اليد أي أن الحيازة الفورية جائزة قبل تقدير التعويض.
7. وهن الضمانات القانونية في نص المادة (5) من قانون الدفاع الأردني، وافتقارها لها.
8. تعدد الرقابة القضائية، فإذا كانت متعلقة بأمر الاستيلاء ومدى مشروعية قرار الإدارة، تخضع لرقابة المحكمة الإدارية، وإن كانت متعلقة بإجراءات التعويض ومقداره تكون خاضعة لرقابة المحاكم العادية. وإن كان الأولى بسط رقابة المحكمة الإدارية على إجراءات التعويض كون هذا الأخير ناتج عن قرار استيلاء.

من أهم التوصيات:

1. إعادة صياغة المادة (5) من قانون الدفاع بشكل واضح وخاصة فيما يتعلق بالمدة المطروحة فيها، وتحديد مدة كحد أقصى للاستيلاء لضمان حماية حق الملكية الخاصة من تعسف الإدارة.
2. قلة خبرة التشريعية جعلت المشرع يخلط بين الاستيلاء المؤقت والاستملاك من حيث الإجراءات مما يتطلب إعادة صياغة المادة (5) من قانون الدفاع حيث إن الاستيلاء المؤقت إجراء فوري التنفيذ لا يتطلب إجراءات تمهيدية (إعلان مبدئي).
3. لا نستطيع ربط الإجراءات والتدابير المتخذة من الإدارة في الظروف الاستثنائية باستمراريتها وامتداد هذا الظرف؛ بل يجب ربطها بمقدار الحاجة الضرورية والملحة لاتخاذها، خاصة فيما يتعلق بأمر الدفاع المتضمن الاستيلاء المؤقت والحالة التي ينتهي بها الظرف الاستثنائي، ولم يتم وقف تفعيل قانون الدفاع ولا زالت الإدارة واضعه يدها على العقار مما يشكل انتهاك صارخ وواضح للمادة (128) من الدستور التي تنص على عدم تأثير

- القوانين الصادرة بموجبه على الحقوق والحريات، وعلى ذلك توصي الباحثة بإعادة صياغة نص المادة (5) بما يتواءم بمقتضيات المبدأ الدستور القاضي بأن حق الملكية مصون.
4. إعادة صياغة المادة (9) من قانون الدفاع لبيان إجراءات التعويض، وآلية دفع التعويض، وكيفية تقديم الطلب لرئيس الوزراء (لجان مختصة) في حالة التعويض بالاتفاق.
5. قرارات الاستيلاء تعد قرارات إدارية نهائية، فإن المحكمة الإدارية تكون صاحبة الاختصاص في طلبات التعويض الناتجة عنها، والذي نتمناه منها أن تمتد صلاحياتها إلى طلبات التعويض المتعلقة بقرار الاستيلاء.
6. إيراد بعض المواد التوضيحية فيما يتعلق بأسس تحديد مقدار التعويض، ومشتملات التعويض وصور التعويض (النقدي، والعيني).

المصادر والمراجع

- السنهوري، ع. (1967). الوسيط في شرح القانون المدني. حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال. الجزء الثامن. دون طبعة، بيروت: دار إحياء التراث العربي.
- السنهوري، ع. (1967). الوسيط في شرح القانون المدني، أسباب كسب الملكية. الجزء التاسع. دون طبعة. بيروت: دار إحياء التراث العربي.
- العمروسي، أ. (2013). الموسوعة الوافية في شرح القانون المدني بمذاهب الفقه وأحكام القضاء الحديث. ج (5). ط (5). القاهرة: دار العدالة.
- العتوم، م. (2013). القضاء الإداري "دراسة مقارنة". ط 1. عمان: دار وائل للنشر.
- العجارمة، ن.، بطيخ ر. (2011). مبادئ القانون الإداري. الكتاب الثاني. ط 1. عمان: إثراء للنشر والتوزيع.
- الحمداني، س. (2005). أثر العقد الإداري بالنسبة للغير. رسالة ماجستير. العراق: جامعة الموصل. كلية الحقوق.
- الحنانية أ. شطناوي ف. حاملة. س. (2015). نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الأردني، دراسات: علوم الشريعة والقانون. 42. (3). عمان: الجامعة الأردنية ص 1053-1064.
- <https://archives.ju.edu.jo/index.php/law/article/view/7273/4924>
- الزلي، ك.، السامرائي ر. (2015). النطاق القانوني لسلطة الإدارة في الاستيلاء (دراسة مقارنة). بحث منشور. مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية. مجلد (4). العدد (13). العراق: جامعة كركوك، ص 1-33.
- حمزة، ع. (2009). اكتساب المال العام في القانون الإداري. بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية. مجلد (1). العدد (1). العراق: جامعة بابل ص 339-359.
- دخيل، م. (2009). الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- رضا، ص. (2015). الحماية القانونية لحق الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري. رسالة دكتوراه. الجزائر: جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان.
- علي، أ. (1999). نظرية الظروف الاستثنائية. ط 1. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- عقيلة، و. (2006). النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري. رسالة ماجستير. الجزائر: جامعة الحاج لخضر – باتنة.
- سوار، م. (1995). الحقوق العينية الأصلية. ط 1. عمان: دار الثقافة.
- شطناوي، ع. (1995). القضاء الإداري الأردني. ط 1. عمان: مطبعة كنعان.
- شهبوب، م. (2005). المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. ج 3. ط (3). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- مديحة، أ. (2015). نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام الحقوق والحريات الأساسية، بحث منشور في مجلة المفكر. عدد 14. الجزائر: جامعة محمد خضير بسكرة. ص 222-235.

