أنواع ووسائلُ الضَّبْط الإداري

دراسة مقارنة

إعداد الدكتور/ شيروان احمد طاهر حويز

بريد الكترونى : mirohawez@gmail.com

الملخص

جاءت هذه الدراسة تحت عنوان: "أنواع ووسائلُ الضَّبْط الإداري – دراسة مقارنة"، بينا فيها ما هي أنواع الضبط الإداري؟ وما هي الوسائل التي يتم من خلالها نظام الضبط الإداري؟ في ضوء ما تقدم، وكان ذلك من خلال مبحثين، تناولنا في المبحث الأول: الضَّبْط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، وهما نوعي الضبط الإداري، بينما خصصنا المبحث الثاني: لبيان وسائل تنغيذ الضَّبْط الإداري، وانتهى البحث إلى بعض النتائج والتوصيات، من أهمها: أن وظيفة الضَّبْط الإداري تعتبر من أقدم الوظائف التي تقوم بها الدَّوْلة منذ قدم التاريخ وحتى عصرنا الحالي، وترجع أهميَّة وظيفة الضَّبْط الإداري وضرورة وجودها بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور حيويَّة في المجتمع؛ حيث تهدف إلى حماية النِّظام العام بمدلولاته الثلاثة المتمثلة في الأمن العام والصحَّة العامَّة، والسَّكينة العامَّة، ولمَّا كانت مسؤوليَّة المُحافَظة على النِّظام العام ليست حكرًا على سُلطات الضَّبْط الإداري وحدها، وإنما تقع هذه المسؤوليَّة على عاتق السُّلطات القضائيَّة كذلك، وعلى ذلك فإنَّ على هذه الأخيرة أن تجتهد وتقضي بصحة قرارات الضَّبْط الإداري التي تهدد كيان الدَّوْلة وتعصف بنظامها الاجتماعي والاقتصاي.

الكلمات المفتاحية: الضَّبْط الإداري، النِّظام العام، وسائل تنفيذ الضبط.

Abstract

This study came under the title: "Types and Means of Administrative Control - A Comparative Study", in which we explained what are the types of administrative control? What are the means by which the administrative control system is implemented? In light of the foregoing, and this was done through two sections, we dealt with in the first topic: general administrative control and private administrative control, which are the two types of administrative control, while we devoted the second topic: to indicate the means of invigorating administrative control, and the research ended with some results and recommendations, the most important of which are: that The function of administrative control is considered one of the oldest functions carried out by the state since ancient history until our present time, and the importance of the function of administrative control and the necessity of its existence in view of the fact that it is based on the most vital things in society; As it aims to protect public order with its three connotations of public security, public health, and public serenity, and since the responsibility for maintaining public order is not limited to the administrative control authorities alone, but rather this responsibility rests with the judicial authorities as well, and that the It strives and judges the validity of administrative control decisions that threaten the entity of the state and afflict its social and economic system.

Keywords: administrative control, public order, means of enforcement.

المقدمة

أولًا - أهمية البحث:

يتمثل الضَّبْطُ الإداريُّ في حقُّ الإدارة في أن تفرض على أفراد المجتمع قيودًا تحدُّ أو تقلل بواسطتها من حُرِّيَّاتهم؛ بغية حماية النِّظام العام (L'ordor public) في المجتمع، وبهذا المعنى ينصرف مفهوم الضَّبْط الإداري أو ما يطلق عليه أحيانًا البوليس الإداري إلى وظائف الأجهزة الإدارية القائمة على الضَّبْط الإداري، أمَّا الهيئة أو الجهة الإدارية التي تقوم على وظيفة الضَّبْط الإداري، فإنه يطلق عليها الشُّرطة[١].

الشُّرطة[١].

وتأسيسًا على ذلك فإنَّ الضَّبْط الإداريَّ قد يكون ضبطًا إداريًا عامًّا، كما يمكن أن يكون ضبطًا إداريًا خاصًّا، وهذان هما نوعي الضَّبْط، ويَستخدم الضَّبْطُ الإداري في القيام بوظيفته المنوطة به العديدَ من الوسائل، من أمثلتها: لوائح الضَّبْط أو القرارات الإداريَّة أو التنفيذ الجبري، وهو ما يعرف بوسائل الضَّبْط الإداري.

ويُشكِّلُ الضَّبْطُ الإداريُّ مجموعةً من الاختصاصات التي تُمنح للسُّلطات الإداريَّة بمُمارستها بصفةٍ عامَّةٍ، في كل المجالات وعلى جميع النشاطات؛ للحفاظ

---

[١] سليمان محمد سليمان الطماوي، الضَّبْط الإداري: دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، أكاديميَّة شرطة دبي، المجلد الأول، العدد الأول، ١٩٩٣م، ص٢٧١.

على النِّظام العامِّ، ومن عناصر النِّظام العامِّ الأمنُ والسَّكينةُ العامَّةُ[١]، وإذا كان الضَّبْط الإداريُّ وظيفةً ضروريَّةً من وظائف الإدارة، فإنَّ تدخُّلَ الإدارة كثيرًا ما يمسُّ الحُرِّيَّاتِ والحُقوقَ الفرديَّةَ؛ نظرًا لما تملكه من وسائلَ خاصَّةٍ، إذ تستطيع الإدارةُ أن تُلزم الأفراد بإرادتها المنفردة، وأن تُصدر من جانبها قراراتٍ تكون من تلقاء نفسها، دون أن يتوقَّف ذلك على قبول الأفراد أو رضائهم[٢].

ثانيًا– مشكلة البحث:

تبدو إشكاليَّةُ هذه الدراسة في تساؤُلٍ رئيسيٍّ عن مدى قدرة الضَّبْط الإداري على تحقيق التوازن بين المُحافَظة على النِّظام العام وضمان الحُرِّيَّات العامَّة، ويتفرَّع من هذا التساؤل عدَّةُ تساؤلاتٍ فرعيَّةٍ تعمل على

تحقيق أهداف البحث، ومن هذه التساؤلات: كيف يُسهم الضَّبْط الإداريُّ – بنوعيه العام والخاص – في حماية الحُرِّيَّات العامَّة للأفراد؟ وإلى أي مدى يُسهم الضَّبْط الإداريُّ في الحدِّ من سُلطات الإدارة في مُمارسة الضَّبْط الإداري؟

[١] بن عبدي هشام، الضَّبْط الإداري بين الأمن والسَّكينة العامَّة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانيَّة، جامعة زيان عاشور بالجلفة – الجزائر، العدد ٢٤، سبتمبر ٢٠١٥م، ص٢٢٨.

[٢] بموعراف يزيد، حدود الضَّبْط الإداري في مجال التعمير، مجلة العلوم الإنسانيَّة، جامعة منتوري قسنطينة، المجلد ب، العدد ٤٨، ديسمبر ٢٠١٧م، ص١٢٢.

(أ)

ثالثًا- منهج البحث:

المنهجُ المُتَّبعُ في هذا البحث، هو **المنهج التأصيليُّ التحليليُّ**؛ والذي من خلاله يتمُّ تحليل النصوص الدستوريَّة والقانونيَّة المتعلقة بالضبط الإداري وبيان أنواعه ووسائله، مع بيان تأصيلها التشريعي وأساسها الدستوري فيما يتعلق بموضوع الدراسة.

رابعًا - خطة البحث:

في ضوء ما تقدم، فقد ارتأينا أن نقسم هذا البحث إلى مبحثين، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: الضَّبْط الإداري العام والضبط الإداري الخاص.

