

The Islamic University of Gaza
Deanship Research & Postgraduate Studie
Faculty of Sharia & Law
Master of Public Law



الجامعة الإسلامية بغزة
عمادة البحث العلمي والدراسات العليا
كلية الشريعة والقانون
ماجستير القانون العام

وسائل الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين
"دراسة وصفية تحليلية مقارنة في ضوء النظم القانونية والشريعة الإسلامية"
**Means of Administrative Control and their Effectiveness
in Facing the Covid-19 Pandemic in Palestine
A Descriptive, Analytical, and Comparative Study in the
Light of Legal Systems and Islamic Sharia**

إِعْدَادُ الْبَاحِثِ

محمد مصطفى خالد حرارة

إشراف

الدكتور

مؤمن أحمد شويح

الدكتور

هاني عبد الرحمن غانم

قُدِّمَ هَذَا الْبَحْثُ إِسْتِكْمَالاً لِمُتَطَلِبَاتِ الْخُصُولِ عَلَى دَرَجَةِ الْمَاجِسْتِيرِ فِي الْقَانُونِ الْعَامِ بِكَلِيَّةِ
الشَّارِيعَةِ وَالْقَانُونِ فِي الْجَامِعَةِ الْإِسْلَامِيَّةِ بِغَزَّةِ

فبراير/2021م - جُمَادَى ثَانٍ/1442هـ

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

وسائل الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا في
فلسطين

"دراسة وصفية تحليلية مقارنة في ضوء النظم القانونية والشرعية
الإسلامية"

Means of Administrative Control and their Effectiveness in Facing the Covid-19 Pandemic in Palestine A Descriptive, Analytical, and Comparative Study in the Light of Legal Systems and Islamic Sharia

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، بإستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل الآخرين لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

I understand the nature of plagiarism, and I am aware of the University's policy on this.

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted by others elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name:	محمد مصطفى خالد حرارة	اسم الطالب:
Signature:	محمد مصطفى خالد حرارة	التوقيع:
Date:	فبراير، 2021م	التاريخ:

نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة عمادة البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث/ محمد مصطفى خالد حرارة لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ برنامج القانون العام وموضوعها:

وسائل الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين
دراسة وصفية وتحليلية مقارنة في ضوء النظم القانونية وأحكام القضاء الإداري والشريعة الإسلامية

Means of Administrative Control and their Effectiveness in facing the Covid-19 Pandemic in Palestine

A descriptive, analytical, and Comparative Study in the Light of Legal Systems and Islamic Sharia

وبعد المناقشة التي تمت اليوم الاثنين 10 رجب 1442 هـ الموافق 2021/02/22م الساعة العاشرة صباحاً، في قاعة مؤتمرات مبنى القدس اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

.....
.....
.....
.....

مشرفاً ورئيساً
مشرفاً
مناقشاً داخلياً
مناقشاً خارجياً

د. هاني عبد الرحمن غانم
د. مؤمن أحمد شويديح
د. أنور حمدان الشاعر
د. بسام حسن العف

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحث درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/برنامج القانون العام.

واللجنة إذ تمنحه هذه الدرجة فإنها توصيه بتقوى الله تعالى ولزوم طاعته وأن يسخر علمه في خدمة دينه ووطنه.

والله ولي التوفيق،،،

عميد البحث العلمي والدراسات العليا

.....
.....
.....

أ. د. بسام هاشم السقا



ملخص الدراسة

هذه الرسالة تختص بدراسة وسائل الضبط الإداري وهذه الوسائل تتمثل في ثلاث وسائل هي لوائح الضبط الإداري والقرارات الضبطية الفردية والتنفيذ الجبري، وتم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول تناولنا **الفصل الأول** عن ماهية الضبط الإداري ومن خلاله تناولنا مفهوم وأنواع الضبط الإداري وأغراض الضبط الإداري والسلطات التي تباشر مهام الضبط الإداري، **وتناولنا في الفصل الثاني** عن لوائح الضبط الإداري وأثرها في حماية الصحة العامة والوقاية من جائحة كورونا ومن خلاله تناولنا مفهوم لوائح الضبط الإداري والشروط والجهات المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري، ومظاهر لوائح الضبط الإداري وبيان التطبيق العملي للوائح الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا، أما **الفصل الثالث** تحدث عن وسائل الضبط الإداري الأخرى حيث أشار الباحث بدايةً إلى الوسيلة المتمثلة في القرارات الإدارية الفردية، وبيان مفهومها وشروطها وصورها ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا، ومن ثم الحديث عن التنفيذ الجبري؛ حيث أشار الباحث إلى المفهوم والشروط ومن ثم الحديث عن مدى فاعلية التنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا.

ولقد عرفت الشريعة الإسلامية الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية من خلال وسيلتين الأولى سلطة ولي الأمر في تقييد المباح بينما الوسيلة الثانية فهي متمثلة في الحسبة؛ وهما يهدفان إلى المحافظة على النظام العام وإن السلطة المختصة في الضبط والمحافظة على النظام العام في الإسلام أكثر شمولية من سلطة الضبط الإداري الوضعي، حيث إن الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية يهدف إلى تحقيق المقاصد الخمس الضرورية وليست مكونات النظام العام الوضعي، وإن كانت مكونات النظام العام الوضعي تغطي بعض مكونات النظام العام الإسلامي إلا أنه لا يتسع لجلب المصالح ودرء المفاسد.

1. وأنهى الباحث هذه الدراسة بخاتمة تضمنت النتائج والتوصيات التي وصل إليها الباحث ولعل أبرزها: وجود توافق بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية حول مكونات النظام العام وهي الأمن والصحة والسكينة العامة والآداب العامة. وأهم التوصيات نوصي بتعديل نص المادة (84) من القانون الأساسي الفلسطيني بتحديد عناصر النظام العام بشكل واضح ومحددة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة إضافة إلى احترام كرامة الإنسان.

Abstract

This study examines the means of administrative control represented in three means: administrative control regulations, individual control decisions, and compulsory implementation. The study was divided into three chapters. **The first chapter** explains the nature of administrative control, and the concept, types and objectives of administrative control as well as the authorities that carry out tasks of administrative control. **The second chapter** explains the administrative control regulations and their impact on protecting public health and preventing the Covid-19 pandemic. it explains the concept of administrative control regulations, conditions and bodies that are competent to issue administrative control regulations, aspects of administrative control regulations, and shows the practical application of administrative control regulations to face the Covid-19 pandemic. **As for the third chapter**, it illustrates the other means of administrative control, where the researcher first referred to the method represented by individual administrative decisions, showing its concept, conditions, forms, and their effectiveness in facing the Covid-19 pandemic. Then it illustrates the compulsory implementation, where the researcher referred to the concept and conditions, and effectiveness of implementation to face the Covid-19 pandemic.

The Islamic Sharia defines Islamic administrative control through two methods; the first is the authority of the guardian to restrict permissibility, while the second method is represented in the Hisba (accountability). Both aim to maintain public order, and to show that the authority competent to control and maintain public order in Islam is more comprehensive than the authority of positive administrative control. The Islamic administrative control aims to achieve the five necessary objectives and not the components of the positive public order. Even if the components of the positive public order cover some components of the Islamic public order, yet it does not enough to bring interests and to ward off evil.

The researcher concluded this study with a conclusion that included the findings and recommendations reached by the researcher, perhaps the most prominent of which are: The most important finding is that there is harmony between man-made regulations and Islamic law on the components of public order, namely security, health, public safety and public morals. The most important recommendation is avoiding declaring a state of emergency, as the means of administrative control are sufficient to achieve the purpose of preserving public health in light of the Covid-19 pandemic and aim to achieve the same desired goals of using the means of administrative control

آية قرآنية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالَ لَا تَثْرِيبَ عَلَيْكُمُ الْيَوْمَ ۖ يَغْفِرُ اللَّهُ لَكُمْ ۖ
وَهُوَ أَرْحَمُ الرَّاحِمِينَ ﴾

[يوسف: 92]

الإهداء

إلى من فاق وصفي وحرار به فكري واهتدت له نفسي، حبيبي معلم البشرية محمد ﷺ
إلى أرض المنشر والمحشر ومهد الأنبياء وحلم الأتقياء وطني فلسطين
إلى من فارقونا جسداً ولم يفارقونا روحاً
إلى الشهداء الأكرام منا جميعاً
إلى روح أخي الشهيد أحمد ، وعمي الشهيد محمد ، وابن عمي الشهيد جهاد
إلى روح جدي الطاهرة رحمهم الله جميعاً
إلى من تشققت يديه، وأسمر جبينه، ومضت صحته، ليضيء بعزمه هذا الطريق، أبي الغالي
إلى من نقشت بالحنان هذه اللحظات، وبعطائها صارعت الظلام، وأنارت حلكته، إلى القلب
الكبير الذي أعطى بلا حدود إلى باب الرحمة المفتوح، أمي الحبيبة
إلى من ترعرعت على بسماتهم، وعلى حبهم كبرت أحلامي، إلى من لا تكتمل سعادتي إلا بهم
إلى أخواتي وإخواني الأعزاء
إلى أهلي وأصدقائي الذين آزروني من أجل تحقيق الأمل
إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل المتواضع
إليهم جميعاً أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث/

محمد مصطفى خالد حرارة

شكر وتقدير

انطلاقاً من قول الله تعالى: ﴿وَمَنْ شَكَرَ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ وَمَنْ كَفَرَ فَإِنَّ رَبِّيَ غَنِيٌّ كَرِيمٌ﴾، وقول رسول الله ﷺ: (مَنْ لَا يَشْكُرُ النَّاسَ لَا يَشْكُرُ اللَّهَ) ، فإنني أقدم جزيل الشكر، وعظيم العرفان لكل من أسدى إلي نصيحة، أو أهدى إلى فكرة، أو ساعدني بشيء ليرى هذا الجهد النور.

وأخص بالذكر الدكتور/ هاني عبد الرحمن غانم -حفظه الله- والدكتور/ مؤمن أحمد شويح -حفظه الله- اللذين زاداني شرفاً بإشرافهما المباشر على هذا البحث، إذ منحاني الكثير من جهدهما ووقتهما، وتفصلاً عليّ بمزيد النصح والتوجيه. وأقدم جزيل الشكر للسادة العلماء أعضاء لجنة المناقشة، الذين تكرموا بقبول مناقشة هذا البحث، وهم:

الدكتور/ انور حمدان الشاعر - مناقشاً داخلياً - حفظه الله

الدكتور/ بسام العف - مناقشاً خارجياً - حفظه الله

وأوجه جزيل الشكر لجامعتي الشَّام -الجامعة الإسلامية بغزة- عموماً، وأخصُّ كُليَّتي الرائدة -كُليَّة الشريعة والقانون- بكافة طواقمها الأكاديمية والإدارية، وعمادة البحث العلمي والدراسات العليا.

ولا يسعني إلا أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الداعم الأول والسند الذي نستمدُّ من ضيائه أمل الحياة، والدي الحبيب، ومن ساندتني بدعواتها الصادقة والدتي العزيزة، ومن هم عضدي إخوتي وأخواتي، وعائلتي الكريمة، لدعمهم ومساندتهم دائماً، وإلى كل من تفضل بتقديم العون والمساعدة من أجل إنجاز هذا العمل.

الباحث/

محمد مصطفى خالد حرارة

فهرس المحتويات

أ.....	إقرار
ب.....	نتيجة الحكم
ت.....	ملخص الدراسة
ث.....	Abstract
ج	آية قرآنية
ح	الإهداء
خ	شكر وتقدير
د.....	فهرس المحتويات
2.....	المقدمة
3.....	اهمية البحث:
3.....	مشكلة البحث:
4.....	فرضية البحث:
4.....	هدف البحث:
4.....	نطاق وحدود البحث:
4.....	منهجية البحث:
5.....	هيكلية الدراسة:
9.....	الفصل الأول ماهية الضبط الإداري
10.....	المبحث الأول مفهوم الضبط الإداري
11.....	المطلب الأول التعريف بالضبط الإداري
12.....	الفرع الأول التعريف اللغوي للضبط الإداري
14.....	الفرع الثاني التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري
27.....	المطلب الثاني أنواع الضبط الإداري وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى
28.....	الفرع الأول أنواع الضبط الإداري
34.....	الفرع الثاني تمييز الضبط الإداري عن غيره من أنواع الضبط الأخرى
42.....	المبحث الثاني هدف الضبط الإداري والهيئات القائمة عليه
43.....	المطلب الأول هدف الضبط الإداري
44.....	الفرع الأول مفهوم النظام العام وخصائصه

الفرع الثاني مكونات النظام العام	58
المطلب الثاني صلاحيات هيئات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام	73
الفرع الأول هيئات الضبط الإداري التي تمارس سلطاتها على المستوى المركزي.	72
الفرع الثاني هيئات الضبط الإداري التي تمارس سلطاتها على المستوى المحلي	75
الفرع الثالث هيئات الضبط الإداري في الفقه الإسلامي	79
الفصل الثاني لوائح الضبط الإداري ومدى فعاليتها في مواجهة جائحة كورونا	80
المبحث الأول ماهية لوائح الضبط الإداري	81
المطلب الأول مفهوم لوائح الضبط الإداري وتمييزه عن أنواع اللوائح الأخرى	83
الفرع الأول مفهوم لوائح الضبط الإداري	83
الفرع الثاني تمييز لوائح الضبط الإداري عن أنواع اللوائح الأخرى	87
المطلب الثاني الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري	91
الفرع الأول الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في النظم الوضعية	91
الفرع الثاني الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط في الفقه الإسلامي	97
المطلب الثالث شروط صحة لوائح الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها	99
الفرع الأول شروط صحة لوائح الضبط الإداري	100
الفرع الثاني الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري	1.8
المبحث الثاني صور لوائح الضبط وفعاليتها في مواجهة جائحة كورونا	110
المطلب الأول مظاهر لوائح الضبط الإداري	111
الفرع الأول لوائح الحظر الجزئي للنشاط الفردي	112
الفرع الثاني لوائح منح الإذن الخاص لممارسة النشاط الفردي	117
الفرع الثالث لوائح تنظيم الأخطار السابق لممارسة النشاط الفردي	121
الفرع الرابع لوائح تنظيم النشاط الفردي	125
المطلب الثاني التطبيق العملي للوائح الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا	128
الفرع الأول لوائح الضبط الإداري التي صدرت لمواجهة كورونا في دولة فلسطين .	129
الفرع الثاني مدى فاعلية لوائح الضبط الإداري في مواجهة كورونا	137
الفصل الثالث القرارات الفردية الضبطية والتتفيذ الجبري كوسائل لمواجهة جائحة كورونا ..	141
المبحث الأول وسيلة القرارات الفردية الضبطية للحد من جائحة كورونا في فلسطين ...	142
المطلب الأول ماهية القرارات الفردية الضبطية	143

144	الفرع الأول مفهوم القرارات الفردية الضبطية.....
146	الفرع الثاني الشروط الواجب توافرها في القرارات الفردية الضبطية.....
153	المطلب الثاني مشروعية القرارات الفردية الضبطية ومدى فاعليتها في مواجهة كورونا
154	الفرع الأول مشروعية القرارات الفردية الضبطية والاختصاص القضائي بالرقابة عليها.....
161	الفرع الثاني مدى فاعلية القرارات الفردية الضبطية في مواجهة جائحة كورونا
166	المبحث الثاني وسيلة التنفيذ الجبري للحد من جائحة كورونا في فلسطين.....
167	المطلب الأول ماهية التنفيذ الجبري.....
168	الفرع الأول مفهوم التنفيذ الجبري.....
172	الفرع الثاني شروط صحة التنفيذ الجبري.....
177	المطلب الثاني التطبيق العملي للتنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين
178	الفرع الأول حالات التنفيذ الجبري التي نظمت في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين.....
180	الفرع الثاني مدى فاعلية التنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين....
184	الخاتمة.....
184	أولاً: النتائج:.....
185	ثانياً: التوصيات:.....
189	المصادر والمراجع.....
189	القرآن الكريم:.....
189	أولاً: المراجع العربية:.....
201	ثانياً: المراجع الأجنبية:.....
201	ثالثاً: المواقع الإلكترونية:.....

المقدمة

المقدمة

وظيفة الضبط الإداري إحدى الوظائف الرئيسية التي تقوم بها السلطة التنفيذية بصفتها الإدارية لأن قراراتها تمس الأفراد في حقوقهم وحياتهم الشخصية في سبيل تحقيق الغاية الأساسية من ذلك وهي المحافظة على إحدى مكونات النظام العام الأساسية (الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة)، ومنع الإخلال فيها، وسواء كان الإعتداء محصور على فئة معينة أم كان الاعتداء جماعي، ونظراً لأهمية الضبط الإداري فقد إتسع مفهوم النظام العام ليشمل مكونات حديثة بهدف تحقيق المصلحة العامة، وهذا أدى إلى زيادة الاهتمام بالضبط الإداري كونه مرتبط بالنظام العام داخل المجتمع وعدم الإخلال به، غير أن نشاط سلطة الضبط الإداري محدد وفق مكونات النظام العام، فإذا قامت سلطة الضبط الإداري بالخروج عن أهداف ومكونات الضبط الإداري أصبحت أعمالها وتصرفاتها غير مشروعة وتخضع لرقابة الإلغاء والتعويض إن تحقق الضرر من الفعل غير المشروع.

وعليه يتصف الضبط الإداري بالطابع الوقائي، وبناء على ذلك فإن إجراءات الضبط الإداري تهدف إلى تجنب الإخلال بالنظام العام، وتناولنا في هذه الرسالة ماهية الضبط الإداري ووسائله في المحافظة على النظام العام أو أحد مكوناته لمنع الإخلال بالنظام العام.

إن تطبيق سلطات الضبط الإداري في تقييد الحريات سواء أكانت في الأحوال العادية أم في الأحوال والظروف الاستثنائية تنظمها القوانين واللوائح العادية لحماية النظام العام، غير أن توافر ظروف استثنائية تمس كيان وأمن المجتمع ، وفي هذه الحالة تكون السلطة التنفيذية بصفتها الإدارية أمام حالة طارئة تتسع فيها سلطتها الممنوحة عن الظروف العادية غير أن ذلك لا يكون بصفة مطلقة ، وإنما ضمن حدود قيود وضوابط وإجراءات محددة في السابق؛ لأن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة.

وأساس تقييد الحريات من قبل السلطة التنفيذية بصفتها الإدارية أن لا يكون نشاطها مخالفاً لمبدأ المشروعية، وتعني خضوع الإدارة للقانون بمعناه الواسع، والسلطة الإدارية عند القيام بوظيفتها فإنها تمارس عدة وسائل وهي لوائح الضبط الإداري أو ما يسمى (بالقرارات التنظيمية)، والقرارات الإدارية الفردية الضبطية، والتنفيذ الجبري.

وتجدر الإشارة إلى أن فكرة الضبط الإداري تدخل ضمن مكونات سلطة ولي الأمر في تقييد المباح في الشريعة الإسلامية ويقصد بها إعطاء الصلاحية لولي الأمر في فعل محدد سواء كان الفعل إيجابياً أم فعلاً سلبياً بإلزام الناس سواء القيام بالعمل أو الامتناع عنه، كما

وتدخل ضمن مفهوم ومكونات الحسبة وهي وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي هو فرض على القائم بأمر المسلمين يعين لذلك من يراه اهلاً له، فيتعين فرضه عليه ويتخذ الأعوان على ذلك.

أولاً : أهمية البحث:

تهدف سلطات الضبط الإداري إلى حماية النظام العام أو أحد مكوناته التقليدية أو الحديثة ومن أهم المكونات التقليدية هو حماية الصحة العامة، ونظراً لإنتشار الأوبئة والأمراض وحديثاً وباء كورونا وأثرها على الصحة العامة كان لسلطات الضبط الإداري إتخاذ التدابير التي تمكنها من حماية الصحة العامة والحد من الآثار التي تؤثر على صحة المجتمع وهذا الأمر يلزم منها تقييد النشاط الخاص لذلك يهدف البحث إلى بيان حدود هذا التقييد ومدى تعارضه مع القوانين السارية في فلسطين والتي تعطي مساحة واسعة من الحرية للنشاط الخاص، مع بيان مدى كفاية الوسائل التي بحوزة سلطات الضبط الإداري لتحقيق أهدافها، وتنقسم الأهمية إلى أهمية نظرية متعلقة ببيان التنظيم القانوني للوسائل التي تحقق حماية الصحة العامة وأهمية تطبيقية حول استطاعة سلطات الضبط الإداري الحد من آثار جائحة كورونا وحماية الصحة العامة.

ثانياً : مشكلة البحث:

تتمحور المشكلة الأساسية في هذه الدراسة في بيان مدى كفاية وسائل الضبط الإداري في المحافظة على الصحة العامة والحد من آثار جائحة كورونا أو ما يسمى "كوفيد - 19" في فلسطين .

ويتفرع عن ذلك مجموعة من الاسئلة الفرعية:

- ما مفهوم الضبط الإداري، وما هي أهدافه؟
- هل المشرع الفلسطيني حدد مفهوم النظام العام ؟
- ما هي وسائل وأنواع الضبط الإداري؟
- هل الإجراءات التي قيدت بها سلطات الضبط الإداري النشاط الخاص في فلسطين كانت فاعلة في حماية الصحة العامة والحد من انتشار الأوبئة ؟
- ما المبادئ التي أرستها الشريعة الإسلامية ونظامها القانوني في الجوائح ؟
- ما مدى إمكانية المشرع الفلسطيني الاستفادة من مبادئ وقواعد الشريعة في هذا الصدد؟

ثالثاً : فرضية البحث:

1. وسائل الضبط الإداري في الظروف العامة تكفي للحد من إنتشار الأمراض والأوبئة للحفاظ على الصحة العامة.
2. يراقب القضاء الإداري التدابير والإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري في حال خروجها عن مبدأ المشروعية الإدارية.
3. بيان مدى قانونية وسائل الضبط الإداري والغاية منها والرقابة القضائية على تطبيقها.

