Minia university
Faculty of Law
Journal of Faculty of Law

جامعة المنيا
كلية الحقوق
مجلة كلية الحقوق

الترقيم الدولي: ISSN 2537 – 056X
الترقيم الإلكتروني: Online ISSN 2786 - 0043

مجلة كلية الحقوق – جامعة المنيا

دورية علمية محكمة

تصدر عن كلية الحقوق – جامعة المنيا

المشرف العام ورئيس التحرير

الأستاذ الدكتور/ حسن سند

عميد الكلية

مدير التحرير

الأستاذ الدكتور/ حشمت محمد عبده

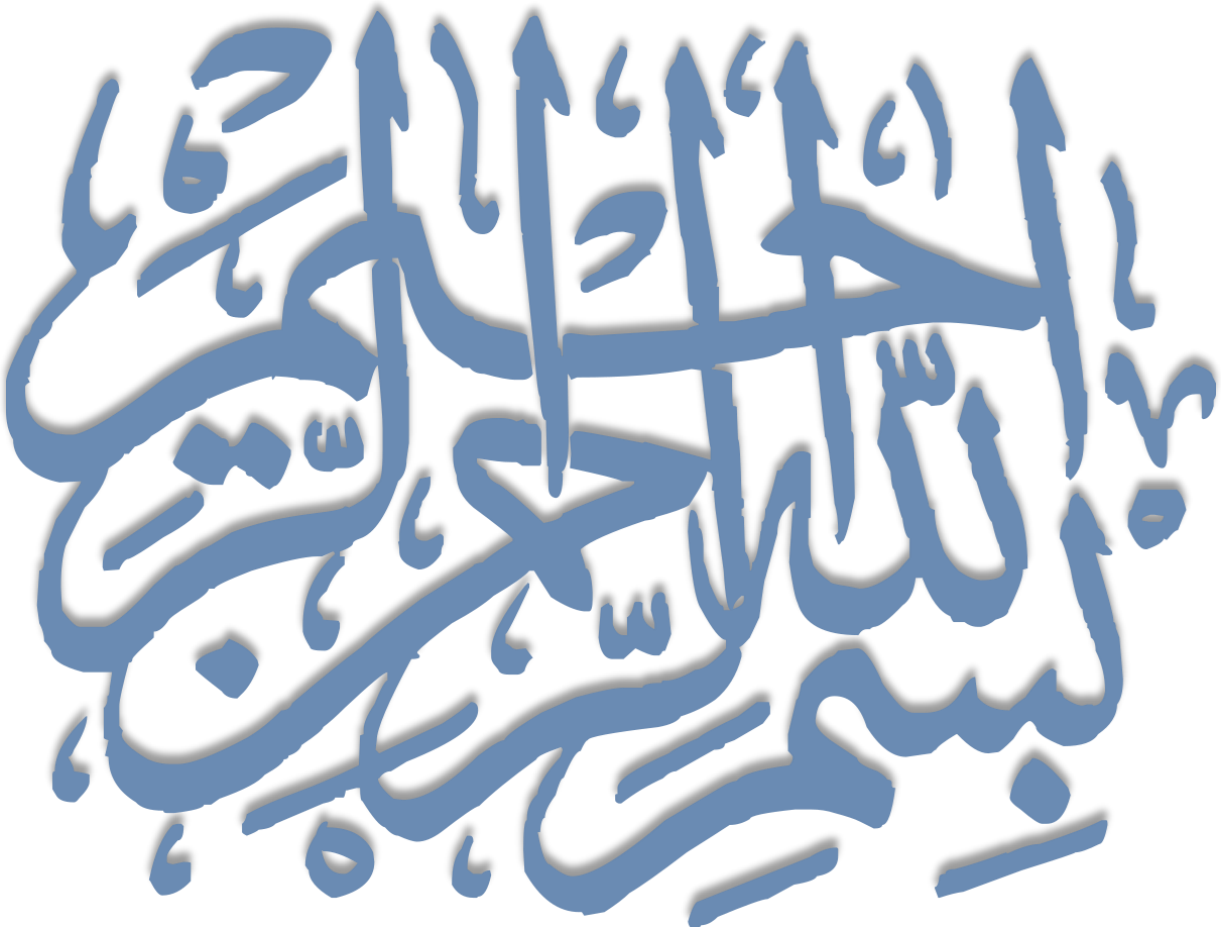
أستاذ الشريعة الإسلامية المساعد

ووكيل الكلية لشئون الدراسات العليا والبحوث

المدير التنفيذي

أ/ ابرام محسن ظريف

المجلد السادس - العدد الأول – يونيو ٢٠٢٣م


بسم الله الرحمن الرحيم

Minia university
Faculty of Law
Journal of Faculty of Law

جامعة المنيا
كلية الحقوق
مجلة كلية الحقوق

الترقيم الدولي: ISSN 2537 – 056X
الترقيم الإلكتروني: Online ISSN 2786 - 0043

هيئة التحرير

المشرف العام

الأستاذ الدكتور/ حسن سند عميد الكلية

مستشارو التحرير:

السيد الدكتور/ حمـــاده حسـن محمـد

السيد الدكتور/ جمال عاطف عبد الغني

السيد الدكتور/ رجب محمود زكى احمـد

مدير التحرير

الأستاذ الدكتور/ حشمت محمد عبده

أستاذ الشريعة الإسلامية المساعد

ووكيل الكلية لشئون الدراسات العليا والبحوث

Minia university
Faculty of Law
Journal of Faculty of Law

جامعة المنيا
كلية الحقوق
مجلة كلية الحقوق

الترقيم الدولي: ISSN 2537 – 056X
الترقيم الالكتروني: Online ISSN 2786 - 0043

كلمة افتتاحية

المجلد السادس – العدد الأول

مجلة كلية الحقوق – جامعة المنيا

بسم الله الرحمن الرحيم.... وبه نستعين

والصلاة والسلام على المبعوث رحمة العالمين سيدنا محمد وعلى آلة وصحبه وسلم وبعد..،

نستفتح العدد الأول من المجلد السادس لمجلة كلية الحقوق – جامعة المنيا.

إن طبيعة التدرج المنطقي الانتقال من الجزئيات إلى الكليات، ومن الإفراد إلى التركيب، ومن الأحكام الجزئية إلى النظريات العامة، كما هو منهج الدراسة القانونية الحديثة، وقد نشأ القانون في الجماعة ضئيلاً محدود القواعد، ثم تطور بتطور الجماعة فزادت قواعده وتسامت نظرياته كلما ازدادت حاجات الجماعة وتنوعت، وكلما تقدمت الجماعة في تفكيرها وعلومها وآدابها.

وتضمن العدد الثاني من المجلد السادس جملة من البحوث القانونية الهامة في مادة تخصصها.

نسأل الله تعالي ان ينتفع بها القراء ويبارك الجهود

حفظ الله مصر وشعبها..،

أ.د/ حسن سند

عميد الكلية ورئيس التحرير

Minia university
Faculty of Law
Journal of Faculty of Law

جامعة المنيا
كلية الحقوق
مجلة كلية الحقوق

الترقيم الدولي: ISSN 2537 – 056X
الترقيم الالكتروني: Online ISSN 2786 - 0043

اللائحة الخاصة بقواعد النشر بمجلة كلية الحقوق - جامعة المنيا

تشترط المجلة مجموعة من المواصفات التي يجب توافرها في الأبحاث المقدمة وهي :

- إلا يزيد حجم البحث عن ١٠٠ صفحة بحجم A4 على ان تكون الهوامش ٣ سم من كافة الجوانب ، ويمكن قبول الأبحاث التي تصل إلى حد أقصي ١٢٠ صفحة إذا رأت لجنة التحكيم ان موضوع البحث يقتضي ذلك ، على ان يتحمل الباحث رسوم طباعة إضافية مقابل قدرها مئتان جنيه ، وذلك بعد قبول البحث للنشر.
- يجب ان يحتوي البحث على مقدمة توضح موضوع البحث وأهميته والمشكلة التي يتعرض لها والفراغ الذي من شأن البحث أن يملأه في الأدبيات ذات الصلة ، أما الموضوع نفسه فيجب أن يتم طرحه باستخدام طريقة أو طرق عملية منهجية منطقية وواضحة.
- يجب ان يحتوي البحث على المحتويات الآتية: عنوان البحث بشرط ألا يزيد عن ٣٠ كلمة ، كلمات دالة مفتاحية لا تزيد عن ١٠ كلمات ، ملخص للبحث فيما لا يزيد عن ١٠٠٠ كلمة ، قائمة المراجع ، قائمة الصور والأشكال والرسوم التوضيحية إن وجدت مرقمة وفقاً لما جاء بالبحث.
- أن تحتوي الصفحة الأولي على جميع البيانات الخاصة بالباحث أو الباحثين القائمين بإعداد البحث وتتضمن: "الاسم الثلاثي ، الوظيفة الحالية ، اسم الجامعة ، التليفون ، عنوان المراسلة ، البريد الإلكتروني حتى يمكن التواصل معه".
- تقع المسئولية على الباحث في الحصول على تصريح باستخدام مادة علمية لها حق الطبع وهذا يشمل النسخ المصورة من مواد نشرها من قبل.
- في حالة الاستعانة بمعلومة ، أو جدول ، أو شكل ، أو صورة من آي مصدر آخر (سواء أكان مطبوعاً أم إلكترونياً) فإنه يجب الإشارة سواء في النص أو في الحواشي إلى ذلك المصدر ، أما في حال الاقتباس الحرفي فيجب إضافة الإشارة إلى مصدره – أن يوضع ذلك الاقتباس بين علامتي تنصيص.
- عدم الإشارة إلى المصادر التي تمت الاستعانة بها أو الاقتباس منها يعد اعتداء (Plagiarism) على الملكية الفكرية الخاصة بآخرين ، وهو ما قد يؤثر سلباً على المصداقية والسمعة العلمية لصاحب البحث ، شبكة المعلومات.
- لا يصح الاعتماد على مصادر غير معترف بها أكاديمياً مثل : الموسوعات والمنتديات المنتشرة على شبكة المعلومات الدولية.
- يتبع أسلوب "The Chicago Manual of Style – Humanities Style" في توثيق المراجع.
- يراعي استخدام برنامج الكتابة MS Word خط ١٤ Simplified Arabic في كتابة البحث ، وخط ١٢ Times New Roman في كتابة الهوامش ، على حجم ورق A4 على ان تكون الهوامش ٣ سم من كافة الجوانب.
- يجب ان تكون المسافة بين الأسطر – سواء في النص أو الحواشي – مفردة (Single – spaced) كما يجب إلا تترك مسافات زائدة بين الأسطر في آي من أجزاء البحث.