المبحث الثاني: وسائل تنفيذ الضَّبْط الإداري.

المبحث الأول

الضَّبْط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

للضَّبْطُ الإداريُّ نوعان، أولهما: يُسمى الضَّبْط الإداريّ العامّ، والثاني يُطلق عليه الضَّبْط الإداريّ الخاصّ[1]، وهو ما نُبيّنُهُ بإيجاز في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الضَّبْط الإداريُّ العامُّ.

المطلب الثاني: الضَّبْط الإداريُّ الخاص.

المطلب الأول

الضَّبْط الإداريُّ العامُّ

يُقصد بالضَّبْط الإداريّ العامّ: القيودُ التي يتمُّ فرضُها من قِبل المُشَرِّع، للمُحافَظة على النِّظام العامّ بعناصره المُتَّفق عليها – بمعناه التقليدي – وهي الأمنُ العامُّ

[1] علي فلاح حاكم، سُلطات الإدارة في مجال الضَّبْط الإداري وتأثيرها على الحُرّيَّات العامَّة – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الإسكندريَّة، ٢٠١٧م، ١٦.

والسَّكينةُ العامَّةُ والصحَّةُ العامَّةُ والآدابُ والأخلاقُ العامَّةُ، سواءٌ كان ذلك على مستوى الدَّوْلة أم على المستوى الإقليمي[١].

ونظرًا لاتساع مفهوم النِّظام العام، ليشمل - بالإضافة إلى المفهوم التقليدي - حالاتٍ أخرى مُتَعدِّدة (النِّظام الاقتصادي، جمال الرَّوْنَق والرُّوَاء)، اتَّسع نطاقُ الضَّبْط الإداري العام؛ لأنَّ ذلك يتطلب وجود ضبطٍ إداريٍّ يهدف لحمايتها[٢].

والضَّبْطُ الإداريُّ العامُّ - وإن لم يكن هو السُّلطة المُختصَّة بحماية النِّظام العامِّ - إلا أنَّه يمارس دورًا بارزا وحيويًّا في مجال المُحافَظة على النِّظام العامِّ؛ إذ إنَّ كلَّ عنصرٍ من عناصر النِّظام العام يرتبط ارتباطًا وثيقًا لا يقبل الانفصام عن حماية النِّظام العامِّ، ممَّا يُوجب عليه اتخاذ كافَّة الاحتياطات والإجراءات اللازمة لمنع الإضرار به، والكفيلة بحمايته، إلى جانب أدائها لمهامِّها في حفظ النِّظام العامِّ.

وعلى ذلك، فإنَّ الضَّبْط الإداريَّ العامَّ يمثِّل مجموعةَ الصلاحيَّات والسُّلطات التي تملكُها هيئاتُ الضَّبْط الإداري العام للمُحافَظة على النِّظام العام بمدلولاته الثلاثة:

---

[١] د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط١، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان - الأردن، ١٩٩٧م، ص٦٦ وما بعدها.

[٢] د. حسام مرسي، سُلْطة الإدارة في مجال الضَّبْط الإداري - دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندريَّة - مصر، ٢٠١١م، ص١١٦.

الأمن العام، والسَّكينة العامَّة، والصحَّة العامَّة، وذلك من خلال تنظيم الأنشطة الفرديَّة أو الحُرِّيَّات دون تحديدٍ في بعض الحالات، أو تقييدها في حالات أخرى باشتراط الحصول على ترخيصٍ من الإدارة قبل مُمارسة هذه الأنشطة أو إخطارها مسبقًا قبل مُمارستها، كلُّ هذا بقصد عدم الإخلال بالنِّظام العامِّ، أو الإضرار بحُرِّيَّات الأفراد الأخرى[١].

وتتولَّى سُلْطةُ الضَّبْط الإداريِّ العامِّ سُلْطةً ضبطيَّةً خاصَّة، كما هو الشأن في العراق؛ حيث يحقُّ لوزير الداخليَّة العراقي منعَ الأجنبيِّ من دخول الأراضي العراقيَّة بموجب قانون إقامة الأجانب العراقي رقم (١١٨) لسنة ١٩٨٧م المُعدَّل[٢].

المطلب الثاني

الضَّبْط الإداريُّ الخاصُّ

يُقصد بالضَّبْط الإداريِّ الخاصِّ: حماية النظام العام من زاوية معينة من نشاط الأفراد، وتنظمه نصوص قانونية أو لائحية خاصة، بقصد الوقاية من الإخلال بزاوية

[١] د. عبد العليم مشرف، دور سُلطات الضَّبْط الإداري في تحقيق النِّظام العام وأثره على الحُرِّيَّات العامَّة – دراسة مقارنة، دار الثقافة العربيَّة، ٢٠١٦م، ص٢١.

[٢] شامير محمود صبري، مَشروعيَّة الضَّبْط الإداري الخاص لحماية الأمن العام – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الإسكندريَّة، ٢٠١٥م، ص١٤.

من زوايا النظام العام في ميدان معين[١]، ومن ثم فهو تقييدُ بعض النشاطات الفرديَّة والحُرّيَّات في مجالٍ مُعيَّنٍ بموجب قوانينَ خاصَّةٍ تتولَّى تنظيم هذه النشاطات، بهدف تحقيق أغراضٍ خاصَّةٍ مُحدَّدةٍ قد تختلف عن أهداف الضَّبْط الإداري العام، ويُعهد به إلى سُلْطةٍ إداريَّةٍ خاصَّةٍ، كالضَّبْط الإداري الخاصّ بحماية البيئة والضَّبْط الإداري الخاصّ بالمُنشآت الخطيرة[٢].

وقد ذهب البعضُ إلى أنَّ المقصود بالضَّبْط الإداريّ الخاصّ: صيانةُ النِّظام العامّ بطريقةٍ مُعيَّنةٍ، من ناحية مُعيَّنة من أنواع النشاط الفردي، كتنظيم الاجتماعات العامَّة، وتنظيم المحالّ العامَّة، وتنظيم المرور، وذهب البعضُ الآخرُ إلى أنَّ الضَّبْط الخاصَّ له مَعْنَيان[٣]:

الأول: ويعني الأنشطة التي تقوم بها سُلطات الضَّبْط، وتهدف إلى تحقيق ذات الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها الضَّبْطُ الإداريُّ العامُّ، ولكنها تخضع لنظامٍ قانونيٍّ

(١) د. مفتاح خليفة عبد الحميد، القانون الإداري، ط١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية – مصر، ٢٠٢٠م، ص١٠٦.

(٢) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ٢٠٠٩م، ص٢٣١؛ د. حسام مرسي، سُلْطة الإدارة في مجال الضَّبْط الإداري، مرجع سابق، ص١١٨.

(٣) د. عبد العليم مشرف، دور سُلطات الضَّبْط الإداري في تحقيق النِّظام العام وأثره على الحُرّيَّات العامَّة – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص٢٢.

خاصّ بها، ومثال ذلك: الضَّبْط المتعلق بالمرافق الخطرة والمُضِرَّة بالصحَّة، وكذلك الضَّبْط الخاص بالسكك الحديديَّة.