رابعاً : هدف البحث:

يهدف الباحث من خلال هذه الدراسة تقديم رؤية قانونية واضحة عن طبيعة وسائل الضبط الإداري والهيئات المختصة بإصدارها في فلسطين ، وكذلك معرفة مدى إمكانية مسائلة الإدارة عن أعمال لوائح الضبط الإداري عند تجاوز السلطة في استعمالها لصلاحياتها، وكذلك سنتطرق إلى القيود الواردة بحق الإدارة لإصدار اللوائح، وكذلك معرفة وسائل الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين.

خامساً : نطاق وحدود البحث:

لقد اتبعت في البحث النطاق المكاني والزمني، وذلك في مدى فاعلية تطبيق وسائل الضبط الإداري ومدى فاعليتها في الظروف الاستثنائية في المحافظة على الصحة العامة والحد من انتشار الأوبئة والأمراض ومنها جائحة كورونا.

سادساً : منهجية البحث:

لكل بحث منهج يختلف عن الآخر، وذلك حسب طبيعة موضوع الدراسة الذاتية، وهذا يؤدي إلى إختلاف منهج وأدوات الدراسة، وعلى ذلك اتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، لما يتسم هذا المنهج بالمرونة واتساع بما يتوافق مع الدراسة، من خلال الاطلاع على التشريعات والكتب ذات الصلة، وكذلك أحكام القضاء في هذا الشأن، ويمكن لنا استخدام المنهج المقارن للوقوف على الأنظمة المقارنة عند استخدامها لهذه النظرية مع تسليط الضوء على أحكام الشريعة الإسلامية في هذه المسألة.

سابعاً : هيكلية الدراسة:

وقد إعتمدت خطة البحث التالية في معالجة هذا الموضوع فتناولته في ثلاثة فصول.

- الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري.

○ المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.

▪ المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري.

• الفرع الأول: التعريف اللغوي للضبط الإداري.

• الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري.

▪ المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى

• الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري.

• الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الأخرى.

○ المبحث الثاني: غرض الضبط الإداري والهيئات القائمة عليه.

▪ المطلب الأول: غرض الضبط الإداري.

• الفرع الأول: مفهوم النظام العام وخصائصه.

• الفرع الثاني: مكونات النظام العام.

▪ المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري.

• الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري التي تمارس سلطاتها على المستوى

المركزي.

• الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري التي تمارس سلطاتها على المستوى المحلي.

• الفرع الثالث: هيئات الضبط الإداري في الفقه الإسلامي.

- الفصل الثاني: لوائح الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا في

فلسطين .

○ المبحث الأول: ماهية لوائح الضبط الإداري.

▪ المطلب الأول: مفهوم لوائح الضبط الإداري وتمييزه عن أنواع اللوائح الأخرى.

• الفرع الأول: مفهوم لوائح الضبط الإداري.

• الفرع الثاني: تمييز لوائح الضبط الإداري عن أنواع اللوائح الأخرى.

▪ المطلب الثاني: الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري.

• الفرع الأول: الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في النظم الوضعية.

• الفرع الثاني: الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في الفقه الإسلامي.

- المطلب الثالث: شروط صحة لوائح الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها.
 - الفرع الأول: شروط صحة لوائح الضبط الإداري.
 - الفرع الثاني: الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري.
- المبحث الثاني: صور لوائح الضبط و فعاليتها في مواجهه جائحة كورونا.
 - المطلب الأول: مظاهر لوائح الضبط الإداري.
 - الفرع الأول: لوائح الحظر الجزئي للنشاط الفردي.
 - الفرع الثاني: لوائح منح الإذن الخاص لممارسة النشاط الفردي.
 - الفرع الثالث: لوائح تنظيم الأخطار السابق لممارسة النشاط الفردي.
 - الفرع الرابع: لوائح تنظيم النشاط الفردي.
 - المطلب الثاني: التطبيق العملي للوائح الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا.
 - الفرع الأول: لوائح الضبط الإداري التي صدرت لمواجهة كورونا.
 - الفرع الثاني: مدى كفاية لوائح الضبط الإداري لمواجهة كورونا.
- الفصل الثالث: القرارات الفردية الضبطية والتنفيذ الجبري كوسائل لمواجهة جائحة كورونا.
 - المبحث الأول: وسيلة القرارات الفردية الضبطية للحد من جائحة كورونا.
 - المطلب الأول: ماهية القرارات الفردية الضبطية:
 - الفرع الأول: مفهوم القرارات الفردية الضبطية.
 - الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في القرارات الفردية الضبطية.
 - المطلب الثاني: مشروعية القرارات الفردية الضبطية ومدى فاعليتها في مواجهة كورونا.
 - الفرع الأول: مشروعية القرارات الفردية والاختصاص القضائي بالرقابة عليها.
 - الفرع الثاني: مدى فاعلية القرارات الفردية الضبطية في مواجهة كورونا.
 - المبحث الثاني: وسيلة التنفيذ الجبري للحد من جائحة كورونا.
 - المطلب الأول: ماهية التنفيذ الجبري.
 - الفرع الأول: مفهوم التنفيذ الجبري.
 - الفرع الثاني: شروط مشروعية التنفيذ الجبري.
 - المطلب الثاني: التطبيق العملي للتنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا.
 - الفرع الأول: حالات التنفيذ الجبري التي نظمت في مواجهة جائحة كورونا.
 - الفرع الثاني: مدى فاعلية التنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا.

- الخاتمة: النتائج والتوصيات.

الفصل الأول

ماهية الضبط الإداري

الفصل الأول

ماهية الضبط الإداري

تمهيد وتقسيم:

إن من واجب الدولة حماية النظام العام في المجتمع وتمارس هذا الأمر من خلال الضبط التشريعي والضبط القضائي والضبط الإداري.

ومفهوم النظام العام مفهوم مرن يختلف من مجتمع إلى آخر، بل تختلف في المجتمع الواحد من فترة زمنية إلى فترة زمنية أخرى إلا أن هناك مكونات للنظام العام تكاد تكون في غالبية الدول وهذه المكونات متمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وحديثاً ظهرت مكونات معنوية متمثلة في الآداب العامة وإحترام كرامة الإنسان، وسوف نقوم في هذا الفصل في الوقوف على مفهوم الضبط الإداري، وتمييزه عن الضبط التشريعي والضبط القضائي، مع بيان مكوناته والسلطة المختصة بالمحافظة على النظام العام.

وبناء على ما سبق سنقسم هذا الفصل إلى قسمين على النحو الآتي:

- المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.
- المبحث الثاني: غرض الضبط الإداري والهيئات القائمة عليه.

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري

اختلف الفقه حول مفهوم الضبط الإداري، إلا أنهم أجمعوا على أن هدف الضبط الإداري هو حماية النظام العام في المجتمع، ولكنهم اختلفوا حول مكونات النظام العام حيث قصرها غالبية الفقه على المكونات التقليدية المتمثلة في حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وهي مكونات مادية، إلا أن جانب من الفقه ذهب إلى أن من واجب سلطات الضبط الإداري حماية الجانب المعنوي للمجتمع وإدخال مكونات حديثة إلى النظام العام مثل الآداب العامة وإحترام كرامة الإنسان، ولقد جاء الاجتهاد القضائي مؤيداً لذلك، بل وصل الأمر لدى بعض الفقهاء إلى اعتبار أن حماية النظام الاقتصادي والاجتماعي هو من ضمن مكونات النظام العام.

ولقد تعددت أنواع الضبط الإداري لكل ذلك سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

- المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري.
- المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى.

المطلب الأول

التعريف بالضبط الإداري

إن تعريف الضبط الإداري قد أخذت بالتطور شأنه شأن سائر الأفكار والنظم القانونية نظراً للتغيرات الخارجية منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ونظراً لأن الضبط الإداري من وظائف السلطة الإدارية والقانون الإداري هو قانون من سريع التطور وبسبب أهمية هذه الوظيفة نظراً لتعلقها بأكثر الأمور حيوية في المجتمع، لأن غايتها الأسمى هي حماية النظام العام بمدلولاته التقليدية وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة أو الحديثة متمثلة في الآداب العامة واحترام كرامة الإنسان.

وفي حقيقة الأمر فقد تعددت تعريف فقهاء القانون حول الضبط الإداري، وذلك حسب رؤية كل منهم لأغراض الضبط الإداري، وعلى ذلك كان لزاماً علينا بيان تعريف الضبط الإداري لغة، ثم بيان المفهوم اصطلاحاً بعد ذلك، ثم مفهوم الضبط الإداري في الفقه الإسلامي، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: التعريف اللغوي للضبط الإداري.
- الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري.

الفرع الأول

التعريف اللغوي للضبط الإداري

لقد جاء تعريف الضبط الإداري سواء في اللغة العربية أو في مفهوماها بالفرنسية والإنجليزية بأشكال ومفاهيم متعددة، بداية نجد أن قواميس اللغة العربية تحتوي على مفاهيم مختلفة لمصطلح الضبط منها:

الحفظ: فضبط الشيء أي حفظه بالحزم حفظاً بليغاً، ورجل ضابط أي حازم أو شديد⁽¹⁾ ورجل أضبط أي يعمل بيديه جميعاً⁽²⁾.

ويقال أيضاً "ضبطه ضبطاً: حفظه بالحزم حفظاً بليغاً، أحكمه وأتقنه"⁽³⁾، وفي المجاز هو ضابط الأمور، والشخص لا يضبط عمله أي لا يقوم بما فوض إليه، ولا يضبط قراءته أي لا يحسنها⁽⁴⁾ وفاعله "ضابط"⁽⁵⁾.

وأيضاً ضبط، الضاد والباء والطاء أصل صحيح. ضبط الشيء ضبطاً، والأصل الذي يعمل بيديه جميعاً، ويقال ناقة ضبطاء⁽⁶⁾.

كذلك تعني كلمة الضبط الإداري التحرير الكتابي لواقعة معينة للحيلولة دون زوال معالمها وإندثار آثارها، فيقال ضبط الواقعة أي تحرير محضر بها أو اللزوم⁽⁷⁾.

كما تعني كلمة الضبط إعادة الأمور إلى وضعها الطبيعي الصحيح عقب إصابتها بخلل أو اضطراب⁽⁸⁾، فضبط الشيء أي لزومه وحبسه بحيث لا يقاوم في كل شيء، كذلك الأحكام والإتقان أي القيام بعمل ما دون نقص أو قصور، فضبط البلاد أي القيام بأمرها دون خلل أو قصور⁽⁹⁾، ويستنبط من كلمة الضبط ما يعرف بكلمة الضابطية، ومفرد الضابطية

(1) الرازي، مختار الصحاح، ص40.

(2) الفيروز ابادي، القاموس المحيط، ص384.

(3) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، (ج1/553).

(4) الزمخشري، أساس البلاغة، ص555.

(5) البستاني، محيط المحيط، ص529.

(6) هارون، مقاييس اللغة لابن فارس، (ج3/368).

(7) بهنام، علم النفس القضائي، ص509.

(8) مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، ص376.

(9) ابن منظور، لسان العرب، (ج2/509).

ضابط، ويقصد بها جند الوالي المكلفين بجمع الأموال والمحافظة على الأمن، والقبض على المتهمين وإحضارهم أمام السلطات المختصة⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بمفهوم الضبط الإداري في اللغة الفرنسية، فإن ما يوازيها، هو المصطلح التالي "La Police Administrative" ويقصد بذلك البوليس الإداري أو الشرطة، كما يقصد به أيضاً مجموع الأنظمة التي تحافظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة⁽²⁾.

بينما مفهوم الضبط الإداري في اللغة الإنجليزية، فإن ما يوازيها "Police Administrative" ويعني هذا المصطلح تنظيم المجتمع فيما يتعلق بشؤونه الأمنية والأخلاقية والصحية، وكذلك أيضاً يقصد به دائرة الشرطة أو البوليس أو رجال الشرطة⁽³⁾.

وبما أن مسميات الضبط الإداري قد تنوعت ما بين "الشرطة الإدارية"، أو "البوليس الإداري"⁽⁴⁾، إلا أن جميعها تدور حول هدف واحد وهو المحافظة على النظام العام بمدلولاته التقليدية وهي الأمن والصحة والسكينة العامة، أو المكونات الحديثة مثل الآداب العامة واحترام كرامة الإنسان وعلى ذلك وإن كان أغلب الفقهاء يستعمل مصطلح الضبط الإداري إلا أن بعضهم استخدم مصطلح البوليس الإداري، وذلك بادعاء أن هناك العديد من المصطلحات الأجنبية المستعارة في اللغة العربية، وكذلك بأن هناك مصطلحات ليست بعربية قد وردت في القرآن الكريم مثل "سندس وإستبرق" وكذلك بسبب استخدام مصطلح الضبط الإداري منذ فترة طويلة وأصبح شائع الاستخدام مما يصعب استخدام غيره للدلالة عليه⁽⁵⁾، وعلى ذلك فالضبط في اللغة يقصد به الإحكام والإتقان والحمز⁽⁶⁾، وكذلك الإلتزام والتقييد⁽⁷⁾.

كما أنه من الأفضل استعمال مصطلح الضبط الإداري بدلاً من البوليس الإداري الذي له معنيان: أحدهما مادي ويقصد به نشاط البوليس الإداري والآخر عضوي ويقصد به هيئة

(1) معروف، المنجد في اللغة والإعلام، ص445.

(2) معجم القانون، ص475.

(3) شبكة المعلومات القانونية العربية، www.eastlaws.com.

(4) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، (ج2/7).

(5) العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، ص5.

(6) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص6.

(7) قاموس المعاني الإلكتروني على الرابط الآتي: www.almaany.com.

البوليس الإداري فضلاً عن أن لفظ الضبط هو لفظ عربي بخلاف لفظ البوليس فهو أجنبي مستعار من اللغات الأوروبية⁽¹⁾.

ويرى الباحث، بأن استعمال مصطلح البوليس الإداري بدلاً من مصطلح الضبط الإداري مصطلح غير دقيق، وذلك لأن اللغة القانونية تستخدم المصطلحات العربية بشكل واضح لا غموض فيه هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن القراءان الكريم لا يمكن القياس عليه، لأن لغته هي لغة خاصة به.

كما ذهب بعض الفقه الفلسطيني إلى استعمال مصطلح الضبط الإداري دون غيره من المصطلحات الأخرى وذلك للبعد عن المفهوم السائد للدولة البوليسية والتي لا تخضع لرقابة المشروعية، فالثابت فقها وقضاء هو خضوع الضبط الإداري لمبدأ المشروعية⁽²⁾.

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري

بدايةً سوف نقوم ببيان تعريف الضبط الإداري سواء التعريف التشريعي أم التعريف القضائي وكذلك تعريف الفقهاء سواء فقهاء القانون الإداري أم فقهاء الشريعة الإسلامية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: التعريف التشريعي للضبط الإداري:

يكاد يجمع الفقه بأن المشرع لم يضع تعريفاً للضبط الإداري وإنما تناول الغرض منه، ويمكن الملاحظة بأن التشريعات الإدارية المقارنة في معظم الدول - وخاصة في فرنسا ومصر - ، وبالرجوع لأحكام القانون الفرنسي لم تتعرض لتعريف الضبط الإداري بطريقة محددة وقاطعة، وإنما رددت فقط أغراضه وبصورة عامة، إذ إنها لم تتناول كل أغراض الضبط الإداري، حيث نصت المادة رقم (97) من القانون الصادر في فرنسا 5 إبريل سنة 1884م على أنه "يختص البوليس المحلي بالمحافظة على حسن النظام والأمن العام والصحة العامة"⁽³⁾.

وبالإشارة إلى أحكام القانون المصري نجد أن الدستور المصري لسنة 2014م سار على نهج المشرع الفرنسي وقام بذكر غرض الضبط الإداري وذلك في المادة رقم (206) حيث نصت على "الشرطة هيئة مدنية نظامية، في خدمة الشعب، وولاؤها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام العام، والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها

(1) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص86.

(2) غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، ص75.

(3) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص6.

الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية، وتكفل الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتهم، وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك⁽¹⁾.

كذلك فعل المشرع الأردني، حيث إنه لم يحدد مفهوم الضبط الإداري -سواء في الدستور أم في القانون- وإنما تناول فقط أغراضه بصفة عامة وليس بصفة الحصر حيث جاء في نص المادة رقم (4) من القانون رقم (38) من قانون الأمن العام الأردني لسنة 1965م على أن إختصاصات القوة الرئيسية كما يلي "المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال"⁽²⁾.

ويرجع فقهاء القانون في السبب في عدم تحديد وضع التشريعات الإدارية مفهوم الضبط الإداري إلى ما تتميز به فكرة النظام العام -باعتبارها الهدف الأسمى للضبط الإداري- من مرونة، وذلك لأن مضمونها ليس ثابتاً دائماً، حيث إن فكرة النظام العام تتغير بتغير ظرف الزمان والمكان⁽³⁾.

بينما القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م، فقد جاءت المادة رقم (84) والمتعلقة بقوات الأمن والشرطة، وذلك في الفقرة الأولى منها "قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتحتصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهل على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في إحترام كامل للحقوق والحريات"⁽⁴⁾، في حين أن المادة رقم (69) حددت الجهة المختصة بحفظ النظام العام دون الحديث عن مفهوم الضبط الإداري حيث نصت على: "يختص مجلس الوزراء بما يلي: 7- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي"⁽⁵⁾.

(1) راجع المادة 206 من الدستور المصري لعام 2014م، وتجدر الإشارة إلى أنه قبل سريان هذا الدستور نص الدستور رقم 2012م في المادة (199) على "الشرطة هيئة مدنية نظامية، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية، وتؤدي واجبها في خدمة الشعب، وولاؤها للدستور والقانون، وتتولى حفظ النظام والأمن والآداب العامة.."، كما وجاء في القانون رقم 109 لسنة 1971م والخاص بهيئة الشرطة حيث نصت المادة الثالثة منه على أنه "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام ولأمن العام والآداب، وبحمية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الاخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات (1).

(2) راجع المادة (4) من قانون قوات الأمن الأردني رقم (38) لسنة 1965م.

(3) كنعان، القانون الإداري، ص 265.

(4) بموجب ما جاء في المادة (84) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

(5) راجع المادة رقم (69) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

كما ونصت المادة رقم (3) من القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 م بشأن الشرطة في الفقرة الأولى منها على أنه "تختص الشرطة بالمهام الآتية: 1. المحافظة على النظام والأمن العام، والآداب العامة، والسكينة العامة. 2. حماية الأرواح والأعراض والأموال"⁽¹⁾.

من خلال ما تقدم يمكن ملاحظة أن النصوص القانونية في التشريع الفلسطيني عند تعرضها لموضوع الضبط الإداري، لم تتطرق إلى وضع مصطلح محدد للضبط الإداري، وإنما حددت غرضه بصورة عامة والمتمثل في المحافظة على النظام العام وفق مكوناتها التقليدية المتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، حتى وإن تناولت مكونات النظام العام فإنها حددتها بصورة عامة ومبهمه كما التشريعات الأخرى.

ثانياً: التعريف الفقهي للضبط الإداري:

بسبب عدم قيام التشريعات الإدارية المقارنة والقضاء الإداري من وضع مفهوم محدد للضبط الإداري، حاول فقهاء القانون وضع مفهوم محدد للضبط الإداري إلا أنهم اختلفوا في ذلك اختلافاً كبيراً، ويرجع سبب ذلك إلى اختلاف نظرة كل منهم في وظيفة الضبط الإداري⁽²⁾، والغاية واختلاف المعايير المعتمدة في هذا المجال⁽³⁾. فقد ذهب جانب من الفقه أن الضبط الإداري هو غاية بطبيعته تسعى إليه سلطات الدولة، واتجه جانب آخر إلى القول بأن الضبط الإداري هو تقييد وحصر للحريات العامة، بينما ذهب الفريق الثالث إلى الإهتمام بأساليب الضبط الإداري وصور نشاطه وأغراضه، واتجه الفريق الرابع إلى أن الضبط الإداري قيد على نشاط الأفراد، وأخيراً نظر اتجاه من الفقه إلى أن الضبط الإداري على أساس أنه وظيفة سياسية تتعلق بنظام الحكم⁽⁴⁾، ونعرض هذه الإتجاهات على النحو الآتي:

(1) نص المادة رقم 3 من القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017م الفقرة الأولى منه، وتجدر الإشارة إلى أنه قبل سريان القرار بقانون رقم 23 لسنة 2017م يسري القرار بقانون رقم 6 لسنة 1963م وحيث نصت المادة (3) منه على اختصاصات هيئة الشرطة والمعمول به في قطاع غزة نصت على "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأعراض والأموال وتنفيذ ما تفرضه عليها من القوانين واللوائح من تكاليف" وكذلك بالنسبة للضفة الغربية كان القانون رقم (38) من قانون قوات الأمن المؤقت بسنة 1965م ساري المفعول قبل صدور القرار بقانون الجديد حيث نصت المادة رقم (4) على أن واجبات القوة الرئيسية كما يلي: 1. المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال 2. منع الجرائم، والعمل على اكتشافها وتعقبها والقبض على مرتكبيها وتقديمهم للعدالة.

(2) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص7.

(3) القبيلات، القانون الإداري، ص215.

(4) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص7.