الترقيم الدولي: ISSN 2537 – 056X الترقيم الالكتروني: Online ISSN 2786 - 0043

- يجب ان يكتب العنوان الرئيسي بخط سميك (Bold) ،وكذلك يجب إلا تكتب العناوين بحروف مائلة أو يوضع تحتها آية خطوط ، كما لا يفضل أن يسبق العناوين (سواء رئيسية أو فرعية) آية أرقام ، وألا يتبعها آية علامات ترقيم (مثل النقطتان الرأسيتان والشرطة :-) .
- يراعى عدم استخدام أنماط متعددة أو خطوط مختلفة الحجم .
- يجب أن يتم تسليم الأبحاث للمجلة بمدة شهرين على الأقل قبل تاريخ صدور العدد المراد النشر فيه ،وتقدم نسخه من الأبحاث على أسطوانة مدمجة (CD) ، USB Flash Disk أو عبر البريد الإلكتروني وكذلك نسخه مطبوعة على ورق A4 (من وجه واحد) ، وذلك إما بتسليمه بمقر المجلة بكلية الحقوق – جامعة المنيا أو إرساله بالبريد على العنوان التالي : مجلة كلية الحقوق – كلية الحقوق – جامعة المنيا ، مدينة المنيا – المنيا . ويقوم السيد مدير التحرير بتلقي الأبحاث.
- بعد استلام البحث من قبل إدارة المجلة ، يخضع لفحص مبدئي بمعرفة هيئة التحرير والتي تأخذ قرارها بتمريره بصورة سرية (دون ذكر هوية المؤلف) إلى المحكمين المناسبين وفقاً للموضوع الذي يتناوله البحث مع مراعاة ان يكون أحد المحكمين من داخل الجامعة والأخر من خارجها . هذا ومن حق هيئة التحرير الرجوع إلى الباحث لإجراء بعض التعديلات الضرورية علية قبل إرساله إلى المحكمين ، ويمكنها أيضاً عدم قبول البحث نهائياً إذا رأت ذلك .
- في حالة القبول المبدئي للبحث ، تقوم هيئة التحرير بتحديد أسماء المحكمين اللذين سيقومان بتقييمه وكتابة التقرير النهائي عنه (عاده ما يستغرق عمل المحكمين مده لا تزيد على الشهر) . تأتي عملية التحكيم بواحدة من ثلاث نتائج : إما قبول البحث للنشر بدون تعديلات ، وإما قبوله مع إجراء تعديلات ، وإما الاعتذار عن عدم قبوله . في الحالة الثانية (قبول البحث بتعديلات) يتم إرساله للباحث لإجراء التعديلات التي حددها المحكمين . ولا يكون مسموحاً للباحث في هذه المرحلة ان يقوم بآية تعديلات تتضمن إضافة أو حذف بخلاف ما قرره المحكمون. على المؤلف ان يقوم بإجراء تلك التعديلات في مده لا تتجاوز الأسبوعين .
- إذا قبل أحد المحكمين البحث ورفضه المحكم الثاني ، يحال البحث لاحد أعضاء اللجنة العلمية في تخصص البحث للبت في قبول البحث أو رفضه .
- في هذه المرحلة ، يختار المؤلف الوسيلة المناسبة له لاستلام البحث وتسلمه : وذلك أما بقدومه شخصياً لمقر المجلة بكلية الحقوق – جامعة المنيا – محافظة المنيا ، أو أن تقوم هيئة التحرير بإرسال البحث له عن طريق البريد الإلكتروني.
- بعد إجراء التعديلات من قبل المؤلف ، تقوم هيئة التحرير بمراجعة ذلك للتأكد من ان كافة التعديلات قد أخذت بالاعتبار على نحو مرض ، ثم يرسل البحث للمدقق اللغوي الذي يستغرق عمله ما لا يزيد عن أسبوعين .
- تخضع الأبحاث بعد ذلك لمرحلة أخيرة من التدقيق والمراجعة بمعرفة هيئة التحرير ، يتم خلالها التأكد من خلو الأبحاث من أية أخطاء لغوية أو إملائية ، وكذا التأكد من أن جميع المقالات بالعدد المنتظر صدوره مطابقة للمواصفات الخاصة بالمجلة. بعد ذلك يتم تحويل المقالات إلى أعمده ثم تحفظ بصيغة الـ PDF وذلك لإرسالها للمطبعة. تستغرق مرحلة الإخراج النهائي هذه مده تتراوح ما بين أسبوعين إلى ثلاثة ، وهي نفس المدة تقريباً التي تستغرقها مرحلة الطباعة.
- تنشر الأبحاث حسب أسبقية الموافقة على نشرها .

Minia university
Faculty of Law
Journal of Faculty of Law

جامعة المنيا
كلية الحقوق
مجلة كلية الحقوق

الترقيم الدولي: ISSN 2537 – 056X
الترقيم الالكتروني: Online ISSN 2786 - 0043

المحتــوي

م	الموضوع	الصفحة
١	سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مقدم إلي كلية الحقوق - جامعة المنيا - قسم القانون العام (القانون والقضاء الإداري) إشراف أ.د/ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة بنى سويف الباحث/ محمد عبد الحليم جمال الدين عبد الحليم باحث دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنيا	من ١ إلى ٣٦
٢	التعويض عن الإخلال بضمان سلامة الراكب في النقل بالسكك الحديدية (دراسة مقارنة) مقدم إلي كلية الحقوق - جامعة المنيا - قسم القانون الخاص (تجاري) إشراف أ.د/ حمد الله محمد حمد الله أستاذ القانون التجاري - كلية الحقوق - جامعة أسيوط الباحث/ احمد على احمد مرسي باحث دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة أسيوط	من ٣٧ إلي ٦٨
٣	مظاهر المساواة امام القضاء (دراسة مقارنة) مقدم إلي كلية الحقوق - جامعة المنيا - قسم القانون العام (القانون والقضاء الإداري) الدكتور/ رضا حسن نجيب محمد دكتوراه في القانون العام - كلية الحقوق - جامعة أسيوط	من ٦٩ الي ١٠٦
٤	مدى مشروعية مراقبة الأماكن بكاميرات المراقبة ومدى حجية الدليل المستمد منها في الإثبات الجنائي مقدم إلي كلية الحقوق - جامعة المنيا - قسم القانون العام (القانون الجنائي) الدكتور/ كامل عبد العزيز محمد مدرس القانون الجنائي - بقسم القانون العام كلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر - أسيوط	من ١٠٧ الي ١٥٤
٥	ما يرتبه الطلاق من آثار (دراسة فقهية قانونية مقارنة) مقدم الى كلية الحقوق - جامعة المنيا - قسم الشريعة الاسلامية الدكتور/ حشمت محمد عبده سيدعوض أستاذ الشريعة الاسلامية المساعد وكيل كلية الحقوق للدراسات العليا والبحوث - جامعة المنيا	من ١٥٥ الى ٢٢٢

Minia university
Faculty of Law
Journal of Faculty of Law

جامعة المنيا
كلية الحقوق
مجلة كلية الحقوق

الترقيم الدولي: ISSN 2537 – 056X
الترقيم الالكتروني: Online ISSN 2786 - 0043

المحتــوي

م	الموضوع	الصفحة
٦	المبتعثون لليابان كنموذج اقتصادي تنافسي للجامعات للحد من الهجرة غير الشرعية مقدم الى كلية الحقوق - جامعة المنيا - قسم القانون العام (الاقتصاد والمالية العامة) الدكتور/ نشأت إدوارد ناشد وكيل معهد العبور العالي للإدارة والحاسبات ونظم المعلومات	من ٢٢٣ الي ٢٨٠
٧	جرائم استغلال المشردين قسريا داخل دولهم الأسباب والتداعيات في إطار القانون الدولي العام "دراسة تطبيقية" مقدم الى كلية الحقوق - جامعة المنيا - قسم القانون الدولي العام أ.د/ حسن سند أستاذ القانون الدولي العام – عميد كلية الحقوق جامعة المنيا الباحث/ مصطفى كمال احمد ماجستير في القانون الدولي العام	من ٢٨١ الي ٣٥٩
٨	دور القضاء في حماية المتضررين وحماية الحقوق والحريات الأساسية في ظل جائحة كورونا مقدم إلي كلية الحقوق - جامعة المنيا - قسم القانون العام (القانون والقضاء الإداري) إشراف أ.د/ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة بنى سويف الباحث/ محمد عبد الحليم جمال الدين عبد الحليم باحث دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنيا	من ٣٦٠ الى ٣٩٨
٩	تقنية التحقيق والمحاكمة الجنائية عن بعد "دراسة مقارنة" مقدم الى كلية الحقوق - جامعة المنيا - قسم القانون الجنائي الدكتور/ الهاني محمد طايع رسلان أستاذ القانون الجنائي المساعد - كلية الحقوق - جامعة سوهاج	من ٣٩٩ الى ٥١٠

بحث بعنوان

سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

مقدم إلى

كلية الحقوق - جامعة المنيا

قسم القانون العام (القانون والقضاء الإداري)

إشراف

أ.د/ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة بنى سويف

الباحث/ محمد عبد الحليم جمال الدين عبد الحليم

باحث دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنيا

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات والله بما تعملون خبير ﴾.