الثاني: ويقصد به الأنشطة التي تقوم بها سُلطات الضَّبْط الإداري، وتهدف من ورائها إلى تحقيق أهدافٍ خاصَّةٍ تختلف عن أهداف الضَّبْط القضائيّ العامّ، مثال ذلك: الضَّبْط المتعلق بالمُحافَظة على جمال الرَّوْنَق والرُّوَاء، والضَّبْط المتعلق بحماية الآثار.

وتتولَّى سُلْطةَ الضَّبْطِ الإداريّ الخاصّ هيئةٌ خاصَّةٌ غيرُ سُلطات الضَّبْط الإداريّ العامّ – كما هو الحال في مصر والعراق – بمنح لجانٍ خاصَّةٍ سُلْطةَ الضَّبْط الإداريّ بشأن حماية الموادِّ الغذائيَّة، وكذلك الأدوية، والتأكُّد من سلامتها ونقائها، ففي كردستان العراق توجد أكثرُ من لجنةٍ مؤلَّفةٍ من أعضاء، أطباء وتربويّين وإداريّين، علاوةً على عضوٍ من وزارة الداخليَّة، مُهمَّتُها التأكُّدُ من نظافة المطاعم واستيفائها للشروط الصحيَّة، وكذلك دُور رعاية الأطفال، ومدى ملاءمتها لاستقبالهم وأماكن

العمال الخاصَّة براحتهم، فهذه اللجانُ ليست من سُلطات الضَّبْط الإداريّ، وإنَّما هي لجانٌ خاصَّةٌ منحها المُشَرّعُ سُلْطةَ الضَّبْط الإداري الخاصّ[١].

وقد استقرَّ القضاءُ الإداريُّ في أحكامه على الإقرار بحقِّ سُلطات الضَّبْط الإداري في اتخاذ الإجراءات اللازمة لصيانة الصحَّة العامَّة، فقد قضت محكمةُ القضاء الإداري العراقي بمَشروعيَّة القرار الإداري المتخذ من قبل الجهة الإداريَّة المُختصَّة: "بإلغاء إجازة حقل الدواجن العائدة للمُدَّعي لعدم توافر الشروط الصحيَّة والبيئيَّة المطلوبة"[٢].

وفي جميع الأحوال **ينصرفُ الضَّبْط الإداريُّ الخاصُّ إلى** أنشطة هيئات الضَّبْط المختلفة، التي تهدف إلى ذات أهداف الضَّبْط الإداريّ العام، ولكنها تخضع إلى نظامٍ قانونيٍّ خاصٍّ، فهو يتميَّزُ بأنَّه نظامٌ قانونيٌّ خاصٌّ في مجالاتٍ مُحدَّدة بالذات، وهو

---

[١] شامير محمود صبري، مَشروعيَّة الضَّبْط الإداري الخاص لحماية الأمن العام – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص١٣ وما بعدها.

(٢) قرار محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم (٢٠٠١/٤) في ٢٠٠١/٧/١١م، المصدق بموجب قرار الهيئة العامَّة لمجلس الدَّوْلة العراقي المرقم (٦١/ إداري/ تمييز/٢٠٠١)، في ٢٠٠١/٨/٢٠م.

كذلك يمثل نوعيَّاتٍ خاصَّةً من الضَّبْط، ويكون لكلٍّ منها نظامُهُ القانونيُّ الخاصُّ به، يحدد هيئات الضَّبْط المُختصَّة في كل مجالٍ ومدى صلاحيَّتها[١].

وأخيرًا، قد يُقصد بعبارة الضَّبْط الإداري الخاصِّ: أنَّ الإدارة إذ تتدخَّلُ تستهدف أغراضًا لا تتَّصلُ بالأمن أو الصحَّة أو السَّكينة، أي الأغراض التي تنطوي عليها فكرةُ النِّظام العام، فالضَّبْط الإداريُّ بمفهومه الخاصِّ، يحتمل عدَّة مدلولاتٍ مختلفةٍ ومتباينةٍ، وهي[٢]:

(١) من حيث المكانُ: هو الضَّبْط الإداريُّ الخاصُّ الذي يهدف إلى حماية النِّظام العامِّ بكافَّة عناصره، ولكن ضمن أماكن مُحدَّدة، مثال: الضَّبْط الإداري الخاصّ بالموانئ البحُرِّيَّة والسكك الحديديَّة، ويعتبر الضَّبْط خاصًّا بالقياس إلى المكان الذي يُمارَس فيه.

(٢) من حيث الهيئة: قد يختصُّ الضَّبْط الإداريُّ ببعض المهام، في صورة توكيل هذه المهامِّ إلى جهةٍ إداريَّةٍ مُعيَّنة، من أمثلته: الضَّبْطُ الإداريُّ الخاصُّ بضُبَّاط حرس الحدود، أو ضُبَّاط الدفاع المدني، أو مفتشي وزارة الصحَّة، وهو

---

[١] المرجع السابق، ص١٤.

[٢] كساب محمد بني عيسى، هيئات الضَّبْط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠١١م، ص١٨.

يهدف إلى الحفاظ على النِّظام العام بكل عناصره، ولكن يعدُّ ضبطًا إداريًّا خاصًّا بالنظر إلى الهيئة التي تُمارسه.

(٣) من حيث الموضوع: قد يتخصَّص الضَّبْط الإداريُّ بصدور تشريعٍ يُنظِّمُ موضوعًا مُعيَّنًا في بعض أوجه النشاط الفردي، ومثاله: القوانينُ التي تُنظِّمُ المحلَّات الخطرة والمقلقة للراحة أو الضارَّة بالصحَّة، وكذلك القوانين الخاصَّة بالطرق العامَّة، فإنَّ التخصيص هنا يأتي من المُشَرِّع فيما يتعلق بموضوع الضَّبْط.

(٤) من حيث الأشخاص: قد يتحدَّد الضَّبْطُ الإداريُّ ببعض الأشخاص الذين يسري في مواجهتهم فقط، كأن يكونون طائفة مُعيَّنة بذاتها من الناس، كالتشريعات الخاصَّة بمزاولة مهنة الطبِّ أو الصيدلة أو المُحاماة.

(٥) من حيث الهدف: قد يستهدف الضَّبْط الإداريُّ هدفًا لا يتصل بالنِّظام العامِّ ولا يكون من بين عناصره، مثاله: الضَّبْط الإداريُّ الخاصُّ بالمُحافَظة على

جمال المظهرِ العامّ، والمناظر الطبيعيَّة، والطُّرق والأماكن العامَّة، فيحميها من تشويه الأفراد لها[١].

خُلاصَةُ القول: من خلال ما تقدم يمكننا أن نَخْلُصَ إلى أنَّ الضَّبْط الإداريَّ عبارةٌ عن نشاطٍ إداريٍّ وقائيٍّ تقومُ به السُّلطاتُ الإداريَّةُ المُختصَّةُ بهدف حماية النِّظام العامّ ومنع الإضرار به، وذلك من خلال الإجراءات والوسائل الوقائيَّة والعلاجيَّة المقرَّرة لذلك بمقتضى نظامٍ قانونيٍّ خاصٍّ بها.

[١] كساب محمد بني عيسى، هيئات الضَّبْط الإداري، مرجع سابق، ص١٨ وما بعدها.