1. تعريف الضبط الإداري على أساس الغاية منه:

فقد عرفه الفقيه الفرنسي (هوريو) بأنه "النظام والسلام الاجتماعي عن طريق التطبيق الوقائي للقانون"⁽¹⁾، ونحن ننتقد هذا التعريف، لأنه لم يظهر السلطة المختصة بالضبط الإداري، وكذلك قصر على تطبيق القانون علماً بأن الوسائل التي تكون تطبيقاً للقانون يدخل من ضمنها اللوائح التنفيذية والضبط الإداري يدخل في وسائله لوائح الضبط الإداري وهي من ضمن اللوائح المستقلة التي تستقل في فرضها سلطات الضبط الإداري، ولو لم تستند إلى قانون معين، وكذلك ربط فكرة الضبط الإداري بالنظام والسلام ولم يحدد مضمونها بأنها قاصرة على النظام العام. بينما الأستاذ (فالين) فعرّف الضبط الإداري "على أنه مجموعة السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام"⁽²⁾، هذا التعريف أفضل من السابق إلا أنه يعيبه أنه قصر سلطات الضبط الإداري على البوليس الإداري، علماً بأنه يجوز لسلطات أخرى من ممارسة الضبط الإداري مثل البلديات فهي تحافظ على السكينة العامة والصحة العامة بل والأمن العام، كذلك يحق لوزارة الصحة والبيئة وكذلك مجلس الوزراء بإصدار لوائح الضبط الإداري، لكن التعريف أصابه العوار أيضاً في عدم تحديده لمكونات النظام العام.

وعرفه د. عبد الغني عبد الله "مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع"⁽³⁾، وهذا التعريف أيضاً منتقد، لأنه قصر الضبط الإداري على الأوامر والقرارات، والمستقر أن التنفيذ الجبري من وسائل الضبط الإداري وهو من الأعمال المادية وليس قراراً أو أمراً.

كما يعرفه الدكتور محمد فؤاد مهنا "يقصد بالضبط بمعناه العام تنظيم الدولة تنظيمياً وقائياً يكفل سلامة المجتمع ويدخل في هذا المعنى الواسع تنظيم وضمان سير جميع المرافق والمشروعات العامة في الدولة والنظام الذي يسود في الدولة وفق هذا التنظيم الوقائي يسمى نظام الضبط"⁽⁴⁾، ويعاب هذا التعريف بأن ضمان سير المرافق العامة ليس من واجبات الضبط الإداري ولذلك يدخل ضمن اللوائح التنظيمية وواجبات الدولة بصفة أساسية هو حماية المصلحة

مشار إليه: عبد. Hauriou, M: precis De droit Administratif et de Droit pubgic (P. 549). (1)

المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص8.

(2) القبيلات، القانون الإداري، ص215.

(3) عمرو، مبادئ القانون الإداري، ص7.

(4) مخلف، الإدارة البيئية - الحماية الإدارية للبيئة، ص169.

العامّة وإشباع الحاجات، لكن الضبط الإداري هو محدد الغاية والهدف منه هو حماية النظام العام وفق مكوناته الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، لذلك كان هذا التعريف واسع ويدخل في سلطات الضبط الإداري واجبات تخرج عن اختصاصها.

ينظر الرأي السابق إلى الضبط الإداري أنه الغاية والهدف التي تسعى إليه السلطات الحاكمة في الدولة لتحقيق النظام والأمن العام، مع ضرورة تواجد جهة أو هيئة مكلفة بتحقيق الأمن والطمأنينة والسلام بين الأفراد، حتى لو تطلب ذلك استخدام القوة العامة لتحقيق هذا الغرض، وعلى ذلك فالضبط الإداري وفق هذا الرأي يشمل كافة أوجه النشاط الإداري؛ لأنه الغاية السياسية والنهائية من نظام الدولة.

لم ينل تعريف الضبط الإداري على أساس الغاية قبولاً، فقد تعرض للعديد من الانتقادات، على أساس أن الضبط الإداري وفق هذه الغاية يشمل كافة أوجه النشاط الإداري، وجميع هذه الأوجه تستهدف بصور مختلفة تحقيق النظام العام، وهذا يصعب التفرقة بين الضبط الإداري والمرفق العام، حيث إنهما صورتا النشاط الإداري في الدولة الواحدة، فهذا التعريف يخلط بين صورتا النشاط الإداري، وهذا يعتبر مخالفاً للواقع؛ لأن النشاط الإداري، يختلف عن بقية النشاطات الأخرى منها المرافق العامة⁽¹⁾.

2. تعريف الضبط الإداري من حيث أساليبه:

ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى أن مفهوم الضبط الإداري هو "مجموع الأنشطة الفردية التي يكون موضوعها إصدار القواعد العامة أو التدابير الفردية والإجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام"⁽²⁾، وفي الحقيقة أن هذا التعريف معيب؛ لأنه لم يحدد الجهة التي تصدر عنها هذه الأوامر والتدابير، ومصطلح القواعد العامة واسع ليضم التشريع بمعناه الواسع ويشمل التشريع الدستوري أو التشريع العادي أو التشريع الفرعي اللائحي، علماً بأن لوائح الضبط الإداري هي فقط التي تعتبر قواعد عامة تصدر عن سلطة الضبط الإداري.

وفي ذات السياق نشير إلى أن الفقه المصري عرف الضبط الإداري بأنه "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة

(1) شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، ص 309.

مشار إليه: عبد المجيد، دور سلطات الضبط، P684, Vedal Delvolve Droit Administratif, (2) الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 8.

المادية"⁽¹⁾، وتجدر الإشارة إلى أن هذا التعريف قد تلاشى العيوب السابقة إلا أنه يعاب أنه قصر عناصر النظام العام على العناصر المادية فقط وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة علماً بأن هناك عناصر جديدة ذات مفهوم معنوي ويشمل الآداب العامة وإحترام كرامة الإنسان.

وذهب رأي آخر في الفقه المصري إلى أن الضبط الإداري نوع من الولاية الضابطة إختصت بها السلطة التنفيذية أو الإدارة إما على وجه الأصالة أو بطريق الإنابة التشريعية بغية إقرار النظام، أو إستتباب الأمن، أو المحافظة على السكينة العامة أو الصحة العامة"⁽²⁾، وهذا التعريف أصابه العوار من عدة وجوه أولاً ليس للمشرع أن ينيب عنه سلطة مباشرة اختصاصاته إلا من خلال اللوائح التفويضية، وهذه الصورة غير مسموح بها في فلسطين، وكذلك في مصر في الدستور الحالي 2014م وإن كانت مسموح له في دستور 1971م، ثانياً إعتبر إستتباب الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة من أهداف الضبط الإداري وحدها، وهذا غير صحيح حيث أن هناك عناصر جديدة للنظام العام متمثلة في الآداب العامة وإحترام كرامة الإنسان.

كما وقد عرفه الدكتور طعيمة الجرف بأنه "من أهم وظائف الإدارة تتمثل في المحافظة على النظام بعناصره الثلاثة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية الفردية وإستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية"⁽³⁾، وهذا التعريف أيضاً معاب كون أنه قصر مكونات النظام العام على المكونات التقليدية دون المعنوية.

بينما ذهب رأي آخر إلى القول بأن الضبط الإداري "هو الإجراء الوقائي لكل الأعمال التي تخل بالأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والقيم والمبادئ العامة الأخلاقية"⁽⁴⁾، وفي هذا التعريف أضاف القيم والمبادئ العامة للقانون ولم يُظهر أنها من مكونات النظام العام. وذهب رأي آخر إلى أن "سلطة البوليس عموماً هي عبارة عن الوسائل القانونية السليمة نفسها، والمقصود بها عادة مجموع السلطات العامة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة وتحقيق الرفاهية، والتي تتيح للدولة في سبيل ذلك أن تقيد الحقوق

(1) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص333.

(2) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص9.

(3) الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية دراسة مقارنة، ص 471.

(4) العاوير، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، ص8.

والحريات الخاصة⁽¹⁾، وفي حقيقة الأمر إن هذا التعريف قصر على وسائل الضبط الإداري القانونية، وبذلك تجاهل التنفيذ الجبري وهي وسيلة مادية، وعلى ذلك فإن هذا التعريف معيب.

هذا وقد ذهب رأي آخر إلى تعريف الضبط الإداري من اتجاهين: أحدهما يركز على المعيار العضوي والآخر يعتمد على المعيار المادي، ويعرف وفق المعيار الأول "الهيئات الإدارية المنوط بها القيام بالمحافظة على النظام العام..."، بينما مفهوم الضبط الإداري وفق المعيار المادي "هو مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة هذا النظام في حالة إضرابه"⁽²⁾.

كما وعرفه بعض الفقه الفلسطيني بأنه "مجموعة من التدابير القانونية أو المادية التي تتخذها السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة بقصد تنظيم النشاط الخاص للأفراد، بهدف وقاية النظام العام في المجتمع"⁽³⁾، ونحن نؤيد هذا التعريف وذلك للأسباب الآتية:

أ. أظهر أن الضبط الإداري تمارسه السلطة الإدارية وبذلك أخرج الضبط التشريعي والضبط القضائي من تعريف الضبط الإداري.

ب. ورد في هذا التعريف وسائل الضبط الإداري وهي الوسائل القانونية والتي يدخل في طياتها لوائح الضبط الإداري والقرارات الإدارية الفردية الضبطية، وكذلك الوسائل المادية متمثلة في التنفيذ الجبري كما أنه عندما نص على إصدارها من قبل السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة أخرج العقود الإدارية من ضمن هذه الوسائل، فالمستقر أن التدابير القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية تضمن القرارات الفردية أو التنظيمية (اللوائح) وتضمن العقود وهي بذلك أخرج العقود الإدارية سواء الخاصة أم العامة؛ لأنها ليست من وسائل الضبط الإداري.

ت. أظهر أن وسائل الضبط الإدارية وسائل وقائية قبل وقوع الضرر؛ وبذلك أخرج الوسائل العلاجية التي تكون بعد وقوع الضرر التي تكون من اختصاص الجهة القضائية.

ث. ذهب هذا التعريف إلى أن الضبط الإداري يتم من خلال تدابير تقوم بها السلطة الإدارية في الدولة، وبالتالي أخرج من مفهوم الضبط الإداري كل من الضبط التشريعي والضبط القضائي.

(1) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص9.

(2) العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة، ص278.

(3) غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، ص77.

3. تعريف الضبط الإداري على أساس أنه قيد على نشاط الأفراد:

ذهب الأستاذ "waline" إلى أن الضبط الإداري "هو قيد تفرضه السلطة العامة على نشاط الأفراد لتحقيق الصالح العام" وفق هذا الرأي فإن الضبط الإداري لا يقيد الحريات العامة التي كفلها القانون، وإنما قيد نشاط الأفراد فقط⁽¹⁾، ويعاب على هذا التعريف أنه نص على إختصاص السلطة العامة ويقصد بالسلطة العامة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وهذا خطأ لأن السلطة المختصة بالضبط الإداري هي السلطة التنفيذية فقط.

وذهب الأستاذ "Rivero" إلى أن الضبط الإداري "تدخل الإدارة لفرض النظام العام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر، ذلك النظام الذي يقتضيه العيش في الجماعة"⁽²⁾، وهذا التعريف لم يحدد طبيعة تدخل الإدارة هل بالوسائل القانونية أم بالوسائل المادية، كما لم يحدد كيفية تدخل الإدارة.

وعرفه د. علي شطناوي بأنه "مجموع القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاطات الأفراد بهدف حماية النظام العام"⁽³⁾، وهذا التعريف لم يحدد طبيعة القيود التي تفرضها السلطة الإدارية كما لم يحدد الوسائل المستعملة في الضبط الإداري لحماية النظام العام.

وذهب رأي في الفقه المصري إلى أن الضبط الإداري "مجموعة من القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد في عموم حياتهم العادية أو لممارسة نشاط معين، بقصد صيانة النظام العام، أي لتنظيم المجتمع تنظيمًا وقائيًا"⁽⁴⁾، وهذا التعريف معيب؛ لأن المقصود بالقواعد هي القواعد العامة والمجردة أي القانون بمعناه الواسع؛ وبالتالي أخرج القرار الفردي والتنفيذ الجبري منها فهي ليست قواعد عامة ومجردة وتعتبر من وسائل الضبط الإداري.

كما عرفه د. السيد المدني "مجموعة القواعد التي تفرضها السلطة العامة على الأفراد في عموم حياتهم اليومية أو لممارسة نشاط معين بقصد حماية النظام العام"⁽⁵⁾، وهذا التعريف أيضاً معيب بذات العيوب التي أشرنا إليها في التعريف السابق.

مشار إليه: عبد المجيد، دور سلطات، P637, Waline, traite sirey de Droit Administratif, (1)

الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص11.

(2) القبيلات، القانون الإداري، ص216.

(3) شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، ص311.

(4) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص11.

(5) عمرو، مبادئ القانون الإداري، ص7.

ذهب رأي في الفقه الفرنسي إلى القول بأن الضبط الإداري "نوع من التدخل من جانب السلطات الإدارية يسفر عن أو يشتمل على فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام"⁽¹⁾، وهذا التعريف لم يتطرق إلى الوسائل المستعملة لتقييد حريات الأفراد من أجل المحافظة على النظام العام.

ويمكن الملاحظة أننا نجد لهذا الاتجاه من يؤيده عند بعض فقهاء القانون في مصر، فقد عرفه د. سليمان الطماوي بأنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام" والحريات العامة يمكن تقييدها بنوعين من القيود، قيود يفرضها المشرع بنفسه ويطلق عليها الضبط التشريعي، وقيود تفرضها الإدارة استناداً للقوانين الصادرة بهذا الشأن أو قيود مبتكرة عن طريق لوائح الضبط⁽²⁾، وهذا التعريف اقتصر على تحديد مهمة الضبط الإداري وهي تقييد النشاط دون تحديد وسائل تقييد النشاط.

4. تعريف الضبط الإداري على أساس أنه سلطة سياسية:

حيث أشار الأستاذ "Guiraud" إلى أن الضبط الإداري "هو سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، وتملك هذه السلطة في سبيل تحقيق غايتها الحق في إجبار الأفراد على احترام نظام الدولة ولو بالقوة" كما أن هناك رأي آخر في الفقه المصري إلى أن الضبط الإداري "هو بطبيعته وظيفة سياسية، فإذا كان النظام العام يبدو في ظاهره تحقيق الأمن العام فهو في الحقيقة يرمي إلى تحقيق الأمن للسلطات الحاكمة"⁽³⁾، وأساس هذه الفكرة تقوم على أن سلطة الضبط الإداري لا تتجرد من الطابع السياسي، فالنظام العام وفق أصحاب هذا الرأي فكرة سياسية واجتماعية يهدف إلى حماية كل ما يتصل بالسلطة السياسية فإذا كان النظام العام في ظاهره أمن الشوارع فإنه في حقيقة الأمر الذي تشعر به سلطة الحكم، وفي الحقيقة إن التعريفات السابقة معيبة حيث إن السلطة الإدارية يجب أن تكون بعيدة عن المؤثرات السياسية، كما أن النظام العام لا يجوز أن يرتبط بالمجال السياسي بأي حال من الأحوال، لأن ذلك يؤدي إلى الإخلال بفكرة النظام العام، مع بقاء حق السلطة السياسية في الرقابة على الضبط الإداري.

(1) De laubadere Traite de de Droit Administratif, P589, دور سلطات
الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص10.

(2) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص569.

(3) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص12.

رأي الباحث في تعريف الضبط الإداري:

بعد أن بينا مفهوم الضبط الإداري لدى مجموعة كبيرة من فقهاء وأساتذة القانون تبين لنا، أن جميع التعريفات تتدرج تحت فكرة واحدة وهي أن طبيعة الضبط الإداري يعتبر قيد تنظيمي على حريات الأفراد ونشاطاتهم الخاصة بما يحقق النظام العام في المجتمع، فلا تترك الحريات والأنشطة الخاصة للأفراد دون تنظيم من قبل الجهة المختصة بما يحقق طبيعة نشاطها وشروط ممارستها وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة ممارسة الحريات العامة، لأن ذلك يؤدي إلى التوازن بين الحريات الفردية فيما بينها، والحريات الفردية مع المصلحة العامة للمجتمع.

ونحن من جانبنا نعرف الضبط الإداري "بأنه مجموعة من القرارات الإدارية والتدابير المادية التي تصدر عن سلطة الضبط الإداري بهدف تقييد النشاط الخاص والعام للدولة وحماية النظام العام في المجتمع".

ثالثاً: تعريف الضبط الإداري في الفقه الإسلامي:

مما لا يحتمل الشك أن الشريعة الإسلامية بأحكامها ومعاملاتها جاءت لتنظم حياة الناس في المجتمع، ويتحقق ذلك عندما تسود روح الأخوة الدينية التي تكفل التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع المسلم، حيث يقول الله تعالى: ﴿إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ¹ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ⁽¹⁾﴾ وهذه الأخوة تحقق الترابط المتين بين أفراد المجتمع الواحد، والضبط في الإسلام تجد أساسه في تنفيذ ما أمر به الله تعالى وتجنب ما نهى عنه سبحانه وتعالى، وذلك بهدف تحقيق مقاصد الشريعة المتمثلة بالمحافظة على الدين والنفس والعقل والنسل والمال، وهذا يعتبر أسماً لأهداف الدولة الإسلامية، ونتيجة ذلك يتكون لدينا مجتمع متعاوناً على البر والتقوى⁽²⁾، ومن هنا يقرر لنا القرآن الكريم قاعدة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر حيث يقول الله تعالى: ﴿وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ⁽³⁾﴾ ؛ وعلى ذلك يعتبر الضبط الإداري وسيلة تهدف لتحقيق الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وذلك حتى يحقق مصالح المجتمع بأكمله في المعاش والمعاد⁽⁴⁾.

بالرجوع إلى مفهوم الضبط الإداري وفق ما تقدم نجده حاضراً ومنظماً في الدول الإسلامية المتعاقبة، إذ نجد أن الشريعة الإسلامية قد تعاملت مع الضبط الذي يمثل الأساس التنظيمي للضبط الاجتماعي بشكل عام ومع الضبط الإداري بشكل خاص، وقد اجتهد فقهاء الشريعة الإسلامية في تنظيم أمور الدولة بما يكفل المحافظة على الدين والدنيا وفق أحكام الشريعة⁽⁵⁾، ويرى جانب من الفقه أن ما يقابل الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية عن النظم الوضعية تتمثل في وسيلتين الأولى الوسائل القانونية وهي سلطة ولي الأمر في تقييد المباح ويقابلها في النظم الوضعية ما يسمى بلوائح الضبط الإداري، بينما الثانية تتمثل في الوسائل المادية التي يملكها المحتسب وتسمى بنظام الحسبة وما يقابلها في النظم الوضعية ما يطلق عليه القرارات الإدارية الفردية الضبطية والتنفيذ الجبري⁽⁶⁾، وتعرف سلطة ولي الأمر في تقييد

(1) سورة الحجرات: 10.

(2) القاضي، أصول القانون الإداري، ص37.

(3) سورة آل عمران، الآية 104.

(4) العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة، ص279.

(5) القاضي، أصول القانون الإداري، ص38.

(6) شويديح، محاضرات مسجلة أُلقيت على طلاب الماجستير بالجامعة الإسلامية، سنة 2019م.

المباح بأنها "إختيار الإمام أحد أفراد المباح الذي جاز فعله أو تركه أصلاً مع إلزام الناس بهذا الإختيار سواء بمنعهم من الفعل أو إلزامهم به"⁽¹⁾، بينما ذهب جانب آخر إلى أن وسائل الضبط الإداري في الإسلام متمثلة فقط في الحسبة حيث قال ابن خلدون في تعريفه للحسبة "وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي هو فرض على القائم بأمور المسلمين يعين لذلك من يراه أهلاً له، فيتعين فرضه عليه ويتخذ الأعوان على ذلك، ويعزز ويؤدب على قدرها ويحمل الناس على المصالح العامة في المدينة مثل المنع من المضايقات في الطرقات ومنع الحمالين وأهل السفن من الاكثار في الحمل والحكم على أهل المباني المتداعية للسقوط بهدمها وإزالة ما يتوقع من ضررها على السابلة..."⁽²⁾، كما ويعرفها الإمام الماوردي "أمر بالمعروف إذا ظهر تركه، ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله"⁽³⁾.

وإن القائم على أعمال الحسبة هو ما يسمى "بالمحتسب"، ويكون تعيينه من الدولة، وبهذا يكون أحد الموظفين العاميين، ويخضع لأحكام ونصوص الشريعة الإسلامية، وما يدل عليه من قواعد يفرضها عليه والي الأمر، بينما الحالة الثانية تكون في حالة التطوع التلقائي، عندما تكون لديه المقدرة على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وهو أحد أفراد الجماعة الإسلامية⁽⁴⁾.

ويرى الباحث أن الرأي الأول الذي ذهب بالقول إلى أن وسائل الضبط الإداري في الإسلام متمثلة في وسائل قانونية ووسائل مادية هو الرأي الأقرب للصواب وذلك بأن سلطة ولي الأمر في تقييد المباح هي سلطة ممنوحة إلى أعلى هرم السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية وهو الخليفة أو الحاكم وذلك بما يتمتع به من سلطة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وتطبيقها على كافة أرجاء البلاد الإسلامية وهي بذلك تختلف عن وسيلة الحسبة التي يملكها المحتسب الذي يعينه الخليفة الذي يكون عمله المتمثل في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر متقيد بالمكان المحدد من قبل الخليفة وقد يكون محتسباً متطوعاً ففي هذه الحالة لا يجوز له إتخاذ سلطة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر على كافة المجتمع المسلم.