"سورة المجادلة، آية: ١١"

صدق الله العظيم

المستخلص

إن القضاء الإداري قد اتجه لبسط رقابته على ممارسة صلاحيات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية مثلما هو الحال في الأحوال العادية وذلك إعمالا لمبدأ المشروعية، وتضمن القضاء الإداري عدد من الشروط الخاصة يقتضي توافرها لإعمال حالة الضرورة، متمثلة في أن تتحقق فعلاً حالة طارئة أو استثنائية تفضي إلى تهديد خطر لمقومات النظام العام كالسلامة العامة، أو الأمن...، وفي الغالب ما توضح القوانين هذه الأحوال الاستثنائية كوقوع حربا وتفشى وباء معين والتي تعد حالة استثنائية، وأن يستدعي أن يكون الإجراء الضبطي لازما أو حتميا بمعنى أنه الوسيلة الوحيدة لملائمة مواجهة الأحوال غير العادية، من ثم لا تكفي الإجراءات العادية لمعالجة الظرف الاستثنائي، كما أن الإجراءات الضبطية الاستثنائية مرتبطة ارتباطاً وطيداً بظرف مؤقت أي محددة أثناء فترة تحقق الحالة الاستثنائية، كما ينجم عن تدخل سلطات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية تحمل المسئولية بسبب الأضرار التي قد تلحق حقوق وحريات الأفراد، مما يستدعي الأمر التعويض عن ذلك، والجدير بالذكر أن الهيئة القضائية تعد من أهم السلطات التي لها دور فعال في حماية الحقوق والحريات العامة داخل الدولة، وهذا بفضل ما تتمتع به من سلطة توقيع الجزاءات، والعمل على تجسيد تطلعات وطموحات ما تضمنه الدول من دساتيرها من حقوق وحريات.

الكلمات المفتاحية

الضبط الإداري، الظروف الاستثنائية، الحقوق والحريات

مقدمة:

لقد ظهرت فكرة الظروف الاستثنائية بتعدد الأزمات والحروب التي أصابت الدول وما ترتب عليها من أثار جسام، ولقد ارتبط ظهور هذه الفكرة بالحرب العالمية الأولى وما ترتب على هذه الحرب الكونية من آثار سلبية على حياة الدول والشعوب وهو الأمر الذي دعا الأجهزة القانونية البارزة كمجلس الدولة الفرنسي إلى القيام بالجهود الحثيثة لإيجاد تنظيمات قانونية وفقهية تلاءم هذه الفكرة. وازداد هذا الأمر تطورا بعد الحرب العالمية الثانية عن طريق أحكام القضاء الإداري، ويعود سبب تبني مجلس الدولة الفرنسي لهذا النهج الرغبة في توسيع دائرة المشروعية لتستوعب كل ما يصدر عن الإدارة (السلطة التنفيذية) خلال الفترات الحرجة.

وإن ظهور فكرة الظروف الاستثنائية كان إيذانا بتطور جديد رافق العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فالقانون الصادر عن البرلمان باعتباره مصدر جميع القواعد القانونية في الدولة لم يكن بوسعه أن يدوم، فقد شهد العصر الحديث تطور مهام الدولة واتساع نشاطها الأمر الذي أدى لتعاظم وظائف الدولة مما ولد معه الفكرة الأساسية القاضية بعدم اقتصار العمل التشريعي على السلطة التشريعية ولزوم الاعتراف للسلطة التنفيذية بقدر من هذا الدور [(١)].

تتسع سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية بشكل كبير لمواجهة الظروف الطارئة على المجتمع، حيث يجوز لها اتخاذ تدابير استثنائية والقيام بتصرفات لا تعد مشروعة في ظل قواعد المشروعية العادية، بغية الحفاظ على النظام العام، وضمان سلامة الدولة، أي أنه في الظروف الاستثنائية تتحرر الإدارة من رقابة القضاء على أعمالها، وبالتالي، حفظ النظام العام داخل المجتمع يعتبر من أقدم واجبات الدولة، وأهم وظائفها، فلتحقيق الأمن العام يتم منع انتشار الجرائم، وتحقيق الصحة العامة بمنع انتشار الأوبئة والأمراض، وتحقيق السكينة العامة بمنع انتشار الضوضاء، وتحقيق أغراض بغية إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام، وإذا كان الضبط نشأ كضرورة اجتماعية لا غنى عنها لحفظ النظام العام بالمجتمع، فهي وظيفة قديمة قدم الحياة الإنسانية، ووسيلة يصان في ضوئها كيان الدولة المرتبط بنظامها، وحول هذه المعاني فقد قيل بحق "أن الحكومات تتغير، والمجتمعات تتبدل، ولكن الضبط أبدي".

---

(١) مهند ضياء عبد القادر. فكرة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدساتير العراقية. مجلة المنصور. كلية المنصور الجامعة. بغداد. العدد ١٦. ٢٠١١. ص ص ٧٩-٨٠

إن فكرة الموازنة بين استمرار سيادة الدولة وبقائها والظروف الاستثنائية، لها أساس دولي، حيث سعى المشرع الدولي عبر المنظمات الدولية جاهداً لتعزيز واحترام حقوق الإنسان وحرياته عامة وفي الظروف الاستثنائية خاصة، فالظروف تعد المحك الرئيسي الذي نستدل من خلاله عن مدى احترام وحماية حقوق الإنسان في دول العالم، حيث يكثر الاعتداء على الحقوق في مثل هذه الظروف، وهذا الأمر يحتم على الدولة ضرورة إصدار تشريعات خاصة تتضمن إجراءات وتدابير استثنائية بهدف التصدي للمخاطر بما يناسبها ويعتبر لازما لمواجهة تبعاتها، الأمر الذي يفرض قيودا على ممارسة الأفراد لجانب من الحقوق والحريات، وتبدو الخطورة مع اتساع سلطات الدولة وتضخم صلاحياتها خاصة والواقع أثبت مرارا أنه في خضم هذه الأحداث وتداعياتها كثيراً ما تتزايد احتمالات التعسف وتهدر الضمانات وتنتهك الحقوق، لذلك كان متوقعا من المشرع الدولي أن يتدخل لإحداث نوعٍ من التوازن بين حق الدولة في الدفاع عن نفسها والحفاظ على أمنها وعن بقائها، وبين احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وحمايتها[٢].

أهمية البحث:

يحتل موضوع الضبط الإداري أهمية بالغة لمعالجته العلاقة التفاعلية التبادلية لموضوع غاية الحساسية لأي مجتمع وهو ممارسات الضبط الإداري وعلاقته بتقييد الحريات العامة للمجتمع، خاصة أن النصوص القانونية تقر حقوق الإنسان والحريات العامة وعدم المساس بها، وفي ذات الوقت تخول هذه النصوص القانونية سلطات الضبط الإداري بشكل واسع في إطار حماية النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة، مع مراعاة حدود وضوابط معينة عندما تتقاطع غاية الضبط الإداري مع ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم التي كفلها لهم الدستور والقانون.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تقييم سلطات الضبط الإداري التي تصدر عن السلطات التنفيذية في الأوقات العادية أو الظروف الاستثنائية، لأنها تتعلق بشكل مباشر بتقييد الحريات العامة للإنسان التي تعد من الأمور المحظور الاقتراب منها وتقييدها إلا في حالة وجود ظرف استثنائي أو ضرورة، يترتب عليها الحفاظ على النظام العام للمجتمع والسكينة العامة والصحة العامة.

مشكلة البحث:

(٢) فهد الحميدي محمد عساف. تدابير حماية الأمن الوطني بدولة الكويت ومدى توافقها مع أحكام الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. رسالة ماجستير غير منشورة. (جامعة عين شمس: كلية الحقوق. القانون الدولي. ٢٠٢١، ص ٧.

تتمتع الإدارة العامة في مجال ممارسة وظيفة الضبط الإداري، بسلطات هادفة لحماية النظام العام للمجتمع والصحة العامة والسكينة العامة، إلا أن اتساع نطاق هذه السلطات وأنواعها وصورها يختلف وفقاً لطبيعة الظروف التي تمر بها الدولة أي وفقاً للظروف العادية أو الاستثنائية، لذا يجب إيضاح الحدود التي يجب على الإدارة العامة عدم تجاوزها، عندما تمارس وظيفة الضبط الإداري سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية.

منهج البحث:

لغرض الوصول الى هدف البحث استخدمنا المنهج الاستقرائي للنصوص القانونية والأحكام القضائية الصادرة عن كلاً مجلس الدولة المصري والفرنسي، كما استخدمنا المنهج التحليلي لفهم القواعد العامة لموضوع البحث ومعرفة سبب تطبيقها ثم التوصل الى الاستنتاج في نهاية البحث.

حدود البحث:

يناقش البحث الحالي سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وآثر تلك الظروف على الحقوق والحريات العامة، وموقف كلاً من القضاء والمشرع من سلطات الضبط الإداري في ظل تلك الظروف سواء بتوسيعها أو تقويمها إلى جادة الصواب.

هيكلية البحث:

من أجل التوصل الى عرض موضوع البحث بصورة واضحة ارتأينا أن نقسم بحثنا هذا إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول موقف القضاء من سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، وفي المبحث الثاني الدور التشريعي وسلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول

موقف القضاء من سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

ندرس في هذا المبحث توسع صلاحيات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية من الناحية التشريعية ومن حيث الاجتهاد القضائي والرقابة التي يجريها القاضي الإداري على قرار السلطات الإدارية في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول

أثر الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات العامة:

تحرص النظم الديمقراطية المعاصرة على احترام الحقوق والحريات العامة، وتعمل كل الدول على كفالة ممارسة هذه الحقوق والحريات لكل مواطنيها، وأن سلطة الدولة في مجال تلك الحقوق والحريات سلطة مقيدة، ومن الواجب أن تحترم تلك الحقوق والحريات العامة فيما يتعلق بالغاية أو الهدف فقط، فالقاضي الإداري ما يزال قاضي مشروعية لا ملاءمة، وكل ما هنالك أن ملاءمة الوسيلة في هذه الحالة هي عنصر من عناصر المشروعية؛ والأصل أنه من الواجب ألا تقيد الحرية إلا بالقدر الذي تقتضيه الحال، فسلطات البوليس سلطات مقيدة دائما، ولا يمكن أن تكون تقديرية بحال من الأحوال(٣).