المبحث الثاني

وسائل تنغيذ الضَّبْط الإداري

يمكن القولُ إنَّ الحُقوق الدستوريَّة لا يكون لها معنًى إلا إذا كانت قابلةً للإنفاذ (Enforceable)[١]، وعلى ذلك تعدُّ دراسةُ وسائل الضَّبْط الإداري دراسةً بالدرجة الأولى عن الآليَّات القانونيَّة التي يمكن للإدارة من خلالها تحقيق مهمَّة الضَّبْط الإداري، وتتمثل وسائل الضَّبْط الإداري من حيث الأصلُ في لوائح الضَّبْط التي تتضمَّن القواعدَ العامَّة المجردة، والتي تضع بموجبها قيودًا على النشاط الفردي، كما تتمثل وسائل الضَّبْط الإداري في إصدار قراراتٍ فرديَّة تهدف إلى تطبيق اللوائح الضَّبْطِيَّة من خلال مخاطبة أشخاص مُعيَّنين، وأخيرًا قد تتمثل هذه الوسائل في امتيازٍ من امتيازات السُّلطات الإداريَّة من خلال التنفيذ الجبريّ، وهو ما نبينه في ثلاثة مطالب، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: لوائح الضَّبْط كوسيلة من وسائل الضبط الإداري.

المطلب الثاني: القرارات الإداريَّة الفرديَّة

---

[١] وليد محمد الشناوي، الحماية الدستوريَّة للحُقوق البيئيَّة – دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر والقانون، المنصورة – مصر، ٢٠١٣م، ص١٦٢.

المطلب الثالث: التنفيذُ المباشِرُ (الجَبْرِيُّ)

المطلب الأول

لوائح الضَّبْط كوسيلة من وسائل الضبط الإداري

الفرع الأول: مفهوم فكرة لوائح الضَّبْط:

ظهرت فكرةُ لوائح الضَّبْط كأسلوبٍ وقائيٍّ تلجأ له هيئاتُ الضَّبْط لتنظيم مُمارسة الحُرِّيَّات العامَّة بهدف وقاية النِّظام العامِّ في المجتمع، وتتمثل هذه اللوائح في مجموعة القواعد العامَّة الموضوعيَّة المجردة التي تضعُها السُّلطة التنفيذيَّة للمُحافَظة على الأمن والسَّكينة وحماية الصحَّة العامَّة، كاللوائح التي تضعها الإدارة في الظروف العاديَّة، أمَّا سُلْطة الإدارة في الظروف الاسْتِثْنائيَّة، فإنها تختلف عن سابقتها؛ لكون الإدارة في هذه المرحلة تُصدر لوائحَ في حالات الضرورة لمواجهة الظرف الطارئ الذي تتعرَّض له البلاد، بحيث تضع هيئاتُ الضَّبْط الإداري قواعدَ عامَّة ومجردة تقيد بها أوجه النشاط الفرديّ من أجل صيانة النِّظام العام في المجتمع، وبالتالي فهي

تمسُّ حُقوقَ وحُرِّيَّات الأفراد وتُقيِّدُها بالضرورة؛ لكونها تتضمَّنُ أوامرَ ونواهيَ، وتُقرِّر في الغالب عقوباتٍ على مخالفيها[١].

ولوائحُ الضَّبْط هي مراسيمُ تنظيميَّةٌ تتضمَّن العديد من القواعد العامَّة والمجرَّدة، التي تنظم النشاط الفرديَّ وبعض الحُرِّيَّات الفرديَّة[٢]، وتتضمَّن هذه اللوائحُ أوامرَ ونواهيَ وعقوباتٍ يتمُّ اتخاذها بحقِّ المخالفين لأحكامها[٣]، ومن أمثلة لوائح الضَّبْط: لوائحُ المحالِّ العامَّة، التي تُنظِّمُ أعمال المطاعم ومحلَّات بيع الأغذية.

وبما أنَّ لوائح الضَّبْط قواعدُ عامَّةٌ ومجرَّدةٌ، فإنها تعدُّ من القوانين، وفي حقيقة الأمر فإنَّ البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار هذه اللوائح، غير أنَّ إسناد مهمَّة إصدارها للسُّلْطةِ التنفيذيَّة يرجع إلى كون الأخيرة ذات خبرةٍ في ممارسة إصدار هذه اللوائح علميًّا بشأن تنظيم المسائل الأمنيَّة والصحيَّة[٤]، التي تعدُّ في الأساس من أهم وأسمى أهداف الضَّبْط الإداري.

---

[١] ياسين بن بريح، الضَّبْط الإداري في فكر القانون الوضعي والشريعة الإسلاميَّة، ط١، مكتبة الوفاء القانونيَّة، الإسكندرية – مصر، ٢٠١٤م، ص٦٤ وما بعدها.

[٢] محمد رفعت عبد الوهاب، النظريَّة العامَّة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندريَّة – مصر، ٢٠٠٩م، ص٢١٣.

[٣] هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٢.

[٤] محمد رفعت عبد الوهاب، النظريَّة العامَّة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص٢١٤.

وفي جميع الأحوال، يُعَدُّ التنظيمُ اللائحيُّ في مجال الضَّبْط ضرورةً؛ لأنَّ القانون قد يعجز عن ضبط الحُرِّيَّات العامَّة ضبطًا مفصلًا بترتيبها وتنظيمها نظرًا لجمود التشريع وعدم إمكانيَّة ملاحقته للتطوُّر الذي يلحق بالمجتمعات، بعكس التنظيم اللائحيِّ الذي يتميز بالمرونة والملاءمة والقابليَّة للتغيير وفقًا لمقتضيات الزمان والمكان؛ حيث يُعَدُّ التنظيم اللائحيُّ ضرورةً يكتمل بها التشريع عند وجود المصلحة المُلِحَّة لذلك[١].

وحول هذا المضمون قرَّرت الهيئة العامَّة لمجلس شورى إقليم كُرْدستان . العراق أنه لما: "ادعت المُدَّعية في الدَّعوى المُرَقَّمة (١٨٤/هيئة انضباطية/٢٠١٩) لدى هيئة انضباط موظفي إقليم كُرْدستان، بأنها موظفة على ملاك وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لإقليم كُرْدستان/ ديوان الوزارة، وأنها كانت متمتَّعةً بأجازةٍ دراسيَّةٍ لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام بتخصص (الاقتصاد والماليَّة العامَّة) في جامعة المنصورة في دولة (مصر)، وأثناء دراستها صدر أمرٌ من رئاسة مجلس الوزراء بإيقاف منح الأجازات الدراسيَّة، وأنَّ الأمرَ أعلاه أثَّر سلبًا على حالتها، فلجأت إلى الحصول على أجازة اعتياديَّةٍ من رصيدها (الأجازات المتراكمة) بموافقة دائرتها، وبعد

[١] ياسين بن بريح، الضَّبْط الإداري في فكر القانون الوضعي والشريعة الإسلاميَّة، مرجع سابق، ص٦٥.