بعد توضيح مفهوم الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية فإنه تبين لنا بأنه إذا كان الضبط الإداري في القانون الوضعي من اختصاص هيئات تقوم بتحقيق غرض الضبط الإداري

(1) حمبوظ، سلطة الدولة في تقييد المباح ونماذج: منشور على الموقع الإلكتروني

<https://www.naseemalsham.com>

(2) العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة، ص279.

(3) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري - دراسة مقارنة-، ص16.

(4) القاضي، أصول القانون الإداري، ص39.

من خلال وسائله، فإن سلطة الضبط الإداري في الإسلام المتمثلة في سلطة ولي الأمر في تقييد المباح هي الأقرب إلى الضبط الإداري، ويضاف إلى ذلك من تعيينهم الدولة للقيام بوظيفة الضبط الإداري المتمثل بولي الحسبة بل ويحق لكل مسلم وظيفة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وعليه نجد أن وسائل الضبط الإداري في الإسلام متمثلة في سلطة ولي الأمر في تقييد المباح والحسبة ويهدفان إلى تنظيم المجتمع الإسلامي، ومن ضمن ذلك الحفاظ على مكونات النظام العام التقليدية والمكونات الحديثة.

وعليه تتميز الشريعة الإسلامية عن القوانين الوضعية بأنها تعطي للأفراد حقوقاً للسلطة العامة، وهذا بخلاف القوانين الوضعية التي لا تجعل للفرد حقوقاً في السلطة العامة إلا إذا كان أحد أعضاء الهيئة المسؤولة عن الضبط الإداري، وكذلك إذا كان القانون يعتبر المرجع الأساسي لأحكام وضوابط ممارسة نشاط الضبط الإداري، فإن الحسبة ترجع أحكامها إلى أحكام وضوابط الشريعة الإسلامية والمتمثلة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر⁽¹⁾ وكذلك سلطة ولي الأمر في تقييد المباح⁽²⁾، وذلك في حدود الاجتهاد الفقهي عند فقهاء الشريعة الإسلامية.

(1) أبو الخير، البوليس الإداري، ص 89.

(2) شويدح، محاضرات مسجلة أُلقيت على طلاب الماجستير بالجامعة الإسلامية، سنة 2019م.

المطلب الثاني

أنواع الضبط الإداري وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى

قسم فقهاء القانون الإداري الضبط الإداري إلى أنواع يمكن تحديدها بناءً على عمومية الاختصاص الموكل إلى سلطة الضبط الإداري وطبيعة الأهداف المراد تحقيقها لحماية النظام العام، فقد يكون ضبط إداري عاماً وقد يكون ضبط إداري خاصاً، كما وقسموا الضبط الإداري بناءً على حدود ممارسة الضبط الإداري، فقد يكون نشاط الضبط الإداري مطبقاً في أرجاء الدولة بأكملها وقد يقتصر تطبيق الضبط الإداري على حدود منطقة معينة.

وبما أن الضبط الإداري هو نظام وقائي تقوم من خلاله الإدارة بحماية المجتمع من كل ما يحتمل أن يخل بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة بهدف حماية النظام العام في الدولة، وبهذا يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي والضبط القضائي، وكون أن الضبط الإداري يتسم بالعمومية فإنه يتصل اتصالاً وثيقاً بنشاط السلطات العامة، وعليه يجب التمييز بين الجهات المختصة بالضبط الإداري أي رجال الشرطة وهيئات الضبط الإداري المتمثلة في رئيس الوزراء والمحافظين ومن منحه القانون سلطة إتخاذ قرار إداري⁽¹⁾.

وبناءً على ذلك فإننا سنتناول أنواع الضبط الإداري في الفرع الأول ومن ثم التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي وكذلك ما بين الضبط الإداري والضبط التشريعي، وذلك في الفرع الثاني وذلك وفق الآتي:

- الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري.

- الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الأخرى.

(1) الشاعر، البسيط في مبادئ القانون الإداري، (ج1/103).

الفرع الأول

أنواع الضبط الإداري

أنواع الضبط الإداري تنقسم إلى معيارين، المعيار الأول المتعلق بمدى شمولية تحقيق أهداف النظام العام في نشاط الضبط الإداري حيث ينقسم إلى الضبط الإداري العام الذي ينظم أنشطة مختلفة ومتعددة لمجموع الأفراد، ويتسم بالعمومية والتنوع وتعدد الأنشطة فيه، ويهدف إلى حماية النظام العام بعناصره الثلاثة، بينما الضبط الإداري الخاص ينظم نشاط معيناً ومحددًا بوضوح، فهو يتسم بالتحديد والحصص يهدف إلى حماية النظام العام من جهة واحدة، وينص على أحكام تشريعية دقيقة ومحددة ومفصلة والتي لا نجدها في القوانين التي تتعلق بالضبط الإداري العام، أما المعيار الثاني فهو يتعلق بمدى تطبيق النشاط الإداري داخل الدولة، وبذلك فهو ينقسم إلى ضبط إداري قومي وهو الذي يقوم على مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطات الإدارية بقصد المحافظة على النظام العام في كافة أرجاء الدولة، بينما الضبط الإداري المحلي فهو يقتصر على مجموعة من الإجراءات التي تتخذها المجالس المحلية لحماية النظام العام في حدود منطقة جغرافية معينة داخل الدولة؛ وعليه سنقوم ببيان أقسام الضبط الإداري من خلال الآتي:

أولاً: الضبط الإداري من حيث عمومية الاختصاص المسند لسلطة الضبط الإداري:

قد تمارس سلطات الضبط الإداري اختصاصاتها في كل مكونات النظام العام وفي جميع أنحاء البلاد وهذا هو الضبط الإداري العام، بينما قد تمارس وظيفتها في تحقيق هدف واحد من مكونات النظام العام أو في حدود مكانية معينة وهذا ما يسمى بالضبط الإداري الخاص⁽¹⁾.

1. الضبط الإداري العام:

ويعبر عن الضبط الإداري العام بأنه الوظيفة الأساسية للإدارة العامة، ويشمل بذلك تنظيم نشاط الأفراد وحياتهم وذلك من خلال وضع الضوابط والقيود، وذلك لتحقيق الأغراض المراد تحقيقها والمتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة⁽²⁾.

(1) خرشي، محاضرات في الضبط الإداري، ص 24.

(2) عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، ص 208.

والضبط الإداري العام: هو الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وتقوم به سلطة الضبط العام⁽¹⁾.

وبناء على ذلك فإن الضبط الإداري يهدف إلى حماية ووقاية النظام العام في المجتمع من الأخطار قبل حدوثها، أو الحد من مخاطرها وآثارها السلبية إذا وقعت، ويشمل المحافظة على كافة عناصر النظام العام⁽²⁾.

وعلى ذلك للضبط الإداري سلطة واسعة التي يمنحها القانون للجهة المختصة به، وذلك للمحافظة على النظام العام من كافة النواحي الأمنية والصحية والبيئية والأدبية... الخ⁽³⁾، وخير مثال على ذلك ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني من صلاحيات واختصاصات مجلس الوزراء⁽⁴⁾، لأنه يعتبر الإدارة المركزية في فلسطين، بالإضافة إلى مؤسسات الدولة العامة .

2. الضبط الإداري الخاص:

ذهب بعض الفقه إلى الإداري إلى أن الضبط الإداري الخاص يقتصر على إمكانية تحقيق الغرض الأساسي من الضبط الإداري المتمثل بحماية النظام العام من زاوية محددة، ومثال ذلك القوانين الصادرة بحماية الآثار والغابات، والتشريعات التي تنظم الملاهي وتنظيم الصيد في البر والبحر، فتعتبر هذه الحالات أن المشرع قد وضع لها قيوداً خاصة بها، بهدف تحقيق النظام العام⁽⁵⁾، ويعرف الضبط الإداري الخاص "هو الذي ينظمه المشرع بقوانين خاصة لتنظيم بعد أنواع النشاط ويعهد به إلى سلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة"⁽⁶⁾.

ونحن من جانبنا نخالف هذا الرأي؛ لأن ما تم الإشارة إليه هو ضبط تشريعي وليس ضبطاً إدارياً.

بينما ذهب رأي آخر من الفقهاء إلى - وبحق - إلى أن الضبط الإداري الخاص هو "تلك السلطات التي يمنحها قانون معين أو نظام محدد لهيئات الضبط الإداري بقصد تقييد

(1) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص 99.

(2) بعلوشة، مبادئ القانون الإداري في فلسطين، ص 145.

(3) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، (ج 2/33).

(4) راجع المادة رقم (69) من القانون الأساسي الفلسطيني يختص مجلس الوزراء بما يلي: 7- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي".

(5) السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، ص 301.

(6) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص 99.

نشاط وحريات الأفراد في ذلك المجال بموجب القانون، ومثال ذلك، سلطات ضبط وحماية الآثار والحدائق العامة وتنظيم المرور والتسعير الجبري⁽¹⁾، فالأنظمة السابقة تصدر بموجب القانون وتحتوي على قيود للنشاط والحريات والهدف منها هو تحقيق أغراض خاصة لحماية عنصر محدد من عناصر النظام العام ومنع الإخلال به.

فهدف الضبط الإداري الخاص هو حماية النظام العام في أماكن محددة أو بصدد نشاط معين، أو إستهداف غرض غير الأغراض المحددة والتقليدية للضبط الإداري، وعليه سنقوم ببيان هذه الأهداف وهي كالآتي⁽²⁾.

أ. **الضبط الإداري الخاص بالمكان:** وهو الضبط الإداري الذي يهدف إلى حماية النظام العام في مكان محدد أو عدة أماكن، والسلطة المختصة بالضبط الإداري في هذه الحالة هي الجهة المحددة من قبل السلطة الإدارية، ومثالها الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية وتكون من إختصاص وزير المواصلات، وكذلك الضبط الخاص المتعلق بالمحافظة على الآثار والأماكن الأثرية⁽³⁾.

ومثال ذلك في التشريع الفلسطيني، ما جاء في نصوص قانون الإدارة العامة للمعابر والحدود من حيث التزامها بتحقيق وحماية الأمن العام⁽⁴⁾، وكذلك قانون الصحة العامة الذي يلزم وزارة الصحة بحفظ الصحة العامة⁽⁵⁾.

ب. **الضبط الإداري الخاص بأنشطة معينة:** تنحصر سلطات الضبط الإداري الخاص وفق هذا المعيار بتطبيق الضبط الإداري على نشاط محدد، مثل الضبط الإداري المتعلق بتنظيم

(1) راضي، القانون الإداري، ص74.

(2) غانم، والشاعر، الوسيط في القانون الإداري في ضوء اجتهاد أحكام القضاء الإداري في فلسطين، ص216 وما بعدها.

(3) عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، ص208.

(4) راجع نصوص المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2006م، بشأن تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود، منشور في العدد (65)، لوائح الفلسطينية، بتاريخ 2006/6/14م، ص27 حيث نصت المادة الأولى منه على "الإدارة العامة للمعابر والحدود إدارة مستقلة إدارياً ومالياً ومسؤولة عن خدمات الحدود بما فيها نقاط الحدود والمعابر من النواحي الأمنية...".

(5) راجع نصوص قانون الصحة العامة رقم (20)، لسنة 2004م، منشور في العدد رقم (54)، لوائح الفلسطينية بتاريخ، 2005/4/23م، حيث نصت المادة الثانية من ذات القانون الفقرة الأولى منها "تنفيذاً لأحكام هذا القانون وبالتنسيق مع الجهات المعنية على الوزارة القيام بما يلي: 1. تقديم الخدمات الصحية الحكومية الوقائية والتشخيصية والعلاجية والتأهيلية، وإنشاء المؤسسات الصحية اللازمة لذلك".

المحلات الخطرة، أو بتنظيم حالة الصيد، كذلك ضبط الملاهي وسباق الخيل، وأيضاً الضبط الخاص بالسياحة والأماكن السياحية⁽¹⁾.

ت. الضبط الإداري الخاص بأغراض أخرى بخلاف الأغراض التقليدية للضبط الإداري: ذهب بعض الفقه إلى أن الضبط الإداري الخاص قد يهدف إلى أهداف أخرى غير الأغراض التقليدية، مثل الضبط الإداري الخاص المتعلق بالمحافظة على جمال الطبيعة والمحميات الطبيعية والحدائق والطرق العامة⁽²⁾، ونحن نخالف ذلك فلم يستقر بعد بأن الرونق والجمال هو أحد مكونات الضبط الإداري.

من خلال ما تقدم يمكن القول بأن الضبط الإداري الخاص يتميز عن الضبط الإداري العام من حيث الهيئة التي تمارسه، فتكون هيئة إدارية خاصة بينما الضبط الإداري العام فيتكون من هيئة إدارية عامة، ومن حيث الهدف فإن الضبط الإداري الخاص يكون في غير مكونات النظام العام التقليدية، أما من حيث نطاق إختصاصه فإنه يكون أضيق من نطاق الإداري العام الذي يشمل كافة عناصر النظام العام، وأخيراً فإن إختصاص هيئات الضبط الإداري الخاص أقوى من إختصاص هيئات الضبط الإداري العام .

وفي ذات السياق نشير إلى أن القواعد الفقهية المنصوص عليها في الشريعة الإسلامية التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام أو أحد مكوناته متعددة فقد تكون قواعد عامة وشاملة مثل "القواعد الخمس" وقاعدة "الأمر بمقاصدها" وقاعدة "الضرورات تبيح المحظورات" وقاعدة "المشقة تجلب التيسير" وقاعدة "لا ينكر تغيير الأحكام بتغيير الأزمان" كما وقد تكون قواعد خاصة مثل "لا ضرر ولا ضرار"⁽³⁾، وعليه نجد أن الشريعة الإسلامية أوسع نطاقاً في المحافظة على أحد مكونات النظام العام من القوانين الوضعية؛ وذلك من خلال وضع قواعد فقهية عامة وقواعد فقهية خاصة.

(1) مسعود، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، ص37.

(2) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص109، ص126.

(3) حميدة، القواعد الفقهية المتعلقة بالأمن وتطبيقاتها في الفقه الإسلامي، ص11 وما بعدها.

ثانياً: الضبط الإداري من حيث النطاق الإقليمي لسلطة الضبط الإداري:

يمكن تقسيم الضبط الإداري على أساس معيار التصنيف على المستوى الإقليمي إلى ضبط إداري قومي وضبط إداري محلي، فقد نجد أن السلطة الضبطية تمارس مهامها بشكل عام على كافة أرجاء الدولة وهذا ما يطلق عليه بالضبط الإداري القومي وهو من تمارسه الحكومة المركزية في الدولة ضمن ما يعرف بالمركزية الإدارية، أو على مستوى منطقة معينة مثل محافظة أو بلدية أو مجلس قروي وهذا ما يطلق عليه بالضبط الإداري المحلي وهو غالباً تمارسه السلطة اللامركزية المحلية، وفيما يلي سنقوم بالتمييز بين الضبط الإداري القومي والضبط الإداري المحلي على النحو الآتي:

1. الضبط الإداري القومي:

مهام هذا التصنيف يقوم على الحفاظ على النظام العام على مستوى الدولة سواء في جميع جوانبه أم في جانب معين، وهو تتخذها السلطات الإدارية المركزية⁽¹⁾ بهدف المحافظة على النظام العام في جميع أنحاء الدولة، فهذه السلطة غير مقيدة بمكان محدد ولا تعرف حدود جغرافية معينة وإنما تستهدف حماية سيادة الدولة والحفاظ على النظام العام من أية ضرر محتمل⁽²⁾.

ومثال ذلك، قرار مجلس الوزراء بخصوص شروط السلامة في المباني على مستوى البلاد⁽³⁾.

(1) ويقصد بالمركزية الإدارية "تجميع وحصر الوظائف الإدارية في يد الحكومة المركزية الموجودة في العاصمة بمعنى في يد الوزراء، عبد الله، القضاء الإداري، ص 119.

(2) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص 34.

(3) قرار مجلس الوزراء رقم (21)، لسنة 2003م، الوقائع الفلسطينية، العدد 49، نظام اشتراطات السلامة في المباني والمنشآت، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2004/6/17م، ص 174، حيث نصت المادة الأولى منها على أنه "يراعى اتخاذ الإحتياجات اللازمة لضمان أن تكون مباني المنشآت وأماكن العمل آمنة ولا تشكل خطراً على سلامة العمال وصحتهم"، كما ونصت المادة الرابعة في مقدمتها على أنه "يراعى في أعمال الإنشاء والتشييد لمباني المنشآت، الثابتة منها والمتحركة، أن يكون البناء عموماً محصناً ضد مخاطر الحريق والانهيال والتسرب الإشعاعي، حسب طبيعة عمل المنشأة، وأن يتوافر فيه نظام العزل من الحرارة والرطوبة والاهتزازات والضوضاء، على أن يراعى في كل جزء من أجزاء المبنى الاشتراطات الفنية اللازمة به".

وأيضاً ما جاء في قرار وزير الإقتصاد بحظر إدخال بعض السلع إلى الأراضي الفلسطينية⁽¹⁾.

2. الضبط الإداري المحلي:

يعرف الضبط الإداري المحلي "بأنه مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تتخذها الهيئات المحلية والتي تطبق ضمن دائرة إختصاصها الإقليمي بهدف المحافظة على النظام العام ضمن هذه الدائرة المكانية فقط"⁽²⁾.

والضبط الإداري المحلي هو الضبط الذي تعهد به التشريعات والقوانين للهيئات المحلية سواء للمجلس البلدي أو القروي من أجل حماية النظام العام داخل الحدود الجغرافية للوحدة المحلية، وقد تضمن قانون الهيئات المحلية الفلسطيني ضمناً صلاحيات الضبط الإداري المحلي بإعتباره من إختصاص وزارة الحكم المحلي ولرؤساء المجالس المحلية كل حسب المحافظة التي يتبع إليها، فقد أعطى المشرع الفلسطيني بعض الصلاحيات إلى المجالس المحلية بعض الصلاحيات والوظائف الضبطية كضمان توفر الشروط الصحية في المباني والمصاعد الكهربائية، وكذلك مراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو التي تسبب ضرراً للمصلحة العامة، وكذلك أعطى المشرع اتخاذ التدابير والاحتياطات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس كفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح، ومراقبة المحال العامة والمنزهات وعمل الإحتياطات اللازمة في حالات الطوارئ كحالة جائحة كورونا مثلاً⁽³⁾.

(1) قرار وزير الاقتصاد الوطني، رقم 1، لسنة 2003م، بشأن حظر إدخال بعض السلع، العدد 50، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2004/8/29م، ص255، حيث نصت المادة الأولى على أنه "مادة (1) يحظر إدخال السلع المدرجة أدناه إلا بموجب موافقة مسبقة من وزارة الاقتصاد الوطني وسلطة جودة البيئة: أ- المواد الكيميائية بجميع أنواعها. ب- عبوات المواد الكيميائية الفارغة بجميع أنواعها. ج- الخراطيم والبلاستيك المستعمل. د- الإسبست القديم. هـ- الزيوت المحروقة. و- المبيدات الحشرية الزراعية التي لا تحمل بطاقة بيان باللغة العربية. ز- أجهزة الكمبيوتر المستعملة وأجزائها.

(2) شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، ص327.

(3) انظر نص المادة 15، من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية، رقم 1، لسنة 1997م.

وفي ضوء ذلك ما أكدت عليه محكمة العدل العليا قرار رئيس بلدية خانيونس القاضي بعدم منح الطاعنين الترخيص لبيع الخضراوات في منطقة سوق الأربعاء والسكة الحديدية (1).

الفرع الثاني

تمييز الضبط الإداري عن غيره من أنواع الضبط الأخرى

بما أن الضبط الإداري نظام وقائي تتولى الإدارة من خلاله حماية المجتمع من أي خطر أو ضرر من الممكن أن يخل بالنظام العام بمكوناته التقليدية المتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة أو مكوناته المعنوية بالمحافظة على الآداب العامة أو إحترام كرامة الإنسان، وعليه يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي والضبط القضائي، وذلك حتى يمكن تحديد الخصائص والأهداف لكل منهما، وعليه سنتناول بالشرح التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي وأيضاً التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي على النحو الآتي:

أولاً: التمييز ما بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

يعرف الضبط الإداري "بأنه مجموعة من القرارات الإدارية والتدابير المادية التي تصدر عن سلطة الضبط الإداري بهدف تقييد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام في المجتمع"، وهو بذلك يعتبر نشاطاً إدارياً وقائياً مانعاً من وقوع الضرر على أحد مكونات النظام العام في المجتمع أو الحد من آثار هذا الضرر إذا وقع بالفعل.

(1) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة، في الدعوى الإدارية، رقم 175، لسنة 2000م، والصادر بتاريخ 2001/9/12م، منشور لدى المقتفي "لما كانت المادة 15 من قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997م قد نصت على وظائف وصلاحيات وسلطات المجالس البلدية ومنها ما نصت عليه الفقرة 6 في شأن تنظيم الأسواق العامة وإنشاؤها وتعيين البضائع التي تباع في كل منها وحظر بيعها خارجها، وكذلك ما نصت الفقرة 7 في هذا الشأن من تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة، وكانت المستدعي ضدها قد أصدرت قرارها المطعون فيه برفض منحها رخصة للمستدعيين لمزاولة بيع الخضار في غير المكان الذي أعدته لذلك استناداً للمادة المذكورة طبقاً لما رآته تحقيقاً للمصلحة العامة، فإن قرارها لا يشوبه أي عيب مما نصت عليه المادة 58 من النظام الدستوري لطاع غزة لسنة 1962 مما يكون معه طلب المستدعيين غير قائم على أساس من القانون ويتعين رفضه".