ولقد باشر القضاء الإداري المصري تلك الرقابة حتى في ظل إعلان الأحكام العرفية، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن قرار الحاكم العسكري العام في ظل الأحكام العرفية كأي قرار إداري آخر ينبغي أن يكون له سبب؛ بأن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو الإدارة إلى التدخل، وأن هذا السبب يخضع لرقابة المحكمة، وبعد أن أشارت المحكمة إلى خضوع ملاءمة قرارات الحاكم العسكري لرقابتها والأساس القانوني لهذه الرقابة انتهت إلى أنه:

"وإن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها والتي من أجلها تتدخل لإصدار قرارها، إلا أنه حينما تختلط مناسبة العمل الإداري بشرعيته، ومتى كانت هذه الشرعية تتوقف على حسن تقدير الأمور لاسيما فيما يتصل بالحريات العامة؛ وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تسوغه، فلا يكون العمل الإداري عندئذ مشروعا إلا إذا كان لازما، وهو في ذلك يخضع لرقابة المحكمة، فإذا ثبتت جدية الأسباب التي سوغت هذا التدخل كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جنيه ولم تكن لها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات العامة كان القرار باطلاً"(٤).

وعليه؛ فإنه ينبغي عند إعمال نظرية الظروف الاستثنائية احترام الحقوق والحريات العامة بقدر الإمكان، ومن هنا ينبغي التفرقة بين حالتين (٥):

---

(٣) د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص ١٣١.

(٤) محكمة القضاء الإداري، ٢٩ أبريل ١٩٥٣ القضية رقم ١٠٢٦ لسنة: ٦ قضائية؛ القضية رقم ٣١٢٧ لسنة: ٧ قضائية، بتاريخ ٢٥ مارس ١٩٥٦. منشور بقاعدة بيانات قوانين الشرق:

https://www.eastlaws.com

(٥) د. محمد علي حسونة، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية، المرجع السابق، ص ١٠١.

- **الحالة الأولى:** حالة وجود نص دستوري أو تشريعي يجيز تنظيم الحقوق والحريات العامة، حيث يجوز المساس بالحرية أو الحق في الحدود التي يقتضيها مواجهة ذلك الظرف الاستثنائي، مع ملاحظة أنه في حالة حظر المشرع الدستوري أو العادي هذا المساس وعدم التنويه إلى الظروف الاستثنائية يكون ذلك المجال إعمال النظرية والمساس بالحقوق والحريات العامة؛ بشرط أن تتوافر مقتضيات إعمال تلك النظرية، وأن يلتزم بحدودها؛ وذلك كله تحقيقا للصالح العام.
- **الحالة الثانية:** حالة عدم وجود نص دستوري أو تشريعي يجيز تنظيم الحقوق والحريات العامة، وهي حالة خلو الدستور من نص يسوغ تنظيم الحقوق والحريات العامة، فإنه ينبغي التزام سلطة الدولة في حالة ممارسة تلك الإجراءات الاستثنائية بالعمل على تحقيق الصالح العام إلى جانب توافر شروط النظرية، ولتحقيق ذلك ينبغي مراعاة الضمانات الآتية [٦]:
  - **أولاً:** خضوع مثل التصرفات الصادرة من الحكومة الرقابة القضاء الإداري – العادي كل في مجال اختصاصه"، وفي مجال إعمال تلك الرقابة لا تقتصر رقابة القضاء على التحقق من مشروعية الإجراء من حيث مطابقته للقانون من عدمه، وإنما تمتد لتشمل التحقق من توافر الضوابط الخاصة بإعمال تلك النظرية من عدمه، فإذا استبان للقضاء أنه لم تتوافر شروط إعمال تلك النظرية بعدم وجود حالة غير مألوفة تتمثل في صورة الخطر الداهم، أو وجد ذلك الخطر ؛ لكن كان من الممكن تلافيه ومواجهته بالإجراءات العادية؛ بأن كان ذلك الإجراء غير لازم لمواجهة الخطر، أو كانت الغاية من اتخاذ مثل تلك الإجراءات ليست تحقيق الصالح العام؛ يقرر القضاء بطلان ذلك القرار، فالغاية من ممارسة السلطات الاستثنائية هي مواجهة الظروف الاستثنائية تحقيقاً للصالح العام، وتعد تلك الغاية هي الضابط الذي يحكم إعمال تلك الصلاحيات الاستثنائية[٧].
  - **ثانيا:** أن الظروف الاستثنائية بما تمنحه للسلطة التنفيذية من سلطات واختصاصات استثنائية خطيرة تخضع للقيد العام الذي تقتضيه القاعدة الأصولية أن "الضرورة تقدر بقدرها"، وباعتباره استثناء ينبغي عدم القياس عليه، وبالتالي لا يتوسع فيه[٨]، حيث يجب ممارسة السلطات الاستثنائية بالقدر الضروري؛ وإذا خرجت السلطة التنفيذية في ممارستها

---

(٦) د. سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٨٩؛ د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار الفكر والقانون، ٢٠١٦، ص ٧٢.

(٧) د. هاني علي إبراهيم الطهراوي، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة القاهرة، ١٩٩٢، ص٣٩.

(٨) د. طعيمة الجرف، مبدا المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، المرجع السابق، ص١٦٨

عن تلك الغاية المحددة لها أصبحت التدابير الصادرة منها شكل تعدي على الحريات والحقوق العامة للمواطنين[٩].

- **ثالثا:** إذا كان كل عمل أو إجراء تتخذه الحكومة بمقتضى الظروف الاستثنائية، وتخالف به حكم الدستور أو القوانين، يعد عملاً غير شرعي يستوجب مسئولية الدولة وممثليها من رجال السلطة التنفيذية، فإنه تسقط تلك المسئولية؛ إذا قرر البرلمان صراحة ذلك، أي إنه يسبغ على تلك الأعمال صفة الشرعية، عن طريق الموافقة عليها؛ بإصدار قانون يطلق عليه "Bill Amdemnite".[١٠]".

بيد أن الإعفاء من المسئولية بسبب الضرورة وصدور قانون التأمينات– يقتصر على المسئولية على أساس الخطأ؛ الأمر الذي يسوغ معه إجازة مسئولية الدولة على أساس المخاطر التي تقتضيها الظروف الاستثنائية وتحمل التبعات[١١]، وتشير أخيرا إلى أن أعمال الضرورة إذا كانت تخضع في جميع الأحوال لرقابة القضاء؛ فإنه في حالة عدم توافر شروط إعمال النظرية يكون العمل الصادر من الحكومة مستوجبا لمسئوليتها؛ إذا كان عملاً ماديا باطلاً، وذلك إذا كان القرار إداريا[١٢].

---

(٩) د. حسن صادق المرصفاوي، ضمانات الحرية الشخصية في ظل القوانين الاستثنائية، مجلة المحاماة، العددان الثالث والرابع، السنة السادسة والخمسون، ص ١٧١ . حيث قرر سيادته "أن من شأن القوانين الاستثنائية أن تكون أشد مساسا بالحريات الشخصية من القوانين العادية، ولكنها بدورها لها ضابط يحكمها هو أن تكون في نطاق الغاية التي تحقق الهدف من تلك القوانين، وبالقدر الضروري لذلك، إعمالا للقاعدة الأصولية سالفة الذكر، وهي أن الضرورات تقدر بقدرها، وإذا خرجت التشريعات الاستثنائية عن الغاية المحددة لها لكانت تتضمن افتئاتا على الحريات الشخصية للمواطنين بما يؤثر في كيان المجتمع ذاته

(١٠) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩٦، ص ٣٤٥

(١١) د. طعيمة الجرف، مبدا المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، المرجع السابق، ص١٦٨

(١٢) المزيد من التفصيل راجع: د. شريف يوسف خاطر، مسئولية الدولة عن القوانين المخالفة للدستور والاتفاقيات الدولية، دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٥٤ لسنة ٢٠١٣، ص١٢٥ ، وفي هذا الصدد تذهب د. سعاد الشرقاوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص١٠٤؛ إلى القول بأنه "وفي الظروف الاستثنائية لا يتحول عمل الغصب إلى عمل مشروع، وإنما يتحول إلى عمل غير مشروع يمكن التعويض عن الأضرار المترتبة عليه"، ولكنه يظل عملا إداريا بحيث يختص بنظر القاضي الإداري لا القاضي العادي".

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية:

لقد اتجه القضاء الإداري لبسط رقابته على ممارسة صلاحيات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية مثلما هو الحال في الأحوال العادية وذلك إعمالا لمبدأ المشروعية، إلا أن طبيعة هذه الرقابة تختلف بالنظر إلى طبيعة القوانين المطبقة في الأحوال الاستثنائية، حيث إنه لا يمكن تطبيق هذه القوانين إلا بتوافر الحالة الاستثنائية كحالة الطوارئ، أو حالة الحصار أو غير ذلك.

وتتبع السياسة التشريعية في مصر، سنجد أن الدساتير الملكية تميل إلى إمكانية تخطي النصوص الدستورية عند العمل بقانون الأحكام العرفية، على النقيض من ذلك لم تتطرق دساتير ما بعد ثورة ١٩٥٢ إلى جواز إيقاف بعض مواد الدستور أثناء تطبيق قانون الظروف الاستثنائية، الذي أصبح يحمل تسمية قانون الطوارئ عوضا عن قانون الأحكام العرفية[١٣]. وذات النهج اتبع في دستوري ٢٠١٢-٢٠١٤.

أكدت المحكمة الدستورية العليا التزام قانون الطوارئ بالدستور في حكم حديث لها أعلنت فيه "وحيث أنه من المقرر أن نصوص الدستور لا تتعارض أو تتهادم أو تتنافر فيما بينها، ولكنها تتكامل في إطار من الوحدة العضوية التي تنظمها من خلال التوفيق بين مجموع أحكامها، مما يجعل منها نسيجا متآلفا متماسكا، ذلك أن إنفاذ الوثيقة الدستورية وفرض أحكامها على المخاطبين بها يفترض العمل بها في مجموعها، وإذا كان الدستور قد نص في ديباجته على خضوع الدولة للقانون، دالاً بذلك على أن الدولة القانونية هي التي تتقيد في كافة مظاهر نشاطها وأيا كانت طبيعة سلطاتها بقواعد قانونية تعلوها، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة، ومن ثم فقد أضحى مبدأ خضوع الدولة للقانون مقترنا بمبدأ مشروعية السلطة، هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية. متى كان ذلك [١٤].