نيلها شهادة الدكتوراه قدَّمت طلبًا إلى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لغرض معادلة شهادتها، فتمَّ رفض طلبها بحُجَّة عدم حصولها على أجازة دراسيَّة، وبناءً على الكتاب المُرَقَّم (٢٤٨) المؤرَّخ ٢٠١٩/٢/١٩ الموجَّه من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لإقليم كُرْدستان إلى رئاسة مجلس الوزراء والذي بدوره أصدر الكتاب المُرَقَّم (١٠٨٩) في ٢٠١٨/٣/٦ المتضمِّن احتساب أجازتها الاعتياديَّة أجازةً دراسيَّةً، وبعد معادلة شهادتها طالبت بصرف مخصَّصاتها الماليَّة المتعلقة بشهادتها، وأنَّ المُدَّعى عليه وزير الماليَّة والاقتصاد إضافة لوظيفته أصدر التعليمات الماليَّة رقم (١١) لسنة ٢٠١٩ المُتضمِّن معادلة شهادة الموظفين الذين نالوا شهادة الماجستير والدكتوراه خارج الإقليم دون حصولهم على أجازاتٍ دراسيَّة وعلى نفقتهم الخاصَّة، وبعد مُدَّةٍ وجيزةٍ تمَّ إيقاف سريان التعليمات أعلاه بدون أيِّ سندٍ قانونيٍّ، وأنَّ الأمر أعلاه مخالفٌ للقانون ومجحفٌ بحقِّها؛ لذا طلبت دعوة المُدَّعى عليه وزير الماليَّة والاقتصاد إضافة لوظيفته للمُرافعة والحكم بإلزامه بتنفيذ مضمون التعليمات الماليَّة المُرَقَّمة (١١) لسنة ٢٠١٩، ونتيجة المرافعة الحُضوريَّة العلنيَّة وبحضور عُضوَي الادِّعاء العام (.....) أصدرت الهيئة الانضباطيَّة بتاريخ ٢٠١٩/١٢/١٧ حكمًا حضوريًّا قابلًا للتمييز يقضي بإبطال عريضة دعوى المُدَّعية (ث. ر. س) وفقًا للمادة (٢/٥٦) من قانون

المرافعات المدنيَّة النافذ، وتحميل المُدَّعية المصاريف وأتعاب المُحاماة لوكيل المُدَّعى عليه إضافة لوظيفته الموظف الحُقوقي (....) مبلغًا قدره (٥٠٠٠) خمسة آلاف دينار وفقًا المادة (٣٥/ ثالثًا) من قانون المحاماة لإقليم كُرْدستان رقم (١٧) لسنة ١٩٩٩ المعدل، ولعدم قناعة المُدَّعية بالحكم المذكور طعنت فيه تمييزًا أمام الهيئة العامَّة لمجلس شورى إقليم كُرْدستان بموجب لائحتها التمييزيَّة المقدَّمة من قِبلها والمدفوع عنها الرسم بتاريخ ٢٠١٩/١٢/١٨ طالبةً نقضه للأسباب الواردة فيها، وبعد ورودها إلينا مع إضبارة الدَّعوى وضعت موضع التدقيق والمداولة لدى الهيئة العامَّة:

القرار: لدى التدقيق والمداولة وُجد أنَّ الطعن التمييزيَّ مقدمٌ ضمن المُدَّة القانونيَّة، فقرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على القرار المميز تبيَّن أنه صحيحٌ وموافقٌ للقانون، للأسباب القانونيَّة المشار إليها في القرار المميز، وحيثُ إنَّ القرار المميز التزم صحيح القانون، عليه قرر تصديقه ورد اللائحة التمييزيَّة وتحميل المميزة رسم التمييز، وصدر القرار بالأكثريَّة في ٢٠٢٠/٣/١٠"[١].

(١) الهيئة العامَّة لمجلس شورى إقليم كُرْدستان . العراق، العدد: ٣٧/ الهيئةالعامَّة/ انضباطيَّة/ ٢٠٢٠

الفرع الثاني: صور وأشكال لوائح الضَّبْط.

قد تتخذ لوائحُ الضَّبْط الإداري عدةَ أشكالٍ أو صور وهي:

أولًا – الحظر أو المنع: وتتمثَّل في منع الأفراد عن مُمارسة أنشطةٍ مُعيَّنةٍ في بعض الحالات المُحدَّدة، التي قد تُخِلُّ بالنِّظام العام، ومن ثمَّ لا يكون هذا المنع بصفةٍ مطلقةٍ؛ حيث إنَّ هذا سيعتبر مصادرة للحُرِّيَّات المكفولة بحكم الدستور، ويُستثنى من هذا الحظر المطلق مجالات لأسباب اسْتِراتيجيَّة ودفاعيَّة، من أمثلتها: منع المبادرات الفرديَّة الداعية إلى إنشاء صناعات حربيَّة[١]، إلا أنَّ هذه الأخيرة ليست محظورةً في بعض الدول، كالولايات المُتَّحِدة الأمريكيَّة التي يمتلك فيها الأفرادُ مصانعَ أسلحةٍ بترخيص من الدَّوْلة.

وقد قضت المحكمةُ الدستوريَّةُ العُليا بمصر بحقِّ الإدارة في سحب التراخيص التي تخالف النِّظام العام، دون أن يُعَدَّ ذلك انتهاكًا للحُرِّيَّات أو خروجًا على أحكام الدستور، فقضت بأن: "يكون للدولة، بسلطاتها العامَّة، وما لديها من

[١] محمد رفعت عبد الوهاب، النظريَّة العامَّة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص٢١٥.

وسائل الضَّبْط الإداري، أن تتدخَّل بسحب ترخيص عرض العمل، متى قامت مسوغاته ومبرراته القانونيَّة والدستوريَّة، دون أن يُعَدَّ ذلك إهدارًا لأحكام الدستور"[١].

كما قضت المحكمةُ الإداريَّةُ العُليا بجُمهوريَّة مصر العربيَّة – كذلك – بحقِّ الإدارة أن تتدخَّل بما تملكه من سُلطات الضَّبْط الإداري لاسترداد أراضي الدَّوْلة المُستولَى عليها، فقضت بأنه: "لا يَحُولُ بين جهة الإدارة وحقِّها في تخصيص قطعةٍ من أرض السوق لإقامة عمارةٍ سكنيَّةٍ عليها لإيواء محدودي الدَّخل واتخاذ الإجراءات اللازمة للسيطرة على قطعة الأرض وإزالة الإشغالات القائمة عليها بما للإدارة من سُلْطةٍ في اتخاذ وسائل القانون العام لإزالة وضع اليد على أموالها وفي اتخاذ وسائل الضَّبْط الإداري لحفظ النِّظام"[٢].

ثانيًا – الترخيص: حيث يجبُ الحصولُ على إذنٍ مسبق أو ترخيص لمُمارسة النشاط الفردي، وهذا لاتصاله بالنِّظام العام بشكلٍ مباشرٍ أو غير مباشرٍ، وفي هذه الحالة تمتلك الإدارة السُّلطة التقديريَّة لقبول أو رفض منح

---

[١] جُمهوريَّة مصر العربيَّة: المحكمة الدستوريَّة العُليا – القضية رقم ٥٤ لسنة ٣٧ قضائيَّة – دستوريَّة – بتاريخ: ٦–٧– ٢٠١٩م.

[٢] جُمهوريَّة مصر العربيَّة: المحكمة الإداريَّة العُليا – الطعن رقم ٢٢٤١ لسنة ٢٩ قضائيَّة بتاريخ: ١–١١– ١٩٨٦م – مكتب فني ٣٢ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ١٤٢.

الترخيص، ومن أمثلة هذا: الإبلاغ عن عقد الاجتماعات العامَّة، ومن المعلوم أن حُرّيَّة الاجتماع مكفولة دستوريًّا، لكن مقتضيات الحفاظ على النِّظام العام تدفع الإدارةَ إلى إصدار نظامٍ لائحيٍّ بشأن تنظيم حقِّ الأفراد في التمتُّع ببعض الحُرّيَّات.