ويمكن تعريف الضبط القضائي بأنها "الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبها تمهيداً للقبض عليهم، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معهم ومحاكمتهم وإنزال العقوبة بمن تثبت إدانته (1).

وعليه يمكن لنا بيان أوجه الشبه والاختلاف ما بين الضبط الإداري والضبط القضائي من خلال التعريف السابق لكل منهما وذلك على النحو الآتي:

1. أوجه الشبه بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

إن كلاً من الضبط الإداري والضبط القضائي يهدفان إلى حماية النظام العام في المجتمع وفق مكوناته التقليدية المتمثلة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ومكوناته المعنوية المتمثلة في الآداب العامة وإحترام كرامة الإنسان (2).

2. أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري والضبط القضائي: يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي من عدة وجوه نبينها على النحو الآتي:

أ. **من حيث السلطة:** حيث إن اختصاص السلطة الإدارية هي وظيفة الضبط الإداري؛ وذلك لمنع الإخلال بالنظام العام أو الحيلولة دون ذلك، بينما الضبط القضائي تمارسه السلطة القضائية تتمثل أجهزتها في أعضاء النيابة العامة والقضاة ومن يقوم مقامهم لمعالجة الآثار الناتجة عن الإخلال بالنظام العام من خلال التحري والبحث عن مرتكبي الجرائم (3).

ب. **من حيث الغاية:** فإن الضبط الإداري له مفهوم وقائي سابق على وقوع الإخلال بالنظام العام وهو بذلك يستهدف غرضاً وقائياً يكون من شأنه تفادي كل ضرر أو كارثة أو إثارة الفتنة أو إنتشار الوباء فهو يهدف إلى إتخاذ تدابير احترازية يكون من شأنها وضع خطط وتدابير في حالة الضرورة بينما الغاية والهدف من الضبط القضائي فهو لاحق على وقوع الإخلال بالنظام العام، وبذلك فهو يبحث عن الآثار الناتجة من خلال التحري والبحث وجمع الاستدلالات وما يستلزمه من إجراءات تحقيق وتقديمهم للقضاء بغرض محاكمتهم وتوقيع العقوبة على من تثبت إدانته (4).

(1) غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، ص79.

(2) غانم، والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص209.

(3) أمين، مبادئ القانون الإداري، ص646-647.

(4) عقل، الوجيز في القانون الإداري في فلسطين، ص112.

ت. من حيث وقت ممارسة الضبط: الضبط الإداري هو إجراء وقائي تمارسه سلطة الضبط الإداري قبل وقوع الأعمال التي تهدد حماية النظام العام ومن ثم هو إجراء وقائي يقي المجتمع من الأخطار، في حين أن سلطات الضبط القضائي تمارس سلطاتها بعد وقوع الجريمة، وعليه فإن عمل الضبط القضائي عمل لاحق على الإخلال بالنظام العام ومن ثم هو علاجي وليس وقائي⁽¹⁾.

ث. من حيث طبيعة الأعمال التي تدخل في اختصاص كل منهما: تتسع إختصاصات سلطة الضبط الإداري لتشمل جميع الأعمال التي تهدد النظام العام سواء أكانت مجرمة مثل حفظ أمن الناس أم لم تكن مجرمة مثل فرض التطعيم، بينما سلطة الضبط القضائي لا تتدخل إلا في حال ارتكاب فعل مجرم بنص قانوني⁽²⁾.

ج. من حيث الوسائل التي يستخدمها كل منهما لتحقيق غرض الضبط: تستخدم سلطة الضبط الإداري عدة وسائل بهدف حماية النظام العام، وهذه الوسائل هي القرارات الفردية الضبطية، ولوائح الضبط الإداري، والتنفيذ الجبري، بينما الضبط القضائي يصدر في شكل قرارات وأحكام وأوامر قضائية⁽³⁾.

(1) غانم، والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص210.

(2) غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، ص80.

(3) بعلوشة، مبادئ القانون الإداري في فلسطين، ص144.

ح. من حيث طبيعة أعمال وتصرفات سلطة الضبط الإداري (الطبيعة القانونية): الأعمال والتصرفات والقرارات التي تصدرها الجهات الإدارية في شأن الضبط الإداري تعتبر أعمالاً إدارية، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري كأصل عام للنظر في عدم المشروعية، فيملك القضاء إلغاء القرار الإداري وأيضاً التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد نتيجة القرارات الإدارية متى توافرت الشروط القانونية المقررة لذلك⁽¹⁾، في حين أن القرارات التي تصدر في شأن وظيفة الضبط القضائي فهي تعتبر قرارات قضائية حتى ولو كان مصدرها من رجال الإدارة (مأمور الضبط القضائي) وهي بذلك تخضع لرقابة القضاء النظامي (العادي) وليس الإداري⁽²⁾.

خ. من حيث المسؤولية المدنية: تتوافر مسؤولية الدولة عن الأعمال الإدارية والتي تشمل أعمال وتصرفات سلطة الضبط الإداري⁽³⁾، سواء كان الخطأ جسيماً أم خطأ بسيطاً، في حين أن مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية وبما تشمل أعمال سلطات الضبط القضائي فهي محل نظر حيث تسال عن الخطأ الجسيم مثل إنكار العدالة ولم تستقر

(1) غانم، والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص211، وتجدر الإشارة إلى أنه يختلف الاختصاص القضائي بنظر المنازعات الإدارية ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة وذلك بعد إقرار قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م وساري المفعول في قطاع غزة دون الضفة الغربية بسبب الانقسام السياسي، وحيث تختص محكمة العدل العليا في الضفة الغربية بإلغاء القرار الإداري الفردي بما في ذلك القرارات الفردية الضبطية وكذلك لوائح الضبط الإداري إذا خالفت هذه الأخيرة تشريع عادي أو لائحة ضبطية أعلى منها من حيث التدرج القانوني، بينما تختص المحكمة الدستورية العليا بنظر عدم دستورية اللوائح التي تخالف الدستور مباشرة بما في ذلك لوائح الضبط الإداري أما الأعمال المادية والتي تضم بين طياتها التنفيذ الجبري فهي ضمن اختصاص المحاكم المدنية - الصلح والبداية - أما في غزة فقد تم استحداث المحكمة الإدارية وهي تختص بإلغاء القرار الإداري الفردي بما في ذلك القرارات الفردية الضبطية وكذلك لوائح الضبط الإداري إذا خالفت هذه الأخيرة تشريع عادي أو لائحة ضبطية أعلى منها من حيث التدرج القانوني بينما تختص المحكمة الدستورية العليا بنظر عدم دستورية اللوائح التي تخالف الدستور مباشرة بما في ذلك لوائح الضبط الإداري أما أعمال التنفيذ الجبري فإن كانت ناتجة عن قرار إداري فإن التعويض يكون أمام المحكمة الإدارية بينما لو كان الضرر ناتج عن فعل مادي غير مستمد من قرار إداري فإن التعويض يرفع أمام اختصاص المحاكم المدنية مشار إليه في الهامش.

(2) الشاعر، البسيط في مبادئ القانون الإداري، ص133.

(3) بعلوشة، مبادئ القانون الإداري في فلسطين، ص143.

بعد في مسؤوليتها عن الخطأ البسيط ويستثنى من ذلك أعمال مأمور الضبط القضائي حيث تسال الدولة عن الخطأ الناتج عن أعمالهم سواء كان الخطأ بسيطاً أم جسيماً⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه رغم الاختلاف بين الضبط الإداري والضبط القضائي لا يمنع من وجود علاقة متبادلة بينهما، منها أن الضبط القضائي يسعى إلى صيانة النظام العام بعد وقوع الجريمة، وذلك عن طريق ردع المجرمين بإيقاع العقوبة المناسبة عليهم، كما أن الضبط الإداري يهدف إلى حماية النظام العام من خلال الإجراءات الوقائية، كما ويظهر التداخل من خلال قيام أعضاء الشرطة بمهام نوعي الضبط⁽²⁾، وخير مثال على هذه الحالة ضابط المرور فعند قيامه بوظيفة حركة السير فهو في هذه الحالة يطبق وظيفة الضبط الإداري، وعند قيامه بضبط مخالفات المرور عند وقوعها فهو في هذه الحالة يطبق وظيفة الضبط القضائي⁽³⁾.

ثانياً: التمييز ما بين الضبط الإداري والضبط التشريعي:

مصدر الحريات العامة هو الدستور، ولكن تنظيمها يتم عن طريق قواعد تشريعية عامة، تحدد القواعد الأساسية لها، وتحدد كيفية ممارستها والقيود التي ترد عليها، هذا ما يعرف بالضبط التشريعي⁽⁴⁾.

ويقصد بالضبط التشريعي بأنه "مجموعة القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية والتي تقيد بها حريات الأفراد حفاظاً على النظام العام بمكوناته أو أغراضه المختلفة"⁽⁵⁾ والمتمثلة في الأمن العام⁽⁶⁾ ،

(1) غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، ص 81.

(2) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص 91.

(3) اعاد علي القيسي، مرجع سابق، ص 339.

(4) الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية دراسة مقارنة، ص 306.

(5) غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، ص 78، كذلك قد حددت المادة (21) من قانون الإجراءات الفلسطينية رقم 3 لسنة 2001م من هم مأموري الضبط القضائي: "1. مدير الشرطة ونوابه ومساعدوه ومديرو شرطة المحافظات والإدارات العامة. 2. ضباط وضباط صف الشرطة كل في دائرة اختصاصه. 3. رؤساء المراكب البحرية والجوية. 4. الموظفون الذين خولوا صلاحيات الضبط القضائي بموجب القانون".

(6) ومن الأمثلة على قوانين الضبط التشريعي والتي تهدف للمحافظة على الأمن العام قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936 م والمطبق في قطاع غزة حيث تنص المادة 213 منه على أن "كل من أدين بارتكاب جناية القتل عن غير قصد، يعاقب بالحبس المؤبد" كما وتنص المادة 215 على أن "كل من أدين بارتكاب جناية القتل قصداً يعاقب بالإعدام".

أو الصحة العامة⁽¹⁾ أو السكنية العامة⁽²⁾ أو الآداب العامة⁽³⁾، أو كرامة الإنسان⁽⁴⁾، وعلى ذلك يعبر عن الضبط التشريعي بقوانين الضبط أو الضبط التشريعي⁽⁵⁾ تمييزاً لها عن الضبط الإداري الذي تصدر عن من الجهة الإدارية في شكل قرارات تنظيمية (لوائح الضبط

(1) ومن قوانين الضبط التشريعي التي تهدف إلى المحافظة على الصحة العامة نص المادة 200 من قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936 م والمطبق في قطاع غزة على أن "كل من أحدث ضجيجاً عالياً أو سبب انتشار روائح كريهة أو مضرة بالصحة أثناء تعايطه حرفته أو صنعتة أو بغير ذلك من الدواعي في أماكن وظروف تؤدي إلى إزعاج عدد وافر من الناس أثناء مباشرتهم حقوقهم العادية، يعاقب كأنه أتى مكرهة عامة." وكذلك المادة 198 من ذات القانون حيث تنص على أن "كل من لوث أو أفسد مياه ينبوع أو مجرى أو بئر أو حوض أو صهريج أو مكان آخر بحيث جعلها غير صالحة للغاية التي جرت العادة على استعمالها من أجلها، يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة ستة أشهر".

(2) ومن قوانين الضبط التشريعي التي تهدف إلى المحافظة على السكنية العامة نص المادة (102) من قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936 م والمطبق في قطاع غزة على أن "كل من أحدث بدون سبب معقول صوتاً أو ضجيجاً في مكان عام بصورة يحتمل أن تخلق راحة السكان أو أن تكرر صفو الطمأنينة العامة، يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة ثلاثة أشهر أو بغرامة قدرها خمسة جنيهات أو بكلتا هاتين العقوبتين".

(3) ومن قوانين الضبط التشريعي التي تهدف إلى المحافظة على الآداب العامة والأخلاق العامة نص المادة 179 من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 م والتي تنص على أن كل من: (أ) باع أو أحرز بقصد البيع أو الإعاره أو التوزيع أية مادة بذينة مطبوعة أو مخطوطة أو أية صورة شمسية أو رسم أو نموذج أو أي شيء آخر يؤدي إلى فساد الأخلاق أو طبع أو أعاد طبع مثل هذه الأشياء والمواد بأية طريقة أخرى بقصد بيعها أو إعارتها أو توزيعها، أو (ب) عرض في محل عام أي تصوير أو صورة شمسية أو رسم أو نموذج بذيء أو أي شيء آخر قد يؤدي إلى فساد الأخلاق أو وزع مثل هذه الأشياء لعرضها في محل عام، أو (ج) أدار أو اشترك في إدارة محل يتعاطى بيع أو نشر أو عرض أشياء بذينة مطبوعة كانت أو مخطوطة أو صور شمسية أو رسوم أو نماذج أو أية أشياء أخرى قد تؤدي إلى فساد الأخلاق، أو (د) أعلن أو أذاع بأية وسيلة من الوسائل أن شخصاً يتعاطى بيع هذه المواد أو الأشياء البذينة أو طبعها أو إعادة طبعها أو عرضها أو توزيعها أو بأن في الإمكان الحصول على مادة من هذه المواد أو الأشياء البذينة من أي شخص مباشرة أو غير مباشرة: يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة ثلاثة أشهر أو بغرامة قدرها مائة جنيه أو بكلتا هاتين العقوبتين.

(4) ومن قوانين الضبط التشريعي التي تهدف إلى المحافظة على كرامة الإنسان نص المادة (102) الفقرة الثانية منها من ذات القانون على أنه "كل من أهان شخصاً آخر في مكان عام بصورة يحتمل أن تستفز أي شخص من الحاضرين إلى تكدير صفو الطمأنينة العامة يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة شهر واحد أو بغرامة قدرها عشرة جنيهات أو بكلتا هاتين العقوبتين".

(5) السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، ص306.

الإداري) أو قرارات إدارية فردية ضبطية أو من خلال التنفيذ الجبري تقيد بها حريات الأفراد للمحافظة على النظام العام⁽¹⁾.

ومن خلال التعريفات السابقة لكل من الضبط الإداري والضبط التشريعي يمكن لنا تحديد أوجه التشابه والاختلاف بينهما وذلك على النحو الآتي:

1. أوجه التشابه بين الضبط الإداري والضبط التشريعي:

إن كل من الضبط الإداري والضبط التشريعي يهدفان إلى غرض واحد ووحيد وهو حماية النظام العام في المجتمع بمكوناته التقليدية وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والمكونات الحديثة المتمثلة في الآداب العامة واحترام كرامة الإنسان.

2. أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري والضبط التشريعي: يختلف كل الضبط الإداري عن الضبط التشريعي من عدة وجوه نبينها على النحو الآتي:

أ. من حيث السلطة: فالذي يمارس الضبط التشريعي هي السلطة التشريعية بينما الضبط الإداري تمارسه السلطة الإدارية⁽²⁾.

ب. من حيث الوسيلة: الضبط التشريعي يكون من خلال سن القوانين لحماية النظام العام بما يشمل مكوناته التقليدية والمكونات الحديثة، بينما الضبط الإداري فيصدر في صور ثلاث وهي لوائح الضبط الإداري والقرارات الفردية الضبطية والتنفيذ الجبرية لقرارات الضبط الإداري⁽³⁾.

ت. من حيث طبيعة أعمال وتصرفات الضبط: أعمال وتصرفات سلطة الضبط الإداري هي أعمال إدارية وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري كأصل عام للنظر في عدم المشروعية، فيملك القضاء إلغاء القرار الإداري وأيضاً التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد نتيجة القرارات الإدارية متى توافرت الشروط القانونية المقررة لذلك بينما الضبط التشريعي من مهام السلطة التشريعية ومن ثم يخضع لرقابة المحكمة الدستورية بالنظر في عدم دستورية القوانين⁽⁴⁾.

(1) غانم، والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص207.

(2) السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، ص306-307.

(3) غانم، والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص208.

(4) غانم، والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص211.

ث. من حيث المسؤولية المدنية: من المستقر أن الدولة مسؤولة عن أعمال وتصرفات السلطة الإدارية، بينما لم تستقر بعد مسؤولية الدولة عن الأعمال النيابية للمجلس التشريعي ويقصد بذلك أنه لا تعويض للأضرار الناتجة بسبب قانون صادر عن السلطة التشريعية (1).

(1) غانم، الوجيز في القانون الإداري، ص79.

المبحث الثاني

هدف الضبط الإداري والهيئات القائمة عليه

غرض الضبط الإداري هو غرض وحيد وهو حماية النظام العام في المجتمع كما أن مكونات النظام العام مختلفة، ولا يجوز لهذه الهيئة الخروج عن الاختصاص سواء كان مشروع أم غير مشروع، وذلك استناداً لقاعدة تخصيص الأهداف سواء بإستهداف غاية لعيدة عن المصلحة العامة أو إبتغاء هدف مغاير للهدف المحدد من قبل القانون⁽¹⁾.

كما أن السلطة الإدارية المختصة بحماية النظام العام في المجتمع قد تكون الحكومة المركزية كما قد تكون الهيئات اللامركزية.

وبناء على ما سبق نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وذلك على النحو الآتي:

- المطلب الأول: هدف الضبط الإداري.
- المطلب الثاني: صلاحيات هيئات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام فلسطين.

(1) غانم، القضاء الإداري، ص413 وما بعدها.

المطلب الأول

هدف الضبط الإداري

ذهب جانب كبير من فقهاء القانون أن أهداف الضبط الإداري متعددة وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة⁽¹⁾ في حين ذهب جانب آخر إلى اعتبار أن للضبط الإداري غرضاً واحداً وهو حماية النظام العام من الأخطار والانتهاكات التي تهدد المجتمع سواء قبل وقوعها أم بعد وقوعها للحد من الأضرار الناتجة عنها⁽²⁾، وتمارس سلطة الضبط الإداري متى اقتضت الضرورة ولو لم يوجد نص قانوني للتعامل مع الحالات الطارئة، وفي الحقيقة أن مكونات النظام العام تختلف باختلاف الزمان والمكان وذلك بأن فكرة النظام العام فكرة مرنة، ويقسم فقهاء القانون مكونات النظام العام إلى مكونات تقليدية "مكونات مادية" متمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة إلا أنهم اختلفوا حول المكونات الحديثة "مكونات أدبية أو معنوية" هل أنها تدخل من ضمن مكونات النظام العام أم لا مثل احترام كرامة الإنسان وفكرة الآداب العامة والأخلاق العامة.

وعليه فالمحافظة على النظام العام من جميع جوانبه، سواء كان الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة أو الآداب العامة، وغيرها يعتبر الهدف الأساسي والأسمى لسلطات الضبط الإداري، لأنها قوام أي مجتمع لذلك يسعى القانون لحمايتها⁽³⁾.

ولكي نبين غرض الضبط الإداري فإن ذلك يقتضي بيان مفهوم النظام العام وخصائصه وكذلك بيان مكونات النظام العام، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

- الفرع الأول: مفهوم النظام العام وخصائصه.

- الفرع الثاني: مكونات النظام العام.

(1) السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، ص 312 وما بعدها، أمين، مبادئ القانون الإداري، ص 650،

زين الدين، الإصلاح الإداري في مصر والدول النامية، ص 376.

(2) غانم، والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص 218-219.

(3) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص 17.

الفرع الأول

مفهوم النظام العام وخصائصه

سبق وأن بينا أن وظيفة سبطة الضبط الإداري هي المحافظة على النظام العام في المجتمع من خلال صوره المتعددة، لكن في حقيقة الأمر لقد اختلف الفقهاء في تحديد مفهوم النظام العام، وهذا يتطلب من الباحث بيان مفهوم النظام العام.

وعليه سيبين الباحث، أولاً التعريف التشريعي للنظام العام والتعريف القضائي للنظام العام والتعريف الفقهي والتعريف الإسلامي للنظام العام، وثانياً بيان خصائص النظام العام في النظم الوضعية والفقهاء الإسلامي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تعريف النظام العام:

1. التعريف التشريعي للنظام العام:

المشرع الفلسطيني لم يضع مفهوماً شاملاً للنظام العام، وإنما تناول مكونات النظام العام بصورة عامة دون تفصيل أو تحديد، حيث جاءت نص المادة (84) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2005م على أن "قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ النظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل الحقوق والحريات⁽¹⁾."

وفي الحقيقة أن النص السابق منتقد حيث اشترط على قوات الأمن والشرطة احترام كامل الحقوق والحريات ويفهم من ذلك أنه يتعين سلطة الضبط الإداري احترام الحقوق والحريات ولا يجوز الانتقاص منها عند ممارسة الضبط الإداري، وهذا يتنافى مع طبيعة الضبط الإداري الذي يؤثر على بعض الحقوق والحريات دون الأخرى؛ وعليه نوصي المشرع بتعديل النص الدستوري السابق بالنص على أن "قوات الأمن والشرطة.... وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام الحقوق والحريات".

كما ونصت المادة (3) من القرار بقانون رقم 6 لسنة 1963م بشأن الشرطة والمعمول به في قطاع غزة على أنه "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام، وعلى الأخص

(1) بموجب ما جاء بنص المادة (84) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م.

منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وتنفيذ ما تفرضه عليها من القوانين واللوائح من تكاليف⁽¹⁾.

كما وجاء نص المادة (4) من قانون الأمن العام رقم (38) لسنة 1965م وتعديلاته رقم (50) لسنة 1965م بشأن الشرطة المعمول به في الضفة الفلسطينية على أن واجبات القوة الرئيسية كما يلي: "أ. المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال"⁽²⁾.