---

(١٣) وفقاً للمادة ١٥٥ من دستور ١٩٢٣ لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام الدستور إلا أن يكون ذلك وقتيا في زمن الحرب أو أثناء الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين في القانون، وتكرر النص حرفيا بالمادة ١٤٤ من دستور ١٩٣٠

(١٤) كان الدستور ينص في المادة (٧٤) منه على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة"، وينص في المادة (١٤٨) على أن يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي الحكومة حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون"، ومن ثم فإن القانون المنظم لحالة الطوارئ، يتعين أن يتقيد بالضوابط المقررة للعمل التشريعي، وأهمها عدم مخالفة نصوص الدستور الآخري، إذ أن صدور قانون الطوارئ بناء على نص في الدستور لا يعني ترخص هذا القانون في تجاوز باقي نصوصه

تضمن القضاء الإداري عدد من الشروط الخاصة يقتضي توافرها لإعمال حالة الضرورة، هي [١٥]:

أن تتحقق فعلا حالة طارئة أو استثنائية تفضي إلى تهديد خطر لمقومات النظام العام كالسلامة العامة، أو الأمن...، وفي الغالب ما توضح القوانين هذه الأحوال الاستثنائية كوقوع حرب والتي تعد حالة استثنائية، حيث يقتضي أن يهدف الإجراء الاستثنائي إلى الحفاظ على مقومات النظام العام وتجسيد المصلحة العامة وليس لأغراض شخصية وإلا حاد الإجراء على مقتضيات المشروعية.

- يستدعي أن يكون الإجراء الضبطي لازما أو حتميا بمعنى أنه الوسيلة الوحيدة لملائمة مواجهة الأحوال غير العادية، من ثم لا تكفي الإجراءات العادية لمعالجة الظرف الاستثنائي، كما أن الإجراءات الضبطية الاستثنائية مرتبطة ارتباطا وطيدا بظرف مؤقت أي محددة أثناء فترة تحقق الحالة الاستثنائية.

- ينجم عن تدخل سلطات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية تحمل المسئولية بسبب الأضرار التي قد تلحق حقوق وحريات الأفراد، مما يستدعي الأمر التعويض عن ذلك.

وتخضع هذه الصلاحيات الواسعة لهيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء الإداري بغية حماية وحقوق الأفراد وذلك منعا لاستغلال الإدارة العمومية لهذه الأحوال غير العادية للتعدي على الحقوق والحريات، لذلك فإن توافر الظروف الاستثنائية وتطبيق القوانين الاستثنائية لا تعني تجاوز مقتضيات المشروعية، بل يتطلب مراعاة مشروعية من نوع خاص أو كما يطلق عليها المشروعية الاستثنائية كما أسلفنا الذكر.

بالتالي فإن الحالة الاستثنائية يمكن من خلالها أن تحيد الهيئات الضبطية الإدارية عن تطبيق قواعد الاختصاص التي يتطلب مراعاتها في الأحوال العادية، كأن تجيز سلطات الضبط الإداري إصدار مراسيم توقف فيها ضمانات الدفاع المقررة للموظفين لدى سلطات التأديب بسبب الظروف العصيبة التي تمر بها فرنسا بسبب الحرب، حيث قامت الحكومة بتوقيع مئات الجزاءات على المضربين وتسريح عدد كبير من الموظفين عن الخدمة دون مراعاة ما نص عليه القانون لسنة ١٩٠٥، من ضرورة إطلاع الموظف على ملفه قبل توقيع العقوبة، كما أقر مجلس الدولة الفرنسي بمخالفة الإجراءات المعمول بها قانونا نتيجة الظرف الاستثنائي، حيث خالفت الإدارة الإجراءات المنصوص عليها قانونا بخصوص ضمانات التأديب، لذلك تم

(١٥) حامد مصبح ناصر. الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في دولة الكويت. رسالة دكتوراه غير منشورة. (جامعة عين شمس: كلية الحقوق. القانون العام. ٢٠٢١

إنهاء خدمة موظف رغم انه لم يطلع على ملفه الإداري وذلك استنادا إلى المرسوم الصادر بإلغاء ضمانات التأديب والصادر من جهة غير مختصة نتيجة الظرف الاستثنائي[١٦].

علاوة على ذلك يمكن لهيئة الضبط أن تتجاوز تطبيق عنصر الشكل أو الإجراء في ممارسة تصرفاتها القانونية في ظل الظروف الاستثنائية كصدور قرار بشكل شفوي رغم أن القانون يتطلب أن يصدر مكتوبا في ظروف عادية، ناهيك على أن سلطات الضبط الإداري يمكنها بتوافر الحالة الاستثنائية أن تحيد على محل تطبيق القانون بتصرفات غير معمول بها في الأحوال العادية كفرض رسوم إضافية أو مصادرة بضائع معينة أو حتى الامتناع عن تطبيق حكم قضائي إذا كان سيؤدي تنفيذه إلى الإخلال بالنظام العام.

تبعا لذلك فقد أكدت المحكمة الإدارية بمصر مبدأ خروج الإدارة على قواعد المشروعية في الشكل والإجراءات المعمول بها في تصرفاتها القانونية، حيث ذهبت على أنه: "للإدارة أن تتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير إذ بقدر الخطر الذي يهدد الأمن والطمأنينة، بقدر ما تطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدابير لصون الأمن والنظام وليس يتطلب من الإدارة في مثل هذه الظروف الخطرة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها [١٧].

إلا أن حياد سلطات الضبط الإداري عن عنصر الاختصاص أو الشكل والإجراءات أو محل القانون في الحالة الاستثنائية لا يعني بأي حال من الأحوال إفلات الإدارة من مراعاة مقتضيات المشروعية،

---

(١٦) لقد سوغ مجلس الدولة حكمه هذا على أساس المادة (٣) من القانون الدستوري الصادر بتاريخ ١٨٧٥/٢/٢٥ والتي نصت على ما يأتي (رئيس الجمهورية يصدر القوانين، ويشرف على تنفيذها، ويولي، ويعزل الموظفين العسكريين والمدنيين). وفسر مجلس الدولة هذا النص بأنه على رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين ولاسيما المتعلقة بسير المرافق العامة وان له في الظروف الاستثنائية عندما تكون القوانين الأخيرة مهد دة بعدم التنفيذ أن يوقف تنفيذ قوانين أخرى حتى يضمن سير المرافق العامة باطراد واستمرار.

لقد أثار اتجاه مجلس الدولة جدلاً فقهياً قائماً على انه لا يوجد أساس دستوري للامتناع عن تنفيذ بعض القوانين في سبيل ضمان تنفيذ البعض الآخر. إلاّ أن قضاء مجلس الدولة قد تبنى مبدأ جديداً قائماً على أساس حالة الحرب التي هي صوره من صور نظرية الظروف الاستثنائية وذلك في حكمه الصادر بتاريخ ١٩١٩/٢/٢٨ والذي جاء فيه (أن حدود السلطة العامة للبوليس التي تملكها الحكومة للمحافظة على الأمن العام لا يمكن أن تكون في حالة السلم هي نفسها في حالة الحرب ، حيث يتطلب صالح الدفاع القومي التوسع في هذه السلطة ، ويحتم اتخاذ وسائل اشد لحفظ الأمن العام)، انظر في فارس عبد الرحيم حاتم ، حدود رقابة القضاء الإداري علي القرارات التي لها قوة القانون "دراسة مقارنة"، رسالة ماجيستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠٠٣

(١٧) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر الصادر بتاريخ ١٣ إبريل ١٩٥٧ في القضية رقم ١٥١٧، السنة الثانية، المجموعة الرسمية، ص ٨٨٦

حيث يستدعي أن تستجيب لقيود وضوابط في ممارسة تصرفاتها للأحوال الاستثنائية لا سيما ما يتعلق بضرورة تسبيب القرار أو التدابير الضبطية وهدفها، لذلك لا يكفي ادعاء الإدارة بتوافر الحالة الاستثنائية لخرق حقوق وحريات الأفراد، وإنما يقتضي إثبات وتحقق الظرف الغير مألوف في الحالات العادية، مما يستلزم عليها التدخل العاجل لا سيما بمراعاة مقومات النظام العام، وإلا فإن إجراءاتها تعد باطلة.

استنادا إلى ذلك اتجه القضاء الإداري المصري إلى أنه ينبغي أن لا تتجاوز السلطة التقديرية لسلطة الطوارئ الحدود الدستورية المرسومة، وألا تغلو بوجه خاص على الحريات العامة بدون مبرر قانوني، وإلا شاب تصرفها عيب عدم المشروعية وانبسطت عليها رقابة القضاء إلغاء وتعويضا(١٨)، ومن ناحية أخرى حتى ولو توافر المبرر أو السبب القائم للحالة الاستثنائية اتخاذ الإجراءات والتدابير الاستثنائية، فإنه يقتضي أن تكون غايته مشروعة تتجلى في المحافظة على مقومات النظام العام وليس غاية أخرى حتى وإن ارتبطت الغاية بالمصلحة العامة، باعتبار أن فكرة المصلحة العامة هي عبارة عن فكرة مرنة للغاية ومبهمة تستطيع السلطات الضبطية الإدارية استغلالها للاعتداء علي على الحقوق والحريات الفردية(١٩).

(١٨) محكمة القضاء الإداري بمصر بتاريخ ١٩٥٦/٠٣/٢٥، قضية رقم ٣١٢٧

(١٩) بالخير دراجي، عادل زياد، حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٠، العدد ٢، سبتمبر ٢٠١٩، ص ١٤٣٤-١٤٣٦

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وصورها

يتسم مضمون نظرية الظروف الاستثنائية بعدم التحديد المسبق، وسبب ذلك أن القضاء الإداري يحدد الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة ونطاقها ومداها حسب طبيعة الظروف الاستثنائية التي تواجهها الإدارة، وقد أقام مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية لتبرير تجاوزات الإدارة المخالفة لبعض القواعد القانونية في الظروف الاستثنائية بالقدر اللازم حماية للنظام العام وكفالة لسير المرافق العامة[٢٠].