References

- Akila, W. (2006). *The Legal System of Expropriation for the Public Benefit in Algerian Legislation*. Master's Thesis. Algeria: Hadj Lakhdar University, Batna.
- Al-Ajarmah, N., Watermelon, R. (2011). *Principles of Administrative Law*, 2nd issue. (1st). Amman: Ithra for Publishing and Distribution.
- Al-Amrousy, A. (2013). *The Adequate Encyclopedia in Explaining Civil Law with Schools of Jurisprudence and Modern*

- Judicial Judgments*. C (5). i (5). Cairo: Dar Al-Adala.
- Al-Atoum, M. (2013). *Administrative Judiciary "A Comparative Study*. (1st) Amman: Wael Publishing House
- Al-Hamdani, S. (2005). *The Impact of the Administrative Contract for Others*. Master's Thesis, Iraq: Mosul University. College of Law.
- Ali, A. (1999). *The Theory of Exceptional Circumstances*. (1st). Alexandria: Mansha'at al-Maarif.
- Al-Sanhoury, A. (1967). Al-Wasat fi explaining Civil Law. *Property Right with a Detailed Explanation of Things and Money*. Part VIII. (n.ed.). Beirut: House of Revival of Arab Heritage.
- Al-Sanhoury, A. (1967). *The Mediator in Explanation of Civil Law. Reasons for Owning Ownership*. Part Nine. (n.ed.) Beirut: House of Revival of Arab Heritage.
- Al-Zalami, K. and Al-Samarrai, R. (2015). The legal scope of the administration's authority in the seizure (A comparative study). *Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences*. 4 (13), 1-33. Iraq: Kirkuk University.
- Chihoub, M. (2005). *General Principles of Administrative Disputes*. Part 3. I (3). Algeria: Office of University Publications.
- Dakhil, M. (2009). *Public Freedoms under Exceptional Circumstances*. (1st). Beirut: Al-Halabi Human Rights Publications.
- Hamza, A. (2009). Acquisition of public money in administrative law. *Al-Mohaqqiq Al-Hilli for Legal and Political Sciences*. 1 (1), 339-359. Iraq: Babylon University.
- Hanayna, A., Shatnawi, F., Hatamleh, S. (2015). Expropriation of private property for public benefit in Jordanian legislation. *Dirasat: Sharia and Law Sciences*. 42 (3), 1053-1064. Amman: The University of Jordan, Retrieved from <https://archives.ju.edu.jo/index.php/law/article/view/7273/4924>.
- Madiha, A. (2015). Theory of Exceptional Circumstances between the Requirements of Preserving Public Order and Commitment to Fundamental Rights and Freedoms. *Al-Mufker Magazine*. No. 14, 222-235. Algeria: Mohamed Khedir University of Biskra.
- Reda, P. (2015). *Legal Protection of the Right to Private Real Property in Algerian Legislation*. Ph.D. Thesis. Algeria: Abu Bakr Balqa Yad University - Talsman.
- Shatnawi, A. (1995). *The Jordanian Administrative Judiciary*. (1st). Amman: Kanaan Press.
- Siwar, M. (1995). *Original Rights in Kind*. (1st). Amman: House of Culture.