وقد تم تعديل النصوص السابقة وفق ما جاء في نص المادة رقم (3) من القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 م بالنص على أنه "تختص الشرطة بالمهام الآتية: 1. المحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب العامة والسكينة العامة"⁽³⁾.

ونجد أن المشرع قد أضاف عنصراً رابعاً على مكونات النظام العام التقليدية وهي الآداب العامة وعليه فإن سلطة الضبط الإداري تستطيع التدخل لحماية النظام العام الأخلاقي والأدبي.

كما ونصت المادة رقم (14) من قانون الصحة رقم (20) لسنة 2004 م على أنه "بقرار من الوزير للوزارة فرض الحجر الصحي في فلسطين لمنع إنتقال الأمراض الوبائية منها وإليها"⁽⁴⁾.

كما وتتص المادة رقم (19) من القانون رقم (7) لسنة 1999 م بشأن البيئة على أنه "أ- تحدد الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة المقاييس المتعلقة بضبط نسب ملوثات الهواء التي قد تسبب الأذى والضرر للصحة العامة أو الرفاه الاجتماعي أو البيئة" كذلك نصت المادة رقم (25) من ذات القانون على أن "تعمل الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة على وضع المقاييس والتعليمات والشروط للحد من الإزعاج البيئي الصادر عن النشاطات المختلفة ويمنع صاحب كل منشأة أو أية جهة أو فرد أن يتسبب في إزعاج الآخرين"⁽⁵⁾.

(1) بموجب ما جاء بنص المادة (3) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 1965م، بشأن الشرطة المعمول به في قطاع غزة.

(2) بموجب ما جاءت به نص المادة (4) من قانون الأمن العام المؤقت رقم (38) لسنة 1965م، بشأن الشرطة والمعمول به في قطاع غزة.

(3) بموجب ما جاءت به نص المادة رقم (3) من القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017م.

(4) بموجب ما جاء في المادة (4) من قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م.

(5) بموجب ما نصت عليه المادة رقم (19) والمادة رقم (25) من القانون رقم (7) لسنة 1999م بشأن البيئة.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون البلديات الفلسطيني رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية في المادة رقم (15) على أنه "تتأط بمجلس الهيئة المحلية الوظائف والصلاحيات والسلطات المبينة في البنود التالية.. 9- الصحة العامة والرقابة عليها"⁽¹⁾.

من خلال ما تقدم يمكن الملاحظة بأن التشريعات الفلسطينية لم تتص صراحة على تعريف النظام العام، ولكن حددت بعض مكوناته، وعليه اكتفى المشرع بتحديد عناصر النظام العام تاركاً امر تحديد مفهوم النظام العام للفقهاء والقضاء، وفي الحقيقة أن المشرع الفلسطيني وفق في عدم وضع تعريف للنظام العام، وهذا رغم وجود العديد من النصوص القانونية التي تتحدث عن النظام العام، والسبب في ذلك أن فكرة النظام العام تتسم بمرونتها النسبية وهي تختلف باختلاف الزمان والمكان، كما وتختلف من دولة إلى أخرى.

(1) راجع المادة (15) من قانون البلديات الفلسطيني رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.

2. التعريف القضائي للنظام العام:

سلطة الضبط الإدارية عند ممارستها لوظيفتها الضبطية فإنها متقيدة بهدف المحافظة على النظام العام ومكوناتها التي حددتها التشريعات، وعليه فإنه لا يجوز لها مخالفة مكونات النظام العام وإصدار قرارات ضبطية بعيدة عنها، ولذلك رفضت محكمة العدل العليا التسليم بصحة القرار الإداري القاضي بإزالة الغرفة المملوكة للطاعن والتي أقامها على "الأرض البطريكية" على أن هذا الأمر غير متعلق بالنظام العام، ويستطيع المتضرر من هذا البناء اللجوء إلى القضاء المختص بذلك ولا تملك الإدارة قرارها بإزالته؛ لأن عمل سلطة الضبط الإداري مرتبط في المحافظة على النظام والأمن والصحة العامة⁽¹⁾.

وكذلك ما نصت عليه محكمة العدل العليا بأنه يتعين على الإدارة التقيد بممارسة الضبط الإداري بمكونات النظام العام المحددة من قبل التشريعات ولا يجوز مخالفتها وعدم

(1) مما قضت به محكمة العدل العليا (...، بالتدقيق في أوراق الدعوى والبيانات والمقدمة فيها مرافعات الطرفين تبين أنها مقدمة بتاريخ 2011/2/7م ضد محافظ بيت لحم للطعن في القرار الصادر عنه بتاريخ 2011/2/3م المتضمن إلزام المستدعي بإزالة غرفة من الطوب أقامها المستدعي على أرض البطريكية الروم الأرثوذكس في بيت لحم، ويستند الطاعن في طعنه إلى أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم ومعييب بعيب الانحراف في استخدام السلطة وقد ردت النيابة العامة بأن القرار صدر حفاظاً على النظام العام وحقوق المواطنين، وباستعراض البيانات المقدمة في هذه الدعوى تبين للمحكمة وجود ادعاء للمستدعي بأنه مزارع وضامن لأرض البطريكية وذلك بصفته خلفاً عاماً لمورثه والده وأن البطريكية تنكر صحة شهادة منسوبة لها بتاريخ 1993/6/28م تؤيد وجود ضمانه لمورث المستدعي للأرض البطريكية ونتيجة لذلك فقد تقدم وكيلها بشكوى للمستدعي ضده لإزالة الغرفة التي أقامها المستدعي على الأرض البطريكية وبناء على هذه الشكوى أصدر المستدعي ضده القرار المطعون فيه، وبتطبيق حكم القانون على ما تقدم وفي ضوء ما استقر عليه اجتهاد محكمتنا أن القانون الأساسي اناط بالسلطة القضائية سلطة الفصل في المنازعات الفردية وكفل للأفراد حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي وهي المحاكم العادية التي أوكل لها القانون سلطة تحقيق العدالة والفصل بينهم في ما تنازعوا فيه على حقوق ورسم إجراءات المحافظة على هذا الحقوق لحين الفصل في ادعاءاتهم إما صلاحية الحكام الإداريين حسب القانون فهي الحفاظ على الأمن العام أو النظام العام أو السلامة العامة التي تمس بالمصلحة العامة وبالمجتمع ككل وليس فصل المنازعات الفردية المتعلقة بالحقوق الشخصية ولذلك فإن سلطة الضبط الإداري المناط بهم لمنع الإخلال بالنظام العام والأمن العام تكون مقصورة على الأفعال المادية التي من شأنها الأضرار بمصالح أفراد بذاتهم فإنها لا تدخل ضمن اختصاص الضبط الإداري ولا تعتبر إخلالاً بالنظام والأمن العاميين وإن القانون فتح لهم باب القضاء العادي واسعاً للدفاع عن حقوقهم ورفع أي حيف بلحق بهم)، حكم محكمة المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 86 لسنة 2011م، بتاريخ 2012/5/7م "موسوعة المقتفي الإلكترونية".

الإبتعاد عنها ومتى تحققت هذه الحالة يكون قرارها معيباً في التعسف في استعمال السلطة ويكون القرار واجب الإلغاء⁽¹⁾.

(1) ومما قضت به محكمة العدل العليا في هذا الشأن (...، تقدم المستدعي بواسطة وكيله بهذه الدعوى بتاريخ 2020/8/19م ضد المستدعي ضدهم وذلك للطعن بقرار اعتقال المستدعي الصادر بتاريخ 2020/8/11م غير المشروع... ون المستدعي ووفق ما أنبأت عنه الأوراق موقوف بقرار من المستدعي ضده الأول محافظ محافظة سلفيت بتاريخ 2020/8/13م ضمن مبررات المحافظة على الأمن والنظام العام والسلم الأهلي والمجتمعي ولاستكمال إجراءات التحقيق في قضايا الفلتان وتهديد السلم الأهلي في منطقة بديا في محافظة سلفيت منها تعرض محل المواطن ص.ا لعملية سطو مسلح من قبل مسجلين ملثمين تم خلالها سرقة جميع المصاغ الذهبي والاعتداء على صاحب المحل بالضرب والتسبب في إيذائه بتاريخ 2020/6/22م وإطلاق النار على المحل بتاريخ 2020/7/29م... ونص قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001م بالمادة 1 على (تختص النيابة العامة دون غيرها بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون....) والمادة 2 (يباشر النائب العام الدعوى الجزائية بنفسه أو بواسطة أحد أعضاء النيابة العامة). والمادة 20 نصت على (1- يشرف النائب العام على مأموري الضبط القضائي ويخضعون لمراقبته فيما يتعلق بأعمال وظيفتهم 2- للنائب العام أن يطلب من الجهات المختصة اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق كل من يقع منه مخالفة لواجباته أو تقصير في عمله ولا يمنع ذلك من مساءلته جزائياً)...ولما كانت رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة هي رقابة مشروعية ومن واجب المحكمة أن تتأكد أن القرار الإداري لا يخالف القانون نصاً وروحاً وتسلب رقابتها على كيفية ممارسة الإدارة لسلطتها فإذا وجد القضاء أن الإدارة لم تضع نفسها في أحسن الظروف التي يوجبها القانون أو المبادئ القانونية العامة قبل إصدار القرار كان القرار مخالف للقانون فإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للقرارات الإدارية والتي تتخذها الإدارة بوجه عام فإن القرارات المتعلقة بالحريات الشخصية تخضع بقوة للقضاء الإداري ورقابته باعتبار القضاء حامي الحريات العامة وهذا ما يجيز للمحكمة بل للمحكمة أن تجيز لنفسها إخضاع تقدير الإدارة بذاته إلى رقابتها بمعنى أن القضاء الإداري هو قضاء مشروعية وملائمة بالنسبة للقرارات المتعلقة بالحريات العامة ولا تكون هذه القرارات ملائمة إلا إذا كانت لازمة لمواجهة حالة معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن العام أو النظام العام باعتبار هذا الأمر أو القرار الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر... وبالتالي لا يعتبر قرار المستدعي ضده الأول بحجز حرية المستدعي هو الوسيلة الوحيدة للحفاظ على الأمن العام في ظل قانون الإجراءات الجزائية وعليه فإن المستدعي ضده الأول يكون قد خرج في إصدار قراره عن نطاق دائرة الأعمال الإدارية واعتدى على صلاحية النيابة والقضاء وبالتالي فإن قراره يكون مخالف للقانون لبطلانه... ولهذه الأسباب تقرر المحكمة قبول الطعن وإلغاء القرار المطعون فيه والافراج الفوري عن المستدعي أينما كان محل توقيفه أو احتجازه ما لم يكن موقوفاً بصورة قانونية من قبل جهة ذات اختصاص) قرار المحكمة المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 123 لسنة 2020م بتاريخ 2020/9/9م "موسوعة مقام الإلكترونية".

3. التعريف الفقهي للنظام العام:

اختلف فقهاء القانون فيما بينهم على وضع تعريف محدد للنظام العام، والسبب في ذلك ما تتمتع به فكرة النظام العام من مرونة وعدم استقرار، حيث إنها تختلف باختلاف الزمان والمكان، وكذلك إختلاف فكرة النظام العام من فقيه إلى فقيه آخر⁽¹⁾.

وحيث أدى الإختلاف إلى وجود إتجاهين متناقضين، الأول: المفهوم الضيق للنظام العام، والثاني المفهوم الواسع للنظام العام وذلك على النحو الآتي:

أ. التعريف الفقهي الضيق للنظام العام:

تزعم هذا الإتجاه الفقيه "هوريو" حيث اعتبر أن النظام العام حالة فعلية معارضة للفوضى، وهو بذلك قد اقتصر على المكونات المادية للنظام العام بينما المكونات الأدبية لا تدخل في وظيفة الضبط الإداري⁽²⁾.

ومن أنصار هذا الرأي الفقيه محمد فؤاد مهنا حيث عرف النظام العام "النظام المادي فقط أي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، فلا شأن للضبط الإداري بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية ولا شأن له بالأفكار والعقائد التي تسود المجتمع ولو كانت ضارة بالنظام الاجتماعي إلا إذا كانت لهذه الأفكار والعقائد مظهر خارجي يهدد النظام العام المادي، فهنا تتدخل سلطة الضبط الإداري لمنع هذا الإخلال، ولا يجوز أن يفهم من هذا حماية المجتمع من المؤثرات المعنوية والروحية الضارة خارجة عن اختصاص الدولة؛ لأن من أولى واجبات الدولة المحافظة على النظام الاجتماعي، ولكن الدولة تستخدم لتحقيق ذلك وسائل أخرى غير وسائل الضبط الإداري"⁽³⁾.

وعليه نجد أصحاب هذا الإتجاه اقتصروا على المكونات المادية للنظام العام دون الأدبية كون الأخيرة مرتبطة بالأحاسيس والعقائد والشعائر التي يصعب تحقيقها تحديداً دقيقاً، وبالتالي تخرج من سلطة الضبط الإداري.

(1) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص58.

(2) عبد العليم، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على M. Hauriou, p549 (3) مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص643، مشار إليه: العاوير، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، ص30.

ونحن من جانبنا لا نتفق مع أصحاب الإتجاه الأول بتحديد مكونات النظام العام وإقتصارها على المكونات المادية وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة دون الأدبية، وفي الحقيقة أن مكونات النظام العام تختلف باختلاف الزمان والمكان ففي زماننا لم يعد الإخلال بالنظام العام مقتصر على المكونات المادية، وبالتالي كان من الصواب إضافة العناصر الأدبية المتمثلة في الآداب العامة و احترام كرامة الإنسان.

ب. التعريف الفقهي الواسع للنظام العام:

حيث اختلف الفقه الفرنسي من وضع تعريف محدد للنظام العام، فقد ذهب جانب من الفقه إلى تعريف النظام العام بأنه "مجموع الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لاغنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين"⁽¹⁾.

وذهب جانب آخر إلى أن المقصود بالنظام العام "هو ذلك التنظيم الذي يتسع ليشمل جميع أبعاد النشاط الاجتماعي، ويشمل النظام المادي والأدبي والاجتماعي"⁽²⁾.

وفي الحقيقة أن التعريف السابق للنظام العام قد أصابه العوار بإضافته للنشاط الاجتماعي إذ إنه لا يمكن التوسع في مكونات النظام العام ليشمل النظام الاجتماعي، لأنه يؤدي إلى الإخلال بمبدأ التوازن بين سلطات الضبط الإداري وبين حريات الأفراد كون الأخير يشمل كافة النشاطات التي يقوم بها الأفراد من نشاطات فيما بينهم وهذه النشاطات غير محصورة ومتعددة، وعليه لا يمكن حصرها ولا يمكن إضافتها ضمن مكونات النظام العام؛ لأن فكرة النظام العام محددة في إطار قانوني وليس من المعقول أن نضيف مكونات إلى النظام العام متحللة من الوصف القانوني.

وقد سار الفقه المصري على طريق الفقه الفرنسي حيث إنه لم يضع مفهوم محدد للنظام العام، حيث ذهب جانب من الفقه إلى تعريف النظام العام بأنه "حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، فهو حالة وليست قانوناً، وأحياناً تكون

(1) M. WALINE, p.641, العام في تحقيق النظام العام، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، ص 59. وأثره على الحريات العامة، ص 59.

(2) G. Burdeau, Traite De Science politique, p.292-293, دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 59.

مادية فتوجد في المجتمع والأشياء، كما أنها أحياناً أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق، وأحياناً أخرى تكون هذه الحالة هي الأمرين معاً⁽¹⁾.

كما وعرفه آخرون بأنه "ظاهرة قانونية الغرض منها حماية الأسس التي يقوم عليها المجتمع، ولذلك فالنظام العام يشمل النظام المادي والنظام الأدبي"⁽²⁾.

وعلى ذلك نجد أن من الصعوبة وضع مفهوم محدد للنظام العام، وذلك لما سبق بيانه من تمتع فكرة النظام العام من مرونة وعدم إستقرار وإختلاف فكرة النظام العام بإختلاف المكان والزمان، وعلى ذلك يؤيد الباحث تعريف النظام العام بأنه "ظاهرة قانونية وإجتماعية تشكل مجموعة من القواعد الأساسية في المجتمع والتي لا يجوز مخالفتها بأي حال من الأحوال وإلا تحلل المجتمع بنفسه، وهذه القواعد تجد مصدرها في القوانين أو العرف أو أحكام القضاء، وهي تتصف بالمرونة والنسبية، وتختلف بإختلاف النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة"⁽³⁾.

4. ماهية الفقه الإسلامي للنظام العام:

الضبط الإداري في الإسلام أوسع وأشمل من الضبط الإداري في القوانين الوضعية حيث إن الأول يقصد به التضامن في تطبيق الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بقصد تحقيق المقاصد الشرعية الخمس وحفظ الضروريات المتمثلة في (الدين والنفس والعقل والنسل والمال) في حين أن الضبط الإداري في القوانين الوضعية يهدف إلى المحافظة على النظام العام فقط⁽⁴⁾، وعليه نجد أن المقاصد المحددة في الشريعة الإسلامية كافية لتنظيم أمر الدين والدنيا بما يشمل المحافظة على تطبيق أحكام الشريعة وتحفظ صيانتها وتدفع ما يفسدها.

وقد إستقرت أحكام الشريعة الإسلامية على اعتبار أن المصلحة المعتبرة (بعضاصرها الخمسة) هي الغايات الأساسية والمتمثلة في حفظ الدين والنفس والعقل والنسل والمال هي التي

(1) فوزي، المبادئ العامة للقانون -دراسة مقارنة-، ص48.

(2) المشهوراي، سلطات البوليس الإداري في ظل الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة- في القانون المصري والفلسطيني، ص10.

(3) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص61.

(4) حمو، سلطات الضبط الإداري في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية -دراسة مقارنة-، ص120.

تستهدفها قواعد النظام الإسلامي وتكون لها الأولوية بذلك، وتعتبر المصلحة المعتبرة بأنها تدل على النظام العام بمعناه الإداري الحديث⁽¹⁾.

وبما أن المصلحة المعتبرة تشمل كافة عناصر النظام العام الإسلامي لذلك نجد في الحدود محافظة على تلك المصلحة ويعرف الإمام الماوردي الحدود بأنها "زاجر خصها الله تعالى عن ارتكاب ما حظر وترك ما أمر به"⁽²⁾.

يقول الإمام الغزالي عن المصلحة المعتبرة "أنها المحافظة على مقصود الشرع، ومقصود الشرع من الخلق خمسة: أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم ومالهم، فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة وكل ما يفوت هذه الأصول فهو مفسدة ودفعها مصلحة"⁽³⁾، من خلال تعريف الإمام الغزالي للمصلحة العامة نجد أن المفهوم يقابل فكرة النظام العام بحيث يستوعبها، غير أن ما يميز مفهوم المصلحة أنه يضيف الأمور المتعلقة بحفظ الدين الذي يعبد الناس به ربهم، لأن هذا المراد من الخلق، لقوله تعالى ﴿وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ﴾⁽⁴⁾.

وبالمقارنة بين النظام العام في القوانين الوضعية بالنظام القانوني الإسلامي نجد أن كل قاعدة قانونية في القانون الوضعي تتعلق بموضوعها بالمصلحة العامة تعتبر من النظام العام، فالمعيار عندهم هو المصلحة العامة، وفي المقابل نجد أن العبرة في النظام القانوني الإسلامي ليس فيما يتعلق بموضوع الحكم بل بالحكم ذاته، من حيث كونه مفسراً قاطعي الدلالة على معناه، أو بمصلحة أو بمعنى عام نهضت الأدلة القطعية على ثبوته قطعاً. وبالتالي لم يربط التشريع الإسلامي نظامه الشرعي العام بالمصلحة العامة فقط، فالمصلحة العامة ليست هي مدار التشريع كله في الشريعة الإسلامية، وإن كان لها اعتبارها الخاص المستقل الذي يوجب رعايتها في كل تصرف فردي، أو تطبيق حكم يتعلق بمصلحة فردية؛ بل جمعت إلى ذلك اعتبار المصلحة الفردية⁽⁵⁾.

(1) مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، ص 153.

(2) الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ص 219.

⁽³⁾ (الغزالي، المستصفى، ص 139.

(4) سورة الذاريات: 56.

(5) الدريني، المناهج الأصولية في الاجتهاد بالرأي في التشريع الإسلامي، ص 246.

فمفهوم الصالح العام أو المشترك في الشريعة إذن مزدوج، فكان طبيعياً ومنطقياً ألا يكون المعيار موضوع الحكم، بل ثبوت الحكم قطعاً، نصاً ودلالة، أو ثبوت المعنى العام أو المصلحة ثبوتاً قطعياً. وبذلك تتضح نظرية الشريعة الإسلامية بهذا المعيار، فتكون بذلك قد استقلت عن كل من المذهب الفردي الذي يعتبر محور التشريع الفرد ومصالحه الذاتية، ومن المذاهب الأخرى التي تجعل المصلحة العامة وحدها مدار التشريع، دون المصلحة الفردية⁽¹⁾

ثانياً: خصائص النظام العام:

ولتوضيح ذلك يتعين علينا بيان خصائص النظام النظم الوضعية وخصائص النظام العام في الفقه الإسلامي وذلك على النحو الآتي:

1. خصائص النظام العام في النظم الوضعية: تتميز فكرة النظام العام في القانون الوضعي

بمجموعة من الخصائص تتمثل فيما يلي:

أ. **العمومية:** هدف سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام أمام الكافة فهو لا يقتصر على فرد معين أو مجموعة محددة وإنما أمام الجمهور دون تحديد وفي الحقيقة إذا كانت سلطة الضبط الإداري تهدف لحماية المصالح الطائفية أو الحزبية فهذا يعتبر إنحرافاً عن استخدام الضبط الإداري وبالتالي تخرج سلطة الضبط عن تنظيم العلاقات الخاصة بين الأفراد أو المؤسسات أو الشركات أو الجمعيات مهما بلغ عدد أعضائها⁽²⁾.