لقد اخضع القضاء الإداري الإجراءات والأعمال المتخذة من جانب الإدارة استنادا لسلطتها الواسعة لمواجهة الظرف الاستثنائي لرقابته للتأكد من وقوع الظرف الاستثنائي بالفعل، ومن توافر التلازم والتناسب بين الإجراءات المتخذة والظرف الاستثنائي، لأن اتساع مجال المشروعية في الظروف الاستثنائية لا يعني خروج أعمال الإدارة في أثناء هذه الظروف من نطاق القضاء الإداري على عكس أعمال السيادة التي لا تدخل في اختصاص القضاء، أما بالنسبة لمسؤولية الإدارة المترتبة على استخدام سلطتها أثناء الظروف الاستثنائية فقد اختلف الأساس الذي أقام علية مجلس الدولة المصري هذه المسؤولية عن المجلس الفرنسي، حيث يقيمها المجلس المصري على أساس الخطأ كقاعدة عامة، وليس على أساس المخاطر وتحمل التبعات كالمجلس الفرنسي إلا في حالة واحدة هي حالة وجود نص تشريعي خاص يقررها في حين فرق القضاء الإداري بين الرقابة على مسؤولية الإدارة في الظروف العادية ومسؤوليتها في الظروف الاستثنائية، كما أجاز القضاء الإداري أن تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية توقعا إلحاق الضرر بالصالح العام.

وقد استقر التنظيم القضائي على وجود نوعين من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا يميز النوع الأول بين الأفراد والإدارة في مراقبة تصرفاتهم ويخضعهم لنظام قضائي واحد وهو القضاء العادي، ويسمى نظام القضاء الموحد، ويطلق على الثاني نظام القضاء المزدوج إذ يميز بين منازعات الأفراد ويختص بها القضاء العادي والمنازعات الإدارية وتخضع لقضاء متخصص هو القضاء الإداري، هما كما يلي [٢١]:

---

(٢٠) مديحة الفحلة، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد ١٢، العدد الرابع عشر، ٢٠١٧، ص ٢٢٤-٢٢٥

(٢١) جاسم محمد حسين الزبيدي. دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان من سلطات الضبط الإداري. المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية. العدد ١٥. يوليو ٢٠٢٠. ص ٢٨٠-٢٨١

- **أولًا: نظام القضاء الموحد:** يسود هذا النظام في انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الآخر، حيث تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية ذاتها، ويتميز بأنه أكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية حيث يخضع الأفراد والإدارة لقانون واحد مما لا يسمح بمنح الإدارة أي امتيازات في مواجهة الأفراد، وقد وجه الانتقاد لهذا النظام بأنه يقضي على الاستقلال الواجب توفره للإدارة بتوجيه الأوامر إليها مما يعيق أدائها لأعمالها، ويدفع الإدارة لاستصدار التشريعات التي تمنع الطعن في قراراتها، وهو يضر بحقوق الأفراد وحرياته، ومن جانب آخر فإن نظام القضاء الموحد يؤدي لتقرير مبدأ المسؤولية الشخصية للموظفين مما يدفع للخشية من أداء عملهم بالوجه المطلوب خوفا من المساءلة، وإذا ما قرر القضاء تضمين الموظفين بناء على هذا المبدأ فإنه يحرم المضرورين من اقتضاء التعويض المناسب لضعف إمكانية الموظف المالية غالبا.

- **ثانيا: نظام القضاء المزدوج:** يقوم النظام على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، جهة القضاء العادي تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، ويطبق القضاء على النزاع أحكام القانون الخاص، وجهة القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد ويطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام، وتعد فرنسا مهد القضاء الإداري ومنها انتشر هذا النظام في الكثير من الدول كاليونان ومصر والعراق، لما يتمتع به من خصائص مهمة، فالقضاء الإداري قضاء إنشائي يسهم في خلق قواعد القانون العام المتميزة عن القواعد العادية، في ظل القانون الخاص، والتي يمكن من خلالها تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

المبحث الثاني

الدور التشريعي وسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تمهيد:

تتمثل الظروف الاستثنائية في كونها أخطارا جسيمة (قد تكون طبيعية أو بشرية أو اقتصادية) غير متوقعة وغير مألوفة ومفاجئة، وليست من قبيل الأخطار العادية [٢٢]، ويصعب مواجهتها بالإجراءات العادية، وتقتضي ملاحقتها ومواجهتها واتخاذ إجراءات استثنائية [٢٣]، ولا يشترط أن يكون الظرف عاما يشمل كل إقليم الدولة [٢٤]، بل يمكن أن يكون مقتصرا على جزء من إقليم الدولة.

وتتنوع صور الظروف الاستثنائية بأنها أحداث الحرب والفتن والبلابل والثورات والانقلابات المدمرة، وكذلك انتشار الأوبئة والأمراض وكل الحالات الخطيرة التي من شأنها المساس بالنظام العام وتهديده، وقد تكون هذه الظروف دولية أو ظروف [٢٥]، والجدير بالذكر أن المقصود بالظروف الاستثنائية في القانون الإداري أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية يعدها القضاء مشروعة إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة بسبب حدوث ظروف غير مألوفة، فيحق بموجبها للإدارة أن تتحلل مؤقتا من قيود المشروعية العادية لتتمتع باختصاصي واسع لم يرد به نص تشريعي [٢٦].

---

(٢٢) د. سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الإداري، الجزء الأول (مبدا المشروعية – مجلس الدولة)، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص ١٠٢.

(٢٣) د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في فرنسا وفي مصر، سيادة القانون – حالة الضرورة– القوانين الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨، ص٢٦٦– ٢٧٣.

(٢٤) د. علي صاحب جاسم الشريفي، القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص٢٤

(٢٥) إبراهيم درويش. مرجع سابق. أكتوبر – ديسمبر ١٩٦٦. ص ١٠٤–١٠٥

(٢٦) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٧٦، ص١١٨.

المطلب الأول

اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

أن نظام الظروف الاستثنائية من شأنه المساس المباشر بحقوق وحريات الأفراد التي يكفلها الدستور، فلابد أن يتدخل المشرع لتحديد ما إذا كان الظرف استثنائياً أم لا، وهنا تختلف النظم القانونية في معالجتها التشريعية للأوضاع الاستثنائية، فيتم ذلك باتباع أسلوبين (٢٧):

- **الأسلوب الأول**، يتمثل في أن تصدر قوانين تنظيم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية ويطبق هذا النظام في بريطانيا، ويعيبه أن هناك من الظروف الاستثنائية ما يقع بشكل مفاجئ لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة.

- **الأسلوب الثاني**، يكشف عن وجود قوانين منظمة سلفاً لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها ويرخص الدستور للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذه القوانين، ويسمي بقانون الطوارئ أو قانون الأحكام العرفية ولا يخفى ما لهذا الأسلوب من عيوب تتمثل في احتمال إساءة الإدارة سلطتها في إعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير أوقاتها للاستفادة مما يمنحه لها المشرع من صلاحيات في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم.

ويعرف هذا النظام تطبيقاً في الغالبية من دول العالم المعاصرة مثل فرنسا ومصر والأردن وفلسطين حيث منح المشرع الفرنسي في المادة السادسة عشرة من دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨ رئيس الجمهورية الفرنسية سلطات واسعة من اجل مواجهه الظروف الاستثنائية كما أوضحنا أنفا.

---

(٢٧) مازن ليلو راضي، القانون الإداري "الضبط الإداري: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية"، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٥ ، ص ٨٩

المطلب الثاني

الدور التشريعي في توسيع صلاحيات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

دور التشريع في توسيع سلطات الضبط الإداري: تعددت المسميات بين حالة الطوارئ والأحكام العرفية وحالة الحصار وحالة الاستثناء، وهذه المصطلحات جميعها تشكل خروجا عن القانون المطبق في الظروف العادية وتمنح للسلطة التنفيذية اختصاصات على حساب السلطة التشريعية، ومن الحلول ما يلي[٢٨]:

- **لوائح الضرورة:** وتعني الترخيص بموجب الدستور للسلطة التنفيذية في الأحوال الاستثنائية أن تصدر مراسيم لها قوة القانون تمكنها من مواجهة تلك الحالة.
- **نظام الأحكام العرفية:** وبمقتضاه تواجه الدولة حالة الحرب والأزمات وبإقامة حكومة شرعية تعلق حالة الطوارئ وفي ظل وجود السلطات الثلاث بالدولة.
- **نظام الحكم العسكري:** يسود هذا النظام الاستثنائي في الدول والأقاليم التي ترزح تحت نير الاحتلال، وقد يجد تطبيقاً في بعض الدول وبشكل يسمح بانتقال السلطات من يد السلطات المدنية إلى الهيئات العسكرية التي تبقي ملتزمة بالدستور والقانون كما هو الحال في الأردن الذي ينص الدستور فيه على حالة الطوارئ والأحكام العرفية والعسكرية.
- **سياسة التفويض التشريعي:** وبمقتضاها تفوض السلطة التشريعية الحكومة من أجل التشريع في العديد من المجالات التي تدخل في اختصاصها دستوريا حتى يتسنى لها مواجهة تلك الحالة الطارئة، وقد وجدت هذه السياسة تطبيقا في معظم الدول الأوروبية ما بين الحربين العالميتين، ولكن غالبية الفقه قد شكك في مشروعية هذا التفويض التشريعي لسببين:
  - **أولها** أن هذه العملية تمثل اعتداء على مبدأ سيادة الدستور بطريقة غير مباشرة فيما يخص الضوابط التي وضعها في مجال تحديد الاختصاص بين السلطات العامة.

(٢٨) حمو زازة، مرجع سابق ، ٢٠١٩. ص ٥٩-٦٠

- **وثانيهما** أن سياسة التفويض التشريعي تؤدي إلى هدر مبدأ تدرج القواعد القانونية من خلال ما ستقوم به السلطة التنفيذية من تعديل للقوانين القاصمة، وبإلغائها تصبح الإدارة في مناي من الخضوع للقانون.