ثالثًا – الإعلان المُسبق: حيث يجب إعلام الإدارة المعنيَّة بمُمارسة النشاط، والهدف من الإعلام هو اتخاذ الإدارة لكافَّة الاحتياطات والإجراءات للحفاظ على النِّظام العام.

رابعًا – تنظيم النشاط: وهذه الصورة أقلُّ مساسًا بالحُرّيَّات العامَّة عن ما سبقها، ومن خلاله يمكن للإدارة أن تنظم النشاط مسبقًا، وذلك بوضع شروط أو حدود لمُمارسة النشاط، مثل تحديد السرعة المسموح بها[١]، والقانون الذي يحدِّد كيفيَّات اقتناء الحيوانات في المُدُن.

الفرع الثالث: التمييز بين لوائح الضَّبْط والقانون:

يمكننا التمييزُ في مجال توزيع الاختصاصات بين القانون ولائحة الضَّبْط، بين ثلاثة أنواعٍ من الاختصاص، وهي على النحو الآتي:

[١] هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٥.

النوع الأول – الإجراءات التي تمسُّ الحُرِّيَّات التي يضمنها الدستور: وهذه الإجراءات يختصُّ الدستور والتشريع بتنظيمها وبالتحديد المبدئي للحُرِّيَّات[١].

النوع الثاني – الحُرِّيَّات التي تتخذ تنفيذًا لتشريعات نُظُم الحُرِّيَّة: وتدخل هذه الإجراءات ضمن اختصاص رئيس الجُمهوريَّة[٢].

وفي شأن هذا النوع من الحُرِّيَّات قضت المحكمةُ الإداريَّةُ العُليا بمصر بأن: "الدستور وسَّع من اختصاصات رئيس الجُمهوريَّة، فوضع بيده سُلطات إصدار اللوائح التنفيذيَّة ولوائح الضَّبْط وإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامَّة، وإصدار قراراتٍ لها قوَّةُ القانون في غيبة مجلس الشعب إذا ما قام مُوجِبٌ لإصدارها لا يحتمل التأخير"[٣].

وقد مارست المحكمةُ الدستوريَّةُ العُليا رقابتَها على ما يمارسه رئيس الجُمهوريَّة طبقًا لحالة الضرورة المنصوص عليها في الدستور للتحقُّق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور لها، ولضمان ألا تتحوَّل لهذه الرخصة التشريعيَّة – وهي من طبيعةٍ

---

[١] د. محمد علي حسونة، الضَّبْط الإداري وأثره في الحُرِّيَّات العامَّة، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندريَّة – مصر، ٢٠١٤م، ص٦٤.

[٢] المرجع السابق، ص٥.

[٣] جُمهوريَّة مصر العربيَّة: أحكام غير منشورة – المحكمة الإداريَّة العُليا – الطعن رقم ١٣٨٤٦ لسنة ٥٩ قضائيَّة – الإداريَّة العليا– الدائرة الحادية عشرة – موضوع – بتاريخ: ٢١–٤–٢٠١٣م.

اسْتِثْنائيَّة – إلى سُلْطةٍ تشريعيَّة كاملة ومطلقة لا قيدَ عليها ولا عاصم من جموحها أو انحرافها[١]، وفي هذا الصدد، قضت المحكمةُ الدستوريَّة العُليا أن البواعث والأهداف التي تدعو سُلْطة التشريع الأصليَّة إلى سنِّ قواعد قانونيَّة جديدة أو استكمال ما يشوب التشريع القائم من قصورٍ تحقيقًا لإصلاحٍ مُرتجى، إلا أنه لا يصلح سندًا لقيام حالة الضرورة المبررة لإصدار القرار بقانون طبقًا للدستور، إذ لم يطرأ خلال غيبة مجلس الشعب ظرفٌ معيَّنٌ يمكن أن تتوافر معه تلك الضرورةُ التي تُبيح مُمارسة سُلْطة التشريع الاسْتِثْنائيَّة طبقًا للدستور[٢].

النوع الثالث – الإجراءات التي لا تمسُّ الحُرِّيَّات، وإنما مجرد رُخَصٍ (Facultes): وهذه الإجراءات يمكن أن تتَّخذها السُّلطةُ التنفيذيَّةُ ابتداءً (اللوائح المستقلَّة)؛ حيث إنَّها لا تتعارض مع الدستور، ولا تتعرض للحُرِّيَّات التي تضمَّنتها النصوص الدستوريَّة، بل إنَّ اتخاذ هذه الإجراءات يعتبر أمرًا واجبًا على السُّلطة

(١) حكم المحكمة الدستوريَّة العُليا الصادر بجلسة ٣ يوليو سنة ١٩٩٥، المجموعة السابقة ج ٧، قاعدة رقم ٢، ص٤٥.

(٢) حكم المحكمة الدستوريَّة العُليا الصادر بجلسة ٢ يناير سنة ١٩٩٩ في القضية رقم ١٥ لسنة ١٨ قضائيَّة (دستوريَّة).

التنفيذيَّة لأداء المهمَّة التي عَهد بها الدستور إليها، وهي المُحافَظة على النِّظام العام[١].

المطلب الثاني

القرارات الإداريَّة الفرديَّة

لم يعرف المشرع القرار الإداري تاركًا هذه المهمة للفقه والقضاء؛ حيث اكتفى المشرع بالإشارة في جميع قوانين مجلس الدولة بالنظر في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، سواء بالإلغاء أو بالتعويض [٢].

القرار الإداريُّ هو ذلك العملُ الإداريُّ التنفيذيُّ المُحدِث لآثاره القانونيَّة، سواء كان ذلك بتعديلِ أو إنشاءِ أو إلغاءِ مراكز قانونيَّة، ويقصد بالقرارات الفرديَّة التي تصدرها سُلْطة الضَّبْط الإداري: تلك القرارات الصادرة بحق فردٍ أو مجموعةٍ من الأفراد مُعيَّنين بذواتهم أو لتطبيقها على حالات أو وقائع مُحدَّدة بهدف المُحافَظة على النِّظام العام[٣]،

---

[١] د. سعاد الشرقاوي، نسبية الحُرِّيَّات العامَّة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، بدون سنة نشر، ص٧٢ وما بعدها

(٢) د. صلاح الدين فوزي، د. شريف يوسف خاطر، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر، ٢٠١٥م، ص٢٣٧.

[٣] هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٥.

ولكن هذه القرارات تبقى محلَّ جدالٍ قانونيٍّ؛ إذ كيف يُمكن إصدار قرار فردي دون الاستناد إلى قاعدة تشريعيَّة أو لائحة؟ وفي هذا انقسم الفقهُ إلى قسمين، الأول قال بعدم جواز إصدار قرارٍ دون الاستناد إلى قاعدة تشريعيَّة، والثاني أجاز ذلك باعتبارها استثناءً عن القاعدة العامَّة، وهي عدم الجواز، وقَرَنَ هذه الإجازَةَ بشروط هي:

الشرط الأول: أن لا يكون المُشَرِّع قد استلزم صدور لائحةٍ قبل إصدار القرارات الفرديَّة.

الشرط الثاني: القرار يهدف إلى تحقيق أحد أغراض الضَّبْط الإداري حماية الأمن العام أو الصحَّة العامَّة أو السَّكينة العامَّة.

الشرط الثالث: الظروف الواقعيَّة تتطلَّب سرعة تحرُّك الإدارة بإصدار قرارات فرديَّة مباشرة.