ب. **أحكام النظام العام آمرة ولا يجوز مخالفتها:** كون أن النظام العام يتعلق بالقيم الأساسية في المجتمع لذلك لا يجوز مخالفتها⁽³⁾، لأن غاية الضبط الإداري هي المحافظة على النظام العام⁽⁴⁾.

ت. **قواعد النظام العام تقوم على اعتبارات نسبية:** تتسم فكرة النظام العام بالمرونة والتطور وحيث إنها تختلف باختلاف الزمان والمكان، وكذلك تختلف من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المتبع داخل الدول⁽⁵⁾، وأساس هذه القاعدة أن تحديد مكونات النظام العام مرجعيتها هي التقاليد والأعراف السائدة في المجتمع هذا من جانب، والقواعد

(1) الدريني، المناهج الأصولية في الاجتهاد بالرأي في التشريع الإسلامي، ص 248.

(2) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري -دراسة مقارنة-، ص 69.

(3) كنعان، القانون الإداري، ص 277.

(4) خرشي، محاضرات في الضبط الإداري، ص 33.

(5) غانم والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص 218.

القانونية العامة من جانب آخر⁽¹⁾ كما ويترك كذلك تحديد مكونات النظام العام من قبل الفقه والقضاء⁽²⁾، وهذا يعني أن قواعد النظام العام ليست من صنع المشرع وحده؛ لأن النظام العام لا يمكن أن يجد قابلية في المجتمع إلا عند رضى أفراد الجماعة به⁽³⁾.

وتجدر الملاحظة إلى أن دور القضاء في تحديد مرونة النظام العام في المسائل المعروضة عليه وتفسيره لما يندرج تحت النظام العام يجب أن يخضع للرقابة القضائية، ولو تركنا تحديد ما يتعلق بالنظام العام من عدمه للقاضي بدون رقابة لأدى ذلك لإنحراف القاضي لأرائه الشخصية⁽⁴⁾.

ث. **المادية:** غالبية الفقه أجمع على أن مكونات النظام العام هي المكونات التقليدية أو المادية متمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة إلا أن الإجتهد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي أضاف احترام كرامة الإنسان وهو عنصر حديث "معنوي" في حين أن فكرة الآداب العامة مختلف عليها في الفقه الفرنسي على اعتبار هل أنها من مكونات النظام العام أم لا. مع العلم بأنها أعتبرت من مكونات النظام العام في الدول العربية والإسلامية⁽⁵⁾.

2. خصائص النظام العام في الفقه الإسلامي:

بما أن فكرة النظام العام في الفقه الإسلامي تشمل كافة نواحي الحياة فقد استتب العلماء خصائص النظام العام من الأدلة الكلية والتفصيلية لأحكام الشريعة الإسلامية وهذه الخصائص متمثلة في المصلحة والشمولية والتكامل والصفة الدينية والأصالة والاستقلال والمرونة وأنها مثالية وواقعية والتوافق مع الفطرة وحتمية تحقيقها للمصالح الإنسانية وكذلك ثنائية المسؤولية وثنائية الجزاء وصفة العموم في الزمان والمكان⁽⁶⁾، وعليه سنتعرض لهذه الخصائص بإيجاز وذلك على النحو الآتي:

أ. **النظام العام الإسلامي نظام مصلحي:** المصلحة والنظام متلازمان ولا يمكن لأحدهما أن ينفك عن الآخر فالمصلحة تؤثر بشكل كبير على بيان مدى تواجد المصلحة من

(1) كنعان، القانون الإداري، ص 277.

(2) الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري -دراسة مقارنة-، ص 83.

(3) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 68.

(4) كنعان، القانون الإداري، ص 278.

(5) غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، ص 83.

(6) القرضاوي، الخصائص العامة للإسلام، غير مرقم.

عدمها كما يتبين لنا العلاقة بين المصلحة والنظام العام من خلال ما جاءت به مقاصد الشريعة وذلك بإعتبار أن حفظ النظام العام هدفه صلاح العقل والعمل⁽¹⁾، ويقول الإمام الشاطبي: (إن أحكام الشريعة تشتمل على مصلحة كاملة في الجملة وعلى مصلحة جزئية لكل مسألة على الخصوص)⁽²⁾، وهذه الخاصية تتفق مع النظام العام الوضعي في تحقيق المصلحة عند تقييد نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام ولكن المصلحة الإسلامية أوسع وأشمل من المصلحة في النظم الوضعية.

ب. **خاصية المصدر التشريعي:** أن ما يميز النظام العام الإسلامي عن النظام العام في النظم الوضعية هو أن مصدر النظام في الشريعة مستمد من الأحكام الشرعية والربانية، ودليل ذلك ما جاء في قوله تعالى ﴿الْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتِمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِي وَرَضِيتُ لَكُمُ الْإِسْلَامَ دِينًا﴾⁽³⁾، بينما مصدر النظام في القانون هي أحكام وضعية يضعها البشر من خلال قواعد وأحكام منظمة لنشاط الأفراد.

ت. **خاصية ثنائية المسؤولية:** ويقصد بذلك أن جميع أفراد المجتمع المسلم مكلفون بتنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية والتي تشمل الحفاظ على حق الله وحق العباد أما المسؤولية الثانية فهي تقوم على توجيه الغير بتطبيق أحكام الشريعة⁽⁴⁾، ودليل ذلك ما جاء في قوله عز وجل ﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ﴾⁽⁵⁾، بينما لا يوجد لهذه الخاصية مثال في النظم الوضعية حيث أن المسؤولية الواجبة في النظم الوضعية هي التزام الأفراد بتنفيذ الأحكام المتعلقة بالمحافظة على النظام العام ولا علاقة له بغيره.

ث. **تمتع النظام العام الإسلامي بالاصالة والاستقلال:** ويقصد بهذه الخاصية أنه يجب اتباع قواعد الشريعة الإسلامية دون غيرها من القواعد حيث أنها كافية لمعالجة جميع المستجدات من الأمور الحياتية العادية منها والإستثنائية.

ج. **الثبات والمرونة:** الإسلام ترك للمسلمين طريقة التنظيم بما يتناسب مع ظروف المجتمع في كل مكان وزمان على أن يكون في إطار الشرع ، والضبط الإداري في الإسلام يقوم

(1) حمو، سلطات الضبط الإداري في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية -دراسة مقارنة-، ص 130.

(2) الشاطبي، الموافقات، (ج2/168).

(3) سورة المائدة: 3.

(4) حمو، سلطات الضبط الإداري في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية -دراسة مقارنة-، ص 131.

(5) سورة التوبة: 71.

على مبادئ عليا وعامة وهو بذلك يكتسب خاصية المرونة والقابلية التي يتمتع بها النظام الإسلامي الذي حددته الشريعة الإسلامية وتلك الخاصية تسير جنباً إلى جنب مع عنصر الثبات ، والثبات تظهره قواعد الشريعة ونصوصها القطعية والاصول فيها ، بينما المرونة تظهر في الفرع والوسائل والمتغيرات ، ثم إن الفرع يرد الى أصله ، وبناءً على ما تقدم يتسم النظام العام في الشريعة الإسلامية بالثبات سواء من حيث الأحكام الشرعية أم من حيث المصلحة العامة فالأحكام الشرعية التي تتعلق بمكونات النظام العام هي قواعد نصت عليها نصوص قطعية الثبوت قطعية الدلالة من القرآن الكريم والسنة النبوية ومما انعقد عليه إجماع الأمة وما إستقر عليه أمرها علماً وعملاً ونظراً وتطبيقاً⁽¹⁾، وأن المرونة التي تتمتع به الشريعة الإسلامية متمثلة في التشريع والتطبيق وهذا ما يميز النظام العام في الفقه الإسلامي بينما النظام العام في القانون الوضعي بما أنه ثابت الوجود إلا أنه يقوم على قواعد غير واضحة المضمون حيث تختلف من وقت لآخر ومن مكان لآخر وهذا ما يجعلها فكرة مرنة ومتطورة.

ح. إمتيازه بالشمولية: إن السلطة المختصة بالمحافظة على النظام العام في الإسلام تهدف إلى المحافظة على النظام العام أو إحدى الوظائف المخولة له فهو يقوم بالأعمال التي تتعلق بالنفع العام دون تخصيص⁽²⁾، وذلك لأن النظام الإسلامي يدعو إلى إقامة مجتمع مشترك ومتعاون على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر⁽³⁾، وعليه تتفق وظيفة سلطة ولي الأمر في تقييد المباح وسلطة المحتسب في المحافظة على النظام العام مع أعمال سلطة الضبط الإداري في المحافظة على خاصية العمومية للنظام العام.

خ. إمتيازه بثنائية الجزاء: خاصية الجزاء متمثلة في إيقاع عقوبة محددة على المخالفين وهي بذلك تعتبر إجراءً مهماً لتحقيق الردع، والجزاء الواقع على المخالفين لمبدأ المشروعية في القوانين الوضعية هو جزاء توقعه الدولة بينما الجزاء الواقع على المخالفين لمبدأ المشروعية وفق أحكام الشريعة الإسلامية هو ثنائية الجزاء فالجزاء الأول هو جزاء دنيوي يوقعه ولي الأمر أو المحتسب على المخالفين بينما الجزاء الآخر هو جزاء أخروي وذلك تحقيقاً لإستقرار المجتمع، حيث قال الله تعالى ﴿إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ

(1) القرضاوي، السياسة الشرعية في ضوء نصوص الشريعة ومقاصدها، ص209.

(2) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري -دراسة مقارنة-، ص71.

(3) حمو، سلطات الضبط الإداري في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية -دراسة مقارنة-، ص 134.

يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ^١ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ^(١)، في حين أن الجزاء المترتب على عدم المشروعية عند مخالفة النظام العام الوضعي هو جزاء فردي أي أنه جزاء توقعه الدولة على المخالفين ولا يوجد جزاء آخر .

ومن الجدير بالملاحظة نجد أن خصائص النظام العام في الشريعة الإسلامية أوسع وأشمل من خصائص النظام العام في القوانين الوضعية؛ حيث أننا نجد أن غرض الضبط الإداري في النظم الوضعية هو الحفاظ على مكونات النظام العام سواء التقليدية أم الحديثة بينما غرض الضبط الإداري الإسلامي هو تحقيق المقاصد الخمس وبالتالي لا يمكن أن نجد صورة في القوانين الوضعية غير موجودة في النظام العام الإسلامي.

وقصارى القول في ذلك أن النظام العام في الشريعة الإسلامية -بما هو ذو عناصر أساسية تنهض بها أدلة قاطعة- ثابت على مر الزمن، إذ لا يجوز تغييره أو تبديله، فلا مجال للرأي فيه، ولا يجوز العمل على خلاف ما يقضي به؛ لأنه يمثل الإرادة الإلهية في التشريع في أعلى مراتب الوضوح والقوة، في حين نجد أن مفهوم النظام العام في القوانين الوضعية نسبي متغير وذو مفهوم متطور، على الرغم من أن معياره موضوعي مرتبط بالمصلحة العامة، وذلك لتغير مفهومها أيضاً في النظم التشريعية الوضعية في كل عصر^(٢)، بمعنى هناك قواعد وأصول تضبط موضوع النظام العام ويوجد قواعد وما يستحدث يعرض على تلك القواعد والموافق لها تتدرج تحته والمخالف للقواعد والأصول يعدل حتى يندرج تحت أي منها .

(١) سورة المائدة: ١٣٣.

(٢) الدريني، المناهج الأصولية في الاجتهاد بالرأي في التشريع الإسلامي، ص ٢٤٨.

الفرع الثاني

عناصر النظام العام

سلطة الضبط الإداري في حماية النظام العام هي سلطة مقيدة وفق المجالات المحددة لحماية المجتمع، فهي وفق ذلك لا تتمتع بسلطة تقديرية في تحقيق المصلحة العامة، وإذا أصدرت الإدارة قرارات لتقييد نشاط الأفراد وفق سلطتها التقديرية فإنها تكون قد أساءت استعمال السلطة وقراراتها تكون قابلة للإلغاء.

وذهب جانب كبير من الفقهاء إلى أن مكونات النظام العام هي تلك المكونات المادية التقليدية وهي المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة⁽¹⁾ بينما ذهب جانب آخر إلى إدخال جوانب مادية أخرى، وهي الأمن الاقتصادي في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى إدخال الجوانب المعنوية الحديثة، وتشمل المحافظة الأخلاق والآداب العامة واحترام كرامة الإنسان، وهذا الغرض بطبيعته ينسجم مع المجتمعات العربية والإسلامية، ومنها المجتمع الفلسطيني الذي يرتبط بعبادات وتقاليد لا يمكن المساس بها⁽²⁾، وكذلك أضافت بعض التشريعات المحافظة على الرونق والمظهر العام⁽³⁾، وعلى ذلك سنبين مكونات النظام العام التقليدية أو المادية ثم المكونات الحديثة أو المعنوية وبيان موقف المشرع الفلسطيني منها على النحو الآتي:

أولاً: المكونات التقليدية للنظام العام:

1. المحافظة على الأمن العام:

ويقصد بالأمن العام هو كل ما يطمئن الإنسان على نفسه وماله، ولذلك ينبغي على الدولة منع كل ما يخل باستقرار المجتمع، كالمظاهرات والتجمعات الخطرة في الطرق، والعمل على توقي الكوارث العامة كالفيضانات والحرائق والعمل على منع وقوع الجرائم والمحافظة على نظام المرور⁽⁴⁾.. الخ، أو هو تحقيق الأمن والاستقرار والنظام وحماية أموال المواطنين وأنفسهم من الجرائم والإعتداءات والكوارث مثل الفيضانات والحرائق والعواصف وإنهيارات المباني⁽⁵⁾.

(1) القاضي، أصول القانون الإداري، ص 50 وما بعدها، زين الدين، الإصلاح الإداري في مصر والدول النامية، ص 376، عمرو، مبادئ القانون الإداري، ص 16 وما بعدها.

(2) غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، ص 82.

(3) العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية -دراسة مقارنة-، ص 280-281.

(4) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص 524.

(5) عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، ص 210.

وبناءً على ذلك فإن الإدارة تكون ملزمة بتطبيق الإجراءات التي تهدف إلى تحقيق الأمن العام والوقاية من الأخطار والكوارث المحتملة أو أي مخاطر تهدد كيان المجتمع والأفراد⁽¹⁾.

خول المشرع سلطات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام، حيث جاءت الفقرة (7) من المادة رقم (69) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 م بقولها يختص مجلس الوزراء بما يلي: 1، 2، 3، ... 7 - مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي، وكذلك نص المادة (84) من ذات القانون، وذلك في الفقرة الأولى منها على اختصاص قوات الأمن والشرطة "قوات الأمن والشرطة قوة نظاميه وهي القوة المسلحة في البلاد وتتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات"⁽²⁾.

كما ونص القرار بقانون رقم (6) لسنة 1963 م بشأن الشرطة في ما جاء في المادة رقم (3) على "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن العام ومنع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وتنفيذ ما تفرضه عليها من القوانين واللوائح من تكاليف"⁽³⁾، وصدر حديثاً قرار بقانون رقم (23) لسنة 2017م بشأن الشرطة حيث وسع من اختصاصات هيئة الشرطة في المحافظة على النظام العام وأضاف مكونات حديثة حيث نصت المادة رقم (3) على أنه: "تختص الشرطة بالمهام الآتية: 1. المحافظة على النظام والأمن العام والآداب العامة والسكينة العامة..⁽⁴⁾".

كما ونص المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م فيما يتعلق باختصاص المحافظين وذلك في المادة رقم (5): يتولى المحافظ الاختصاصات والصلاحيات التالية: 1- الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين"⁽⁵⁾.

(1) شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، ص 337.

(2) القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 م، المادة 69 و 84.

(3) القرار بقانون، رقم 6، سنة 196م، المادة (3).

(4) راجع المادة رقم 3 من القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017م بشأن الشرطة.

(5) المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة (2003م)، بشأن اختصاصات المحافظين، المادة (5).

ومن أمثلة ذلك ما نص عليه قانون الأسلحة النارية والذخائر الصادر في عام 1998م وذلك بموجب نص المادة رقم (12) على أنه: "لوزير الداخلية في حالات الطوارئ أو إخلال بالأمن العام أو وقوع اضطراب من شأنه الإخلال بالأمن العام أن يأمر بسحب جميع الأسلحة من منطقة أو مناطق معينة ولمدة محددة أو لحين إشعار آخر وعلى المرخص له أن يسلم السلاح الناري والذخيرة التي في حوزته فوراً لأقرب مركز شرطة يقع في دائرته ويعطي بذلك إيصالاً بإستلامه وكل من سلم سلاحه وذخيرته بعد إنقضاء المدة أن يطلب إسترداده"⁽¹⁾.

ومن أمثلة ذلك ما جاء به مجلس الدولة الفرنسي على سبيل المثال بمشروعية ما أصدره المحافظ الذي قام بحظر بيع المشروبات الكحولية من الساعة العاشرة مساءً حتى الساعة السادسة صباحاً في كل أنحاء المحافظة، وذلك بهدف تقليل حوادث المرور وحماية الأمن العام في المحافظة⁽²⁾.

كما جاءت الشريعة الإسلامية لتحقيق المصالح العامة والمحافظة على الكليات الخمس (الدين والنفس والعقل والنسل والمال) وحماية المجتمع الإسلامي من الجرائم وعليه نجد ان النظم الوضعية تتفق مع الشريعة الاسلامية؛ لأن من أهدافها المحافظة على أمن المجتمع، وما يقابل الأمن العام في الإسلام فهو حفظ النفس و المال و العرض. حيث تواترت نصوص الشريعة الإسلامية على بيان مكانة حفظ النفس المسلمة من الكتاب والسنة والإجماع⁽³⁾، ودليل ذلك ما جاء في قوله تعالى ﴿وَمَنْ يَقْتُلْ مُؤْمِنًا مُتَعَمِّدًا فَجَزَاؤُهُ جَهَنَّمُ خَالِدًا فِيهَا وَغَضِبَ اللَّهُ عَلَيْهِ وَلَعَنَهُ وَأَعَدَّ لَهُ عَذَابًا عَظِيمًا﴾⁽⁴⁾، ولتحقيق ذلك أنيط بولي الأمر أو المحتسب مهمة تحقيق الأمن والسلامة العامة لجميع أفراد المجتمع المسلم وفق ما جاءت به أحكام الشريعة الإسلامية من أمر بالمعروف أو نهي عن المنكر.

وفي هذا المقام كان لا بد للباحث أن يعرف الأمن العام وذلك بأنه "عبارة عن تحقيق الأمان والطمأنينة للشخص على نفسه وماله وعرضه من أي خطر تحقق أو محتمل وقوعه سواء كان مصدر الخطر بفعل الإنسان أو الحيوان أم كانت بفعل الطبيعة".

(1) قانون الأسلحة النارية والذخائر، رقم 2، لسنة 1998م.

(2) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 79 وما بعدها.

(3) الحايك، مسؤولية الدولة في حفظ النفوس، ص 4 وما بعدها.

(4) سورة النساء: 93.

2. المحافظة على الصحة العامة:

ويقصد بها حماية صحة الأفراد من الأمراض والأوبئة ومنع انتشارها والحد من آثارها ويتم ذلك بوسائل عديدة والتي منها حيث تقوم الإدارة بتطعيم الأفراد وتعمل على منع انتشار الأمراض، وتقوم بتوفير المياه الصالحة للشرب ومراقبة الأغذية وصلاحيتها⁽¹⁾، أو هي "اتخاذ الإجراءات الوقائية والعلاجية من أجل حماية المواطنين من الأمراض وتفتيشها وضمانة توفير مياه صالحة للشرب وأماكن نظيفة خالية من التلوث"⁽²⁾.

والأفراد أن يتمتعوا بالحياة إلا عند توافر بيئة خالية من التلوث لكي يتمكنوا من العيش فيها، لذلك كان لزاماً على الإدارة أن تنص على الإجراءات الضابطة التي تمنع تلوث البيئة⁽³⁾.

كما ونصت المادة رقم (9) من القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية على إتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة⁽⁴⁾، كما وجاء في نصوص القانون رقم (7) لسنة (1999م) بما يتعلق بوجوب المحافظة على البيئة من الملوثات والمحافظة على البيئة الأرضية والهوائية وأيضاً المائية من كل الملوثات، وفرض القانون عقوبات على من يتسبب في ذلك⁽⁵⁾.

(1) راضي، القانون الإداري، ص60.

(2) الشاعر، الوجيز في القانون الإداري، ص115.

(3) العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية -دراسة مقارنة-، ص282.

(4) وفق ما جاء في المادة رقم (15) من القانون رقم 1 لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية في الفقرة رقم 9- الصحة العامة والرقابة عليها: أ. اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس. ب. مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتثبت من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية في المحال العامة واتخاذ التدابير لإبادة البعوض والحشرات الأخرى ومكافحة الفئران والجرذان والزواحف الضارة. ج. إنشاء المسالخ وتنظيمها وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها. د. مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها ومكافحة الغلاء بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة. هـ- إنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

(5) قانون بشأن البيئة رقم (7) لسنة 1999م.