خاتمة

يعد الضبط الإداري من الموضوعات الهامة من القانون الإداري حيث تهدف هذه السلطة إلى المحافظة على النظام العام والأرواح المواطنين من الأوبئة والجوائح وكذلك تحقيق السكينة العامة، وتعد السلطة الإدارية المختص الرئيسي بتحقيق عمليات الضبط الإداري وحماية المجتمع وتماسكه، وتعد ممارسة الضبط الإداري مظهرا من مظاهر السلطة العامة في فرض النظام العام بواسطة مجموعة من الاختصاصات والسلطات التي تمارسها هيئات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام، وترجع أهمية وخطورة النشاط الضبطي في كونه يمس حقوق وحريات الأفراد بتقييدها عن طريق الأوامر والنواهي، وما يتضمنه أحيانا من عقوبات تفرض على المخالفين لأحكامه، إذا كان الضبط الإداري من شأنه أن يفرض قيودا على الحريات فإن ذلك لا يعني ترك هذه الحريات تحت رحمة سلطات الضبط الإداري.

وتشكل فكرة الظرف الاستثنائي قيدا على المبادئ القانونية السائدة في الظروف العادية، فوجود ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بالسلامة العامة للمجتمع تتطلب سلطات أوسع للإدارة لمواجهة تلك الأوضاع الاستثنائية، وتعني الظروف القاهرة بأنها الحادث الفجائي أو الظروف الطارئة التي لا يمكن توقع حدوثها، وتجعل السير الطبيعي للأحداث أو الالتزامات مستحيلا، مثل جائحة كورونا "كوفيد ١٩"، والذي يعد الوصف القانوني له بأنه فيروس أصاب العالم بشكل فجائي غير متوقع، مازال يجهل مصدره، كما أن أرقى المؤسسات العلمية والبحثية عجزت عن التوصل لعلاج يوقف انتشاره أو يقضي عليه، وبالتالي تتيح فكرة الظروف الاستثنائية الترخيص لإحدى سلطات الدولة (وعلى الأغلب السلطة التنفيذية) في إصدار قرارات أو لوائح لها قوة القانون وذلك في حالة وجود خطر حال أو احتمال حدوث مثل هذا الخطر يعترض سلامة الدولة أو في الحالات التي لا تحتمل التأخير في معالجتها واستدراكها، مع إمكانية خضوع ما يتم اتخاذه من قرارات خلال هذه الفترة للرقابة القضائية والسياسية، وبالتطبيق هنا جائحة كورونا حيث تشكيل اللجنة العليا لإدارة الجوائح والأوبئة والتي يترأسها رئيس مجلس الوزراء وله تفويض بسلطات من رئيس الجمهورية، باتخاذ القرارات والتدابير اللازمة للتعامل مع التداعيات التي تفرضها ظروف الجائحة على مصر.

فأغلب التشريعات المصرية تعمل على تفويض رئيس الجمهورية باتخاذ التشريع المناسب في حالات الضرورة والاستثناء فعلى سبيل المثال لا الحصر جاء في المادة (١)، والمادة (٢) والمادة (٣) من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٣ بشأن تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات بشأن ميزانية الجرب، والقانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٦ بشأن تفويض رئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قوة القانون في شأن عقد القروض

وإبرام المعاهدات ذات الصلة بالشئون الاقتصادية، والقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٤ بشأن تفويض رئيس الجمهورية لمدة سنتين في إصدار قرارات لها قوة القانون بالتصديق على الاتفاقيات المتعلقة بمشروعات الإنتاج الحربي اللازمة لإقامة صناعة حربية متطورة وقادرة على تغطية احتياجات القوات المسلحة، والقانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٨٠ بشأن تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون في شأن تأمين اقتصاديات البلاد، وفي إطار مواجهة الدولة المصرية لجائحة كوفيد ١٩ أو فيروس كورونا، فكان التفويض من قبل رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الوزراء لاتخاذ التدابير المناسبة والقرارات المطلوبة لمواجهة الجائحة، وإصدار مشاريع القرارات في اجتماعات مجلس الوزراء ثم التصديق عليها لاحقًا من مجلس الشعب.

توصيات

- يتم تحقيق أهداف الضبط الإداري من خلال استخدام وسائل أو أساليب معينة في سبيل المحافظة على النظام العام في المجتمع، أو إعادة هذا النظام لحالته الطبيعية، في حالة حدوث اضطرابات أو اختلال مجتمعي، وتوجد وسائل وأساليب متنوعة تتمثل في لوائح الضبط، وأوامر الضبط الفردية، وأخيرا التنفيذ الجبري، وتعد لوائح الضبط أهم أساليب الضبط الإداري وأقدرها في حماية النظام العام.

- تحديد نطاق اختصاصات سلطة الضبط الإداري في تقييد نشاط وحريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره المتعددة، يجب أن يتم في إطار مبدأ أساسي يتمثل في أن الأصل هو صيانة الحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها وأن الاستثناء هو فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات الضبط الإداري.

- في الظروف العادية تفرض على سلطات الضبط الإداري العديد من القيود والضوابط القانونية أثناء ممارسة الإدارة لسلطاتها في المحافظة علي النظام العام بشكل مستمر ودائم، حيث تستخدم في سبيل تحقيق ذلك مجموعة من التدابير التي تحد من ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحرياتهم، وهي مقيدة بقواعد المشروعية وتلتزم بنطاقها ومشروعية حدودها، فإذا خرجت عن الحدود التي رسمها لها القانون، فإن أعمالها تكون غير مشروعة، ويعد مبدأ المشروعية حجر الزاوية والذي يقضى سيادة القانون وخضوع الحاكم والمحكوم لما يفرضه هذا المبدأ من ضوابط على كافة أنواع مصادره ووفق قاعدة تخصيص الأهداف، وتصنف مصادر المشروعية إلى صنفين: هما المصادر المكتوبة التي تتمثل في الدستور وإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير والقوانين المؤقتة والأنظمة الإدارية والمعاهدات الدولية وأخرى غير المكتوبة المتمثلة في العرب والمبادئ العامة للقانون.

- أساليب التعامل مع الظروف الاستثنائية، وقد تمثل الأسلوب الأول في أن تصدر قوانين تنظيم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية، والأسلوب الثاني، يكشف عن وجود قوانين منظمة سلفاً لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها ويرخص الدستور للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذه القوانين، ويسمي بقانون الطوارئ أو قانون الأحكام العرفية ولا يخفى ما لهذا الأسلوب

من عيوب تتمثل في احتمال إساءة الإدارة سلطتها في إعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير أوقاتها للاستفادة مما يمنحه لها المشرع من صلاحيات في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم.

- لقد اتجه القضاء الإداري لبسط رقابته على ممارسة صلاحيات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية مثلما هو الحال في الأحوال العادية وذلك إعمالا لمبدأ المشروعية، وتضمن تضمن القضاء الإداري عدد من الشروط الخاصة يقتضي توافرها لإعمال حالة الضرورة، متمثلة في أن تتحقق فعلا حالة طارئة أو استثنائية تفضي إلى تهديد خطر لمقومات النظام العام كالسلامة العامة، أو الأمن...، وفي الغالب ما توضح القوانين هذه الأحوال الاستثنائية كوقوع حرب والتي تعد حالة استثنائية، وأن يستدعي أن يكون الإجراء الضبطي لازما أو حتميا بمعنى أنه الوسيلة الوحيدة لملائمة مواجهة الأحوال غير العادية، من ثم لا تكفي الإجراءات العادية لمعالجة الظرف الاستثنائي، كما أن الإجراءات الضبطية الاستثنائية مرتبطة ارتباطا وطيدا بظرف مؤقت أي محددة أثناء فترة تحقق الحالة الاستثنائية، كما ينجم عن تدخل سلطات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية تحمل المسئولية بسبب الأضرار التي قد تلحق حقوق وحريات الأفراد، مما يستدعي الأمر التعويض عن ذلك، والجدير بالذكر أن الهيئة القضائية تعد من أهم السلطات التي لها دور فعال في حماية الحقوق والحريات العامة داخل الدولة، وهذا بفضل ما تتمتع به من سلطة توقيع الجزاءات، والعمل على تجسيد تطلعات وطموحات ما تضمنه الدول من دساتيرها من حقوق وحريات، وهذا ما جاء في دستور مصر عام ٢٠١٤ وآخر تعديلاته في عام ٢٠١٩.

- يوجد فرق بين إصدار التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية في حالة الضرورة في ظل غياب البرلمان وبين التشريع بالاعتماد على نظرية الضرورة، حيث يتمثل الفرق فيما يلي:

- تتيح نظرية الضرورة للسلطة التنفيذية توسعة مبدأ المشروعية لتمارس الحكومة سلطات استثنائية واسعة تصل إلى مخالفة القوانين القائمة وإلى عدم التقيد المطلق بمبدأ المشروعية، بهدف حماية مصلحة الأفراد والبلاد عندما تحل على البلاد الكوارث والحروب والأزمات، حيث لا تسعف القوانين العادية في مواجهتها، ولا يجدي احترام مبدأ المشروعية في علاجها، فتدخل الحكومة لإصدار القرارات المناسبة لهذه الظروف الاستثنائية.

- أما عن سلطة الحكومة في التشريع وفقاً لحالة الضرورة، تعني حلول السلطة التنفيذية مكان البرلمان في ممارسة وظيفته الأصلية وهي سن القوانين، حيث تستطيع السلطة التنفيذية من خلال هذه

اللوائح اختراق النطاق التشريعي للبرلمان، الأمر الذي تكون معه هذه اللوائح استثناء على مبدأ انفراد البرلمان بالوظيفية التشريعية.

- توجد عدة شروط لصحة القرارات الفردية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري والتنفيذ الجبري لها تتمثل في صدور القرار في حدود القانون أو النظام، وأن يكون القرار مبنيا على وقائع مادية حقيقية والاستناد لتلك الوقائع هو المبرر لاستصدار الأمر الفردي، وإلا أصبح القرار قرارا معيبا، وأن يكون القرار الصادر من سلطات الضبط الإداري لازما لحماية النظام العام، وأن يصدر القرار من جهة سلطة الضبط المختصة.