ويجب على مُصدِر القرار الإداري أن يحترم القواعد المنظِّمة للإجراءات والأشكال، فإذا ما خالف هذه القواعد أصيب القرارُ بعيب الإجراءات أو الشكل، وإذا

كانت قواعدُ الإجراءاتِ يُقصد بها حماية المصلحة العامَّة والمصلحة الخاصَّة على حدٍّ سواء، فإنه يقصد به كذلك حماية العمل الإداري نفسه[١].

المطلب الثالث

التنفيذُ المباشِرُ (الجَبْرِيُّ)

التنفيذُ المباشِرُ، أو ما يعبر عنه بالتنفيذ الجَبْريّ لإجراءات الضَّبْط الإداري؛ حيث يكون لهيئة الضَّبْط الإداري استعمال القوة الجَبْرِيَّة لتنفيذ إجراءات الضَّبْط، وذلك دون الحاجة للحصول على إذنٍ مُسبَقٍ من القضاء للقيام بالتنفيذ المباشر، والتنفيذ المباشر كما استقرَّ عليه الفقه، هو امتيازٌ تترخَّص به سُلطات الضَّبْط الإداري، يمثل حقها في تنفيذ قراراتها وأوامرها على الأفراد جبرًا دون حاجةٍ إلى إذنٍ سابقٍ من القضاء، فهي قدرة الإدارة على تنفيذ قراراتها على المحكومين دون الحصول على أمرٍ

(١) د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري – دراسة مقارنة في النِّظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصريَّة العامَّة للكتاب، القاهرة – مصر، ١٩٩٢م، ص٢٢٩.

قضائيٍّ، وما ذلك إلا لغايةٍ أساسيَّة، هي تحقيق مبدأ سير مرافق الدَّوْلة العامَّة بانتظامٍ واطرادٍ، والحفاظ على كيانها واستقرارها[١].

كما يُمكِنُ القولُ بأنَّ التنفيذ المباشرَ، عبارةٌ عن تحرُّك الإدارة بإصدار قرارات فرديَّة مباشرة إلى أوامر قضائيَّة، وهو امتياز تمتلكه الإدارةُ في حقِّ الأفراد المُتقاعسين عن تنفيذ قراراتها اختياريًّا، ونظرًا لخطورة هذا الإجراء على حُرِّيَّات الأفراد لما يتضمَّنه من استعمالٍ للقُوَّة والجبر، كان لزامًا على الإدارة أن تتحرَّى الدقة في اتخاذِ هذا الإجراء[٢]، خاصَّةً فيما يتعلق بمدى توفُّر الشروط والضوابط المنصوص عليها، وإلا كانت محلًّا لقيام المسؤوليَّة بغرض تعويض الأفراد المتضرِّرين من التنفيذ المباشر، ولحماية حُرِّيَّة الأفراد وضمان عدم مُساءلة الإدارة باعتبارها تمثل الدَّوْلة، استقرَّ القضاءُ الإداريُّ على مجموعة شروطٍ يمكن للإدارة العمل بهذا الإجراء في إطارها، تتمثل هذه الشروط في:

---

[١] ندى عبد العزيز محمد الشلاكين، ضمانات الحُرِّيَّة في مواجهة سُلطات الضَّبْط الإداري – دراسة مقارنة بين القانون الليبي والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الإسكندريَّة، ٢٠١٩م، ٤٨ وما بعدها.

[٢] هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٦.

الشرط الأول: كون قراراتِ الإدارة المراد تنفيذها جبرًا قراراتٍ مشروعةً في ذاتها، أي تتوافق مع القوانين واللوائح.

الشرط الثاني: إثبات امتناع الأفراد عن تنفيذ قرارات الضَّبْط الإداري وما تتضمَّنه من أعمال.

الشرط الثالث: وجود حالة ضرورةٍ واقعيَّةٍ تقتضي استعمال التنفيذ الجبري دون اللجوء للقضاء لمواجهة الإخلال بالنِّظام العام.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من هذا البحث، تبيَّن لنا أنَّ الحُرِّيَّات العامَّة بعد أن ظلَّت ردحًا من الزمن مُغيَّبةً في الأنظمة السابقة، وكانت كحبرٍ لا يجاوز المِداد الذي كُتِب به، فجاءت الدساتير الحديثة – ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م، والدستور المصري لسنة ٢٠١٤م – واعترفت بحُرِّيَّات الأفراد العامَّة، وذلك من خلال وضع الدستور للعديد من النصوص التي تكفل للأفراد مُمارستها، وانتهينا من هذه الدراسة إلى عدة نتائج وأوصينا ببعض المقترحات، وهو ما نُبيِّنُه على النحو الآتي:

أولًا – النتائج:

(١) إنَّ التمييز بين الحُرِّيَّة على وجه العموم من جهةٍ، وبين الحُرِّيَّة الشخصيَّة والحُرِّيَّة الاقتصاديَّة والاجْتماعيَّة على وجه الخصوص من جهةٍ أخرى، فإنه مهما كانت التفرقة بين هذه الحُرِّيَّات إلا أنها تجتمع وتتساند جميعًا، بحيث إنَّ أي مساسٍ أو اعتداءٍ على واحدةٍ منها يُعدُّ في الوقت ذاته مساسًا واعتداءً بصورةٍ مباشرةٍ أو غير مباشرةٍ على الحُرِّيَّات الأخرى؛ حيث تُكَمِّلُ كلٌّ منها الأخرى، فلا جدوى أن يتمتَّع الإنسان بحُرِّيَّة الصحافة والقراءة مثلًا، وهو لا

يعرف القراءة والكتابة بسبب عدم امتلاك الإمكانات الماديَّة التي تساعده في الحصول على التعليم.

(٢) يرتبط الضَّبْط الإداريُّ بالاقتصاد القومي والصحَّة العامَّة والسياسة العامَّة داخل الدَّوْلة؛ حيث يمكن من خلال تدابير الضَّبْط الإداري منعَ انتشار الأوبئة والأمراض المُعدية كفيروس كورونا، والمُحافَظة على الصحَّة العامَّة، لبناء جيل المستقبل الخالي من الأمراض؛ إذ كلما أمِن الناسُ على أرواحهم وأموالهم زادت القدرة الإنتاجيَّة، فإن تدابير الضَّبْط الإداري تحافظ على الأموال العامَّة بتوافر الأمن والسَّكينة، وتمنع الحوادث كالكوارث الطبيعيَّة وحوادث المرور والمُحافَظة على الثروات الوطنيَّة.

(٣) إن الإدارة لا تستطيع التدخُّلَ في مُمارسة الأفراد لحُرِّيَّاتهم العامَّة إلا إذا وُجِد أساسٌ قانونيٌّ يجيز لها التدخل، وهذا الأساس قد يكون دستوريًّا أو تشريعيًّا أو دوليًّا، كما قد يكون قرارًا إداريًّا أو حكمًا قضائيًّا، حتى عند الافتراض جدلًا عدم وجود نصٍّ قانونيٍّ يجيز للإدارة التدخُّلَ في حماية الآداب العامَّة.