- لا تكفي الرقابة البرلمانية على القرارات التي تصدر في الظروف الاستثنائية حتى تعتبر مشروعة من كل النواحي، حيث يؤكد الفقه الإداري والدستوري على أن جدية الرقابة على سلطات الضرورة تستلزم مباشرتها عن طريق السلطة القضائية، وأن القضاء وحده هو الذي يؤكد على الرقابة الجادة والضمانة الحقيقية على ما تصدره السلطات الاستثنائية، وتمارس المحكمة الدستورية الرقابة عليها سواء قبل عرضها على الهيئة التشريعية أو بعدها، ففي مصر يتم عرض التشريعات الاستثنائية على البرلمان عقب انعقاده، وتلك التشريعات تخضع كغيرها من القوانين للرقابة الدستورية المعقودة كاختصاص أصيل ومتفرد للمحكمة العليا ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا.

- أن الرقابة على أعمال الإدارة في القضاء الإداري الحديث لم تعد مقتصرة على المشروعية فحسب، بل أصبحت تمتد لتشمل الملاءمة، وهي من أهم وظائف القضاء الإداري في العصر الحديث، حتى وجد ما يسمى بقضاء الملاءمة، كما تمتد الرقابة على الغاية في قرارات الضبط الإداري، بمعنى أن الهدف النهائي المستهدف من القرار الإداري، والمتمثل بشكل رئيسي في المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة.

المراجع

١) مهند ضياء عبد القادر. فكرة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدساتير العراقية. مجلة المنصور. كلية المنصور الجامعة. بغداد. العدد ١٦. ٢٠١١. ص ٧٩-٨٠

٢) فهد الحميدي محمد عساف. تدابير حماية الأمن الوطني بدولة الكويت ومدى توافقها مع أحكام الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. رسالة ماجستير غير منشورة. (جامعة عين شمس: كلية الحقوق. القانون الدولي. ٢٠٢١، ص ٧.

٣) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص ١٣١.

٤) محكمة القضاء الإداري، ٢٩ أبريل ١٩٥٣ القضية رقم ١٠٢٦ لسنة: ٦ قضائية؛ القضية رقم ٣١٢٧ لسنة: ٧ قضائية، بتاريخ ٢٥ مارس ١٩٥٦. منشور بقاعدة بيانات قوانين الشرق:

https://www.eastlaws.com

٥) محمد علي حسونة، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية، المرجع السابق، ص ١٠١.

٦) سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٨٩؛ د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار الفكر والقانون، ٢٠١٦، ص ٧٢.

٧) هاني علي إبراهيم الطهراوي، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة القاهرة، ١٩٩٢، ص٣٩.

٨) طعيمة الجرف، مبدا المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، المرجع السابق، ص١٦٨

٩) حسن صادق المرصفاوي، ضمانات الحرية الشخصية في ظل القوانين الاستثنائية، مجلة المحاماة، العددان الثالث والرابع، السنة السادسة والخمسون، ص ١٧١. حيث قرر سيادته "أن من شأن القوانين الاستثنائية أن تكون أشد مساسا بالحريات الشخصية من القوانين العادية، ولكنها بدورها لها ضابط يحكمها هو أن تكون في نطاق الغاية التي تحقق الهدف من تلك القوانين، وبالقدر الضروري لذلك، إعمالا للقاعدة الأصولية سالفة الذكر، وهي أن الضرورات تقدر بقدرها، وإذا خرجت

التشريعات الاستثنائية عن الغاية المحددة لها لكانت تتضمن افتئاتا على الحريات الشخصية للمواطنين بما يؤثر في كيان المجتمع ذاته

١٠) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٩٦، ص ٣٤٥

١١) طعيمة الجرف، مبدا المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، المرجع السابق، ص١٦٨

١٢) شريف يوسف خاطر، مسئولية الدولة عن القوانين المخالفة للدستور والاتفاقيات الدولية، دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٥٤ لسنة ٢٠١٣، ص١٢٥، وفي هذا الصدد تذهب د. سعاد الشرقاوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص١٠٤؛ إلى القول بأنه "وفي الظروف الاستثنائية لا يتحول عمل الغصب إلى عمل مشروع، وإنما يتحول إلى عمل غير مشروع يمكن التعويض عن الأضرار المترتبة عليه"، ولكنه يظل عملا إداريا بحيث يختص بنظر القاضي الإداري لا القاضي العادي".

١٣) وفقاً للمادة ١٥٥ من دستور ١٩٢٣ لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام الدستور إلا أن يكون ذلك وقتيا في زمن الحرب أو أثناء الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين في القانون، وتكرر النص حرفيا بالمادة ١٤٤ من دستور ١٩٣٠

١٤) كان الدستور ينص في المادة (٧٤) منه على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة"، وينص في المادة (١٤٨) على أن يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي الحكومة حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون"، ومن ثم فإن القانون المنظم لحالة الطوارئ، يتعين أن يتقيد بالضوابط المقررة للعمل التشريعي، وأهمها عدم مخالفة نصوص الدستور الأخرى، إذ أن صدور قانون الطوارئ بناء على نص في الدستور لا يعني ترخص هذا القانون في تجاوز باقي نصوصه

١٥) حامد مصبح ناصر. الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري في دولة الكويت. رسالة دكتوراه غير منشورة. (جامعة عين شمس: كلية الحقوق. القانون العام. ٢٠٢١

١٦) لقد سوغ مجلس الدولة حكمه هذا على أساس المادة (٣) من القانون الدستوري الصادر بتاريخ ١٨٧٥/٢/٢٥ والتي نصت على ما يأتي (رئيس الجمهورية يصدر القوانين، ويشرف على تنفيذها، ويولي، ويعزل الموظفين العسكريين والمدنيين). وفسر مجلس الدولة هذا النص بأنه على رئيس

الجمهورية تنفيذ القوانين ولاسيما المتعلقة بسير المرافق العامة وان له في الظروف الاستثنائية عندما تكون القوانين الأخيرة مهددة بعدم التنفيذ أن يوقف تنفيذ قوانين أخرى حتى يضمن سير المرافق العامة باطراد واستمرار.

١٧) لقد أثار اتجاه مجلس الدولة جدلاً فقهياً قائماً على انه لا يوجد أساس دستوري للامتناع عن تنفيذ بعض القوانين في سبيل ضمان تنفيذ البعض الآخر. إلاّ أن قضاء مجلس الدولة قد تبنى مبدأ جديداً قائماً على أساس حالة الحرب التي هي صوره من صور نظرية الظروف الاستثنائية وذلك في حكمه الصادر بتاريخ ١٩١٩/٢/٢٨ والذي جاء فيه (أن حدود السلطة العامة للبوليس التي تملكها الحكومة للمحافظة على الأمن العام لا يمكن أن تكون في حالة السلم هي نفسها في حالة الحرب ، حيث يتطلب صالح الدفاع القومي التوسع في هذه السلطة، ويحتم اتخاذ وسائل اشد لحفظ الأمن العام)، انظر في فارس عبد الرحيم حاتم، حدود رقابة القضاء الإداري علي القرارات التي لها قوة القانون "دراسة مقارنة"، رسالة ماجيستير، جامعة بابل، كلية القانون ، ٢٠٠٣

١٨) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر الصادر بتاريخ ١٣ إبريل ١٩٥٧ في القضية رقم ١٥١٧، السنة الثانية، المجموعة الرسمية، ص ٨٨٦

١٩) محكمة القضاء الإداري بمصر بتاريخ ١٩٥٦/٠٣/٢٥، قضية رقم ٣١٢٧

٢٠) بالخير دراجي، عادل زياد، حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٠، العدد ٢، سبتمبر ٢٠١٩، ص ١٤٣٤-١٤٣٦

٢١) مديحة الفحلة، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد ١٢، العدد الرابع عشر، ٢٠١٧، ص ٢٢٤-٢٢٥

٢٢) جاسم محمد حسين الزبيدي. دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان من سلطات الضبط الإداري. المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية. العدد ١٥. يوليو ٢٠٢٠. ص ٢٨٠-٢٨١

٢٣) سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الإداري، الجزء الأول (مبدا المشروعية – مجلس الدولة)، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص ١٠٢.

٢٤) أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في فرنسا وفي مصر، سيادة القانون – حالة الضرورة– القوانين الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨، ص٢٦٦–٢٧٣.

٢٥) علي صاحب جاسم الشريفي، القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص٢٤

٢٦) إبراهيم درويش. مرجع سابق. أكتوبر– ديسمبر ١٩٦٦. ص ١٠٤–١٠٥

٢٧) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٧٦، ص١١٨.

٢٨) مازن ليلو راضي، القانون الإداري "الضبط الإداري: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية"، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٥، ص ٨٩

٢٩) حمو زازة، مرجع سابق، ٢٠١٩. ص ٥٩–٦٠

الفهرس

المستخلص ..... - ٣٥ -

الكلمات المفتاحية ..... - ٥ -

مقدمة:..... - ٧ -

أهمية البحث:..... - ٨ -

أهداف البحث:..... - ٨ -

مشكلة البحث:..... - ٨ -

منهج البحث:..... - ٩ -

حدود البحث : ..... - ٩ -

هيكلية البحث:..... - ٩ -

المبحث الأول: موقف القضاء من سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ..... - ١١ -

المطلب الأول: أثر الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات العامة: ..... - ١٢ -

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط الإداري في الأحوال الإستثنائية... - ١٥ -

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وصورها..... - ١٩ -

المبحث الثاني: الدور التشريعي وسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية..... - ٢١ -

المطلب الأول: اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية:..... - ٢٢ -

المطلب الثاني: الدور التشريعي في توسيع صلاحيات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية..... - ٢٣ -

خاتمة ..... - ٢٥ -

توصيات ..... - ٢٧ -

المراجع..... - ٣١ -

الفهرس ..... - ٣٥ -

الترقيم الدولي: ISSN 2537 – 056X

الترقيم الالكتروني: Online ISSN 2786 - 0043