(٤) إن الإنسان كيانٌ ماديٌّ ومعنويٌّ معًا، ومن ثم فإن حريته لا تتحقق بمجرد حماية جسده، وإنما يجب أن تُعزز وتكتمل بحماية فكره وعقيدته، من

خلال الاعتراف له بحُرِّيَّة التعبير عن الرأي وحُرِّيَّة التعليم والمعتقد، وغير ذلك من الحُرِّيَّات؛ لذا فإن حصول الفرد على حريَّته العامَّة وحرمانه من حريَّته الشخصيَّة أو الاقتصاديَّة والاجْتماعيَّة، لا يعني غير أنه قد حُرِم من كل الحُقوق على اعتبار أن كل واحدةٍ منها حجر الزاوية بالنسبة للحُقوق الأخرى، وهو ما يفسر أن جميع الحُرِّيَّات مترابطةٌ بطبيعتها وعدم قابليتها للتجزئة.

(٥) إن الحُرِّيَّات العامَّة من الحُقوق التي لا تنفكُّ عن الإنسان بحال؛ إذ نجد بين طيَّات النصوص القانونيَّة الدستوريَّة للدُّوَل ما يشير صراحةً إلى هذه الحُرِّيَّات، ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م.

(٦) إن الضَّبْط الإداري عبارةٌ عن مجموعة الضوابط والقيود التي تفرضها الإدارة على الأفراد، بُغيةَ تنظيم أنشطتهم والحدِّ من حُرِّيَّاتهم في حدود القانون؛ لحفظ النِّظام العام في المجتمع.

(٧) إنَّ القضاء الإداريَّ العراقيَّ – شأنه شأن القضاء الإداري المصري – أكَّد على ضرورة وجود حدود وضوابط على سُلْطة الضَّبْط الإداري؛ لخطورة هذه السُّلطة وانعكاسها على الحُرِّيَّات العامَّة لأفراد المجتمع.

ثانيًا – التوصيَّات:

(١) لمَّا كانت مسؤوليَّة المُحافَظة على النِّظام العام ليست حكرًا على سُلطات الضَّبْط الإداري وحدها، وإنما تقع هذه المسؤوليَّة على عاتق السُّلطات القضائيَّة كذلك، وعلى ذلك فإنَّ على هذه الأخيرة أن تجتهد وتقضي بصحة قرارات الضَّبْط الإداري التي تهدد كيان الدَّوْلة وتعصف بنظامها الاجتماعي والاقتصاي، وإن لم تكن مُجرَّمةً بنصّ قانونيّ صريحٍ، كنشر الشائعات والأخبار الكاذبة بقصد الفوضى واضطراب الأمن بحجة التمتُّع بحُرّيَّة الرأي.

(٢) نقترح اشتراطَ شروطٍ مُحدَّدة يلزم توافرها فيمن يتولَّى وظيفة قضائيَّة وخاصَّة في مجال القضاء الإداري، وهي شروطٌ موضوعيَّةٌ، تتمثل في المؤهلات العمليَّة والخبرات العمليَّة، كما يشترط فيمن يتولَّى وظيفة في مجال القضاء الإداري أن يكون حاصلًا على مؤهلاتٍ خاصَّةٍ في العلوم الإداريَّة أو خبرة عمليَّة في مجالات الإدارة العامَّة.

(٣) نقترح العملَ على إرسال بعثاتٍ قضائيَّةٍ من المشتغلين في دوائر القضاء الإداري، أو من المتوقَّع أن يعملوا في تلك الدوائر إلى الدول التي قطعت شوطًا كبيرًا في أسلوب الازدواج القضائي، ومن هذه الدول جُمهوريَّة مصر

العربيَّة، وذلك لدراسة نظام الازدواج القضائي بعُمقٍ؛ ليعود أعضاء هذه البعثات الموفدة لإعمال خبراتهم في جُمهوريَّة العراق.

(٤) نناشد المُشَرِّع العراقيَّ أن يهتمَّ بصورةٍ أفضل بموضوع الحُقوق والحُرِّيَّات العامَّة مع توفير حمايةٍ كُبرى وضماناتٍ أكثر لهذه الحُرِّيَّات، وذلك من خلال التركيز على استقلال القضاء، وأن يحذو في ذلك حذو نظيره المصري من وجود قضاءٍ إداريٍّ متخصص يهتم بالحُقوق والحُرِّيَّات العامَّة، وذلك على غرار قضاء مجلس الدَّوْلة المصري.

(٥) نوصي المُشَرِّع العراقيَّ بسرعة إصدار القوانين التي تبين النِّظام القانوني للعديد من المستجدَّات التي تمسُّ النِّظام العام وتسدُّ أيَّ فراغٍ تشريعي وتمنع التحايلَ على أحكام القانون.

قائمة المصادر والمراجع

- د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري – دراسة مقارنة في النِّظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصريَّة العامَّة للكتاب، القاهرة – مصر، ١٩٩٢م.
- بموعراف يزيد، حدود الضَّبْط الإداري في مجال التعمير، مجلة العلوم الإنسانيَّة، جامعة منتوري قسنطينة، المجلد ب، العدد ٤٨، ديسمبر ٢٠١٧م.
- بن عبدي هشام، الضَّبْط الإداري بين الأمن والسَّكينة العامَّة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانيَّة، جامعة زيان عاشور بالجلفة – الجزائر، العدد ٢٤، سبتمبر ٢٠١٥م.
- د. حسام مرسي، سُلْطة الإدارة في مجال الضَّبْط الإداري – دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندريَّة – مصر، ٢٠١١م.
- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط١، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان – الأردن، ١٩٩٧م.
- د. سعاد الشرقاوي، نسبية الحُرِّيَّات العامَّة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، بدون سنة نشر.

- د. سليمان محمد سليمان الطماوي، الضَّبْط الإداري: دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، أكاديميَّة شرطة دبي، المجلد الأول، العدد الأول، ١٩٩٣م.
- شامير محمود صبري، مَشروعيَّة الضَّبْط الإداري الخاص لحماية الأمن العام – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الإسكندريَّة، ٢٠١٥م.
- د. صلاح الدين فوزي، د. شريف يوسف خاطر، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر، ٢٠١٥م.
- د. عبد العليم مشرف، دور سُلطات الضَّبْط الإداري في تحقيق النِّظام العام وأثره على الحُرِّيَّات العامَّة – دراسة مقارنة، دار الثقافة العربيَّة، ٢٠١٦م.
- علي فلاح حاكم، سُلطات الإدارة في مجال الضَّبْط الإداري وتأثيرها على الحُرِّيَّات العامَّة – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الإسكندريَّة، ٢٠١٧م.
- كساب محمد بني عيسى، هيئات الضَّبْط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠١١م.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظريَّة العامَّة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندريَّة – مصر، ٢٠٠٩م.

- د. محمد علي حسونة، الضَّبْط الإداري وأثره في الحُرِّيَّات العامَّة، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندريَّة – مصر، ٢٠١٤م.
- ندى عبد العزيز محمد الشلاكين، ضمانات الحُرِّيَّة في مواجهة سُلطات الضَّبْط الإداري – دراسة مقارنة بين القانون الليبي والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الإسكندريَّة، ٢٠١٩م.
- د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ٢٠٠٩م
- وليد محمد الشناوي، الحماية الدستوريَّة للحُقوق البيئيَّة – دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر والقانون، المنصورة – مصر، ٢٠١٣م.
- ياسين بن بريح، الضَّبْط الإداري في فكر القانون الوضعي والشريعة الإسلاميَّة، ط١، مكتبة الوفاء القانونيَّة، الإسكندرية – مصر، ٢٠١٤م.
- مفتاح خليفة عبد الحميد، القانون الإداري، ط١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية – مصر، ٢٠٢٠م.