كما ونص المشرع الفلسطيني على ضرورة المحافظة على الصحة العامة، وذلك من خلال قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة (2004م) حيث جاء في تقسيم فصوله ما يفيد بالمحافظة على الصحة العامة حيث أعطى المشرع الصلاحية لوزير الصحة بتوفير التأمين الصحي اللازم لسكان المجتمع، وكذلك وضع الأنظمة اللازمة للتأكد من سلامة الغذاء وتحديد الشروط والضوابط في المنشآت الخاصة بجمع ونقل النفايات الخطرة وطرق إتلافها، ومكافحة القوارض والحشرات والإشراف على شبكات الصرف الصحي وشواطئ البحار ومكافحة الأمراض المعدية وغير المعدية وحصر إنتشارها وإزالة جميع المكاره الصحية ومنع مزولة مهنة أو حرفة تؤثر على الصحة العامة أو صحة البيئة⁽¹⁾.

كما وجاء في قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م المادة رقم (3) على أنه "تهدف المؤسسة إلى تحقيق الأهداف التالية: 2. المساهمة في توفير الحماية الصحية والاقتصادية للمستهلك من خلال اعتماد المواصفات والمقاييس الفلسطينية ومنح شهادات وعلامات المطابقة"⁽²⁾.

وجاء أيضاً في المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة (2003) بما يتعلق باختصاصات المحافظين وذلك في نص المادة (5): "يتولى المحافظ الاختصاصات والصلاحيات التالية: 1- الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين"⁽³⁾.

وبالرجوع إلى أحكام الشريعة الإسلامية فيما يتعلق بحماية الصحة العامة في الإسلام نجد أن الشريعة الإسلامية أعطت إهتماماً كبيراً فيما يتعلق بصحة الإنسان في بدنه وعقله وأوجبت الشريعة الإسلامية على المسلمين حماية ذلك كما وحددت ضمانات تكفل حماية صحة الإنسان حيث⁽⁴⁾، وحفظ الصحة العامة وفق تصنيف الإمام الشاطبي من خلال تدابير حماية أركان الصحة الجسمية أو النفسية أو البيئية وتنشيت قواعدها أي تحفظها عند وقوعها وتسمى "التدابير التعزيرية" وهناك تدابير تدرأ عن الصحة الجسمية أو النفسية أو البيئية في الاختلال الواقع أو المحتمل وقوعها وتسمى "التدابير الوقائية"⁽⁵⁾، كما ويبين الإسلام طبيعة الحجر

(1) قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة (2004م).

(2) المادة رقم 3 من قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م.

(3) المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة (2003م) بشأن اختصاصات المحافظين، المادة (5).

(4) الغامدي، حق الإنسان في سلامة صحته في الشريعة والنظام، ص44 وما بعدها.

(5) الشاطبي، الموافقات في أصول الأحكام، ص8.

الصحي فحث الأصحاء على عدم مخالطة المرضى بالأمراض المعدية⁽¹⁾، ودليل ذلك قوله صلى الله عليه وآله وسلم (فر من المجزوم كما تفر من الأسد)⁽²⁾، وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الضبط الإداري الإسلامي لا تقتصر أحكامها في المحافظة على الصحة العامة على ذلك بل تمتد سلطة الضبط الإداري الإسلامي إلى المحافظة على صحة باعة الخضروات والأسواق ومنع أصحاب الأمراض من استعمال الأماكن العامة من أجل أن يأكل الناس طعاماً هنيئاً مريئاً وشراباً طيباً وكذلك عدم إلقاء القمامة في الشوارع والمحافظة على المنظر العام.

ومن خلال ما تقدم يعرف الباحث الصحة العامة بأنها "حماية صحة الأفراد ووقايتها من الأمراض والأوبئة من خلال إتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية اللازمة لذلك".

3. المحافظة على السكينة العامة:

ويقصد بالسكينة العامة "المحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، وحماية الأفراد من مضايقات الغير التي تستلزم تدخل الإدارة لإيقاف هذه المضايقات"⁽³⁾، أو يقصد بها عملية ضمان توفر الهدوء والقضاء على الضوضاء والأصوات العالية المقلقة لراحة وأعصاب المواطنين مثل مكبرات الصوت وآلات التنبيه في المواصلات العامة⁽⁴⁾.

لذا من الواضح أن التشريعات بصفة عامة تهتم بالمحافظة على السكينة العامة وذلك عن طريق منح التراخيص وإنشاء المدن وأيضاً إنشاء المناطق الصناعية البعيدة عن أماكن السكن وأيضاً حظر بعض الأنشطة والمهن في بعض المناطق لمخالفتها لغرض السكينة العامة، وتملك الإدارة حق إيقاع العقوبات اللازمة إزاء المخالفين، ويرجع السبب في زيادة الضوضاء في المجتمع إلى عدة أسباب منها⁽⁵⁾:

أ. انخفاض مستوى الوعي والحس الرaqي.

ب. ضعف السلطة وفقد هيبتها.

ت. عدم وجود التقدم التكنولوجي.

(1) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص312.

(2) الإمام بن حنبل، مسند الإمام أحمد بن حنبل، تحقيق شعيب الارناؤوط، (ج2/443).

(3) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص524.

(4) عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، ص211.

(5) الشاعر، الوجيز في القانون الإداري، ص115.

وقد تضمن التشريع الفلسطيني النص على المحافظة على السكينة العامة كغيره من التشريعات، حيث نص قانون الهيئات المحلية الفلسطيني لسنة 1997م، الذي أعطى الهيئات المحلية سلطة المحافظة على السكينة العامة وذلك استناداً لنص المادة (15) الفقرة (أ) البند (7) الخاص بالحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة⁽¹⁾.

وأيضاً نص قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة (1963م) في المادة (102) فيما يتعلق بالمحافظة على السكينة العامة: "تقدير صفو الطمأنينة 1- كل من أحدث بدون سبب معقول صوتاً أو ضجيجاً في مكان عام بصورة يحتمل أن تقلق راحة السكان أو أن تكرر صفو الطمأنينة العامة يعتبر أنه إرتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة 3 أشهر أو غرامة قدرها 5 جنيهاً أو بكلا العقوبتين"⁽²⁾.

وقد أكدت الدراسات الحديثة أن المحافظة على السكينة العامة تؤدي إلى المحافظة على الصحة العامة كون أن الأصوات المزعجة والعالية تسبب ضرر على جسم الإنسان، وأيضاً الإخلال بالسكينة العامة قد تؤدي إلى الإخلال بالأمن العام، لأن الضوضاء تسبب التوتر وعدم ضبط النفس مما يؤدي إلى حدوث المشاحنات، وهذا أن دل يدل على مدى الترابط بين أغراض الضبط الإداري⁽³⁾.

وبالإشارة إلى أحكام الشريعة الإسلامية في المحافظة على السكينة العامة منها منع الأصوات المرتفعة في مهمة ولي الأمر أو المحتسب فقد جعل الحاكم الإسلامي من مهمة جهة الاختصاص أن يمنع ممارسة المهن المصدرة للأصوات بين المنازل، فهو يستطيع منع مزاوله مهنة الحدادة التي تسبب الأصوات العالية، وكذلك مهنة القصارين الذين يستخدمون الطرق والضرب لصبغ الثياب باللون الأبيض، وهذا ما يمكن مراجعته في أحكام المحتسب⁽⁴⁾ ونستدل على ذلك قوله تعالى: ﴿واقصد في مشيك واغضض من صوتك أن انكر الأصوات لصوت الحمير﴾⁽⁵⁾، ومن السنة النبوية هو حديث أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى

(1) قانون الهيئات المحلية الفلسطيني، لسنة 1997م، المادة (15) الفقرة (أ) البند (7).

(2) قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1963م، المادة (102).

(3) العاوير، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، ص 39-40.

(4) الماوردي في الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص 336 وما بعدها.

(5) لقمان: 19.

الله عليه آله وسلم: (إذا ثوب بالصلاة فلا تأتوها وأنتم تسعون، وأتوها وعليكم السكينة فما أدركتم فصلوا، وما فاتكم فأتموا فإن أحدكم في صلاة ما كان يعتمد إلى الصلاة)⁽¹⁾.

وعليه نجد أن فقهاء الشريعة الإسلامية تناولوا المسألة المتعلقة بحماية وحفظ السكينة العامة وهي من أعمال ولي الأمر "الخليفة" والمحتسب وذلك من خلال دفع الضرر الذي يترتب عن مصدر الإزعاج.

ويعرف الباحث السكينة العامة بأنها "المحافظة على الهدوء والطمأنينة في الأماكن العامة سواء بتنظيم أسباب الإزعاج أو منعها بما يضمن تحقيق الهدوء والسكينة في المجتمع".

ثانياً: المكونات الحديثة للنظام العام:

1. المحافظة على الآداب العامة:

ويقصد بالآداب العامة "القيم والمبادئ الأخلاقية التي وجدت في مجتمع معين والتي يجب عليهم إحترامها والإلتزام بها"⁽²⁾، كما وعرفها آخرون "بأنها الأخلاقيات التي تستقر في نفس أفراد المجتمع والمنبثقة عن العادات السائدة والمعتقدات والتقاليد الموروثة والأعراف الدارجة والتي يألّفها السلوك الحسن والبعيدة عن الفحش وعدم اللباقة، بمعنى أنها ذلك النظام الأخلاقي أو الأخلاقية العامة أو الأدبيات العامة المستقرة في دولة معينة وفي زمن محدد والتي تغطي مفهوماً إنسانياً على أفراد المجتمع إحترامه"⁽³⁾.

وفي الحقيقة أن المعيار المعتمد في تحديد الأفعال التي تعتبر من ضمن الآداب العامة هو معيار موضوعي، وليس معياراً شخصياً وذلك من خلال اعتماد القاضي على الرأي العام أو ما يشعر به ضمير المجتمع⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه ثار خلاف على اعتبار أن المحافظة على الآداب العامة من النظام العام أم لا، فنجد أن مجلس الدولة الفرنسي أجاز أحد رؤساء البلديات لاستخدامهم لسلطتهم الضبطية من أجل المحافظة على أخلاق الشباب، حيث قضى بأحقية رئيس البلدية (العمدة) بحظر المطبوعات التي تضر بأخلاق الشباب وإن كانت مرخصة من الجهات

(1) مسلم، صحيح مسلم، رقم الحديث 602، ص42.

(2) القبيلات، القانون الإداري، ص234.

(3) غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، ص85.

(4) العاوير، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، ص43.

المختصة، وقضى أيضاً بصحة ما أفضى إليه رئيس البلدية (العمدة) بمنع عرض أحد الأفلام السينمائية التي تمس الأخلاق العامة⁽¹⁾.

ولكن يتبين مما سبق أن قرار مجلس الدولة الفرنسي لم يكن هدفه المحافظة على النظام الأخلاقي بإعتباره أحد أغراض الضبط الإداري وهدفاً قائماً بذاته مالم يتضمن مخالفة النظام الأخلاقي إعتداء على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة⁽²⁾.

إلا أننا نجد أن المشرع الفلسطيني قد نص صراحة على اعتبار الآداب والأخلاق العامة من النظام العام، حيث نص المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م في ذلك وفق ما جاء في نص المادة (84) من ذات القانون "قوات الأمن والشرطة قوات نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتتحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهل على حفظ النظام العام والآداب العامة"⁽³⁾، كما ونص قانون المطبوعات الفلسطيني رقم (9) لسنة 1995م على حظر المنشورات المخلة بالآداب العامة وذلك من خلال منع نشر مواد تتضمن التعري الجسدي أو ألفاظ جنسية تخدش الشعور العام⁽⁴⁾.

وجاء أيضاً في المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة (2003م) بما يتعلق بإختصاصات المحافظين وذلك في نص المادة (5): "يتولى المحافظ الإختصاصات والصلاحيات التالية: 1- الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين"⁽⁵⁾.

كذلك وأقرت محكمة العدل العليا في فلسطين بمشروعية قرار سلطة الضبط بعدم منح ترخيص بيع المسكرات وذلك حفاظاً على الآداب العامة⁽⁶⁾.

(1) عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، ص212.

(2) شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، ص384.

(3) القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م، المادة (4) و(84).

(4) قانون رقم (9) لسنة 1995م بشأن المطبوعات والنشر، المادة رقم (37) حيث تنص على: يحظر على المطبوعة أن تنشر ما يلي: 7- الأخبار والتقارير والرسائل والمقالات والصور المنافية للأخلاق والآداب العامة".

(5) المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة (2003م) بشأن إختصاصات المحافظين، المادة (5).

(6) قرارها رقم 1959/27م، مجموعة وليد الحايك، مجموعة مختارة من أحكام محكمة العدل العليا، (ج51/10)، مشار إليه: غانم، الوجيز في القضاء الإداري، ص85.

ونجد أن الشريعة الإسلامية قد حددت للجهة المختصة بالضبط الإداري في الإسلام مهام متعددة منها المحافظة على النظام العام في الإسلام ومن مكونات النظام العام المحافظة على الآداب العامة قد أعطت إهتماماً بالغاً في حماية المجتمع من منكرات الآداب التي تؤدي إلى الإخلال بالآداب العامة، منها مراقبة دور الفساد ومنع تعرض الرجال للنساء والإختلاط والتبرج كما وعلى المحتسب أن يتقصد هذه الأماكن مثل الأسواق والكتان وشطوط الأنهار وأبواب حمامات النساء وغير ذلك⁽¹⁾، والدليل على أن الشريعة الإسلامية قد اهتمت بالآداب العامة كما في حديث أبي سعيد الخدري عن النبي صلى الله عليه وآله وسلم قال: (ياكم والجلوس بالطرقات)، قالوا يا رسول الله ما لنا يد من مجالسنا نتحدث فيها، قال رسول الله صلى الله عليه وآله وسلم: (إذا أبيتم إلى المجلس فأعطوا الطريق حقه) قالوا وما حقه، قال رسول الله صلى الله عليه وآله وسلم: (غض البصر وكف الأذى ورد السلام والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر)⁽²⁾، وعليه نجد أن نشر الفضائل بين الناس ومحاربة الرذائل والمحافظة على الآداب العامة قد تحقق ما بين نظام الضبط الإداري الإسلامي مع الضبط الإداري في النظم الوضعية للمحافظة على الآداب العامة لكن الشريعة الإسلامية جاءت محكمة ومفصلة لجميع الأعمال والتصرفات المتعلقة بالآداب العامة؛ وذلك لحماية المجتمع من أي خطر يهدد المجتمع من خلال حماية مقاصد الشريعة الخمس.

ويرى الباحث أن مفهوم المحافظة على الآداب العامة هي "المحافظة على الأخلاق والآداب التي حددتها المعتقدات الدينية والأفكار والأعراف وأحكام القضاء داخل المجتمع".

2. إحترام كرامة الإنسان:

وفق ما تقدم تبين لنا مدى تمتع فكرة النظام العام بالمرونة والنسبية، حيث إنها تختلف من دولة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر، وهذا أدى إلى اختلاف الفقهاء في تحديد عناصر النظام العام، حيث أشار بعض الفقهاء إلى ادخال مبدأ إحترام الكرامة الإنسانية من مدلولات النظام العام.

(1) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري -دراسة مقارنة-، ص110.

(2) مسلم، صحيح مسلم، (باب من حق الجلوس على الطريق "رد السلام").

ويعرف البعض احترام كرامة الإنسان "احترام كرامة الشخص البشري كأحد مكونات النظام العام منع كل ما يؤدي إلى الإستعباد والتحقير بين أفراد المجتمع"⁽¹⁾.

حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي إلى اعتبار أن مبدأ المحافظة على كرامة الإنسان من مدلولات فكرة النظام العام والتي تكون من مهام وواجبات سلطة الضبط الإداري للمحافظة عليها⁽²⁾، ومثال ذلك قضية شهيرة عرفت بقضية التهريج المسمى "قذف القزم" وتتخلص وقائع هذه القضية في أن إنساناً قذم مصاب بعاهة جسدية استخدم كطابة في لعبة قوامها القذف البعيد جداً لقزم يلبس ثوباً يسمح بالإمساك به بالأيدي وبحمائته عند سقوطه على سجادة تلقي، ولقد منع عمدة مورسانغ مشهد قذف القزم على أنه ينال من كرامة الشخص البشري فطعنت الشركة والقزم في قرار العمدة على أساس أنه ليس من حق سلطات الضبط الإداري المحافظة على كرامة الإنسان إلا أن مجلس الدولة لأول مرة اعتبرها المكون الرابع من مكونات النظام العام⁽³⁾.

ونجد أنه من الصعب تحديد مفهوم مبدأ الكرامة الإنسانية نظراً لإتساع هذا المبدأ، إلا أن الكرامة الإنسانية تحفظ للفرد مكانته بين أفراد المجتمع، ويجب الإمتناع عن أي عمل يعترض هذا المبدأ، وعلى ذلك يعتبر مبدأ الكرامة الإنسانية مبدأ مطلق لا يجوز التنازل عنه ويتمتع أيضاً بالنسبية حسب اختلاف مفهومه في القوانين والتشريعات الدولية⁽⁴⁾.

وبالنظر إلى موقف المشرع الفلسطيني من احترام مبدأ الكرامة الإنسانية فلم ينص صراحة على هذا المبدأ، لكن الباحث يرى أن المشرع قد أعطى لسلطات الضبط الإداري احترام مبدأ الكرامة الإنسانية وذلك من خلال نص المادة (84) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م والتي تنص على أن "1- قوات الأمن والشرطة قوات نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ النظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات"⁽⁵⁾، ويرى بعض فقهاء القانون في فلسطين بأن عبارة احترام

(1) غانم والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص222.

(2) جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، ص122.

(3) غانم والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص222 مشار إليه في الهامش.

(4) جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، ص122.

(5) المادة رقم (84) الفقرة الأولى منها من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل سنة 2005م.

كامل الحقوق والحريات يدخل في طياتها احترام كرامة الإنسان⁽¹⁾، ومن جانبنا نؤيد القول السابق بإعتبار احترام كرامة الإنسان إحدى مكونات النظام العام وعليه نهيب بالمشرع الفلسطيني بالنص صراحة على ذلك.

وجدير بالذكر أن الدستور المصري سنة 2012م نص صراحة على مبدأ احترام كرامة الإنسان حيث تنص المادة (199) منه على أن "الشرطة هيئة مدنية نظامية، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية، وتؤدي واجبها في خدمة الشعب، وولائها للدستور والقانون، وتتولى حفظ النظام والأمن والآداب العامة، وتنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح، وتكفل للمواطنين طمأنينتهم وحماية كرامتهم وحقوقهم وحرياتهم، وذلك كله؛ على النحو الذي ينظمه القانون، وبما يمكن أعضاء هيئة الشرطة من القيام بواجباته"⁽²⁾.

هناك رأي في الفقه يرى أن للكرامة الإنسانية مفهومين مادي وأخلاقي، بحيث يعبر عن المفهوم المادي منع الاعتداء على الأفراد؛ وبالتالي يعتبر بأنه متعلق بالأمن العام الذي يعتبر أحد مدلولات النظام العام، بينما المفهوم الأخلاقي تعتبر أن الإعتداء على الكرامة الإنسانية هو الإعتداء على الأخلاق والآداب العامة التي تعتبر أحد مدلولات النظام العام، وبالتالي تعتبر الكرامة الإنسانية ضمن أحد عناصر النظام العام⁽³⁾.

ومن الثابت أن الدين الإسلامي قد نص على إحترام الكرامة الإنسانية لجميع الناس وليس لفئة على حساب فئة أخرى، حيث قال تعالى: ﴿ولقد كرمنا بني آدم﴾⁽⁴⁾، وكذلك روى أبو هريرة -رضي الله عنه- قال: قال رسول الله -صلى الله عليه وآله وسلم-: "بحسب إمريء من الشر أن يحقر أخاه المسلم، كل المسلم على المسلم حرام دمه وماله وعرضه"⁽⁵⁾، وعليه نجد أن الشريعة الإسلامية قد أعطت إهتماماً كبيراً باحترام حقوق الإنسان والإهتمام بحفظ كرامته ونجد أيضاً أن الإسلام سبق العالم في الحرص على حفظ كرامة الإنسان بصفة عامة سواء كان مسلماً أو غير مسلم.

(1) غانم والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص223.

(2) راجع المادة 199 من الدستور المصري سنة 2012م.

(3) جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، ص118.

(4) الإسراء: 70.

(5) النووي، الأربعين النووية، حديث رقم 35.

وعليه يؤيد الباحث بإعتبار احترام كرامة الإنسان إحدى مكونات النظام العام من خلال ما تقدم ونهيب على المشرع الفلسطيني النص صراحة على اعتبار مبدأ احترام كرامة الإنسان من النظام العام ومن أهداف الضبط الإداري، ويعرف الباحث مبدأ احترام كرامة الإنسان "الحفاظ على حقوق وكرامة الإنسان والإهتمام بها ومنع كل ما يؤذي النفس البشرية واعتبارها كأحد مكونات النظام العام.

3. المحافظة على الجمال والرونق والبهاء (النظام العام الجمالي):

ويقصد بالنظام العام الجمالي بأنه "الاهتمام بجماليات الشوارع، ومرافقها وبهائها، بحيث تبعث الهدوء والراحة النفسية سواء بتجميل الشوارع أو وضع مواصفات معينة في المباني، بحيث يأتي منظر المدينة والشوارع منسقا"⁽¹⁾، كما ويعرف بأنه "النظام الذي يهدف إلى حماية الرونق والرواء للبيئة حفاظاً على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة"⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الفقهاء اختلفوا في كون الرونق والبهاء في الشوارع والأبنية من النظام العام، فذهب أحدهم إلى القول بأن تحقيق جمال الرونق والرواء في الشوارع يؤدي إلى توفير السكينة للمجتمع، أما إذا تركت الشوارع والأبنية بدون تجميل فهذا يؤدي إلى الشعور بالضيق والإضطراب النفسي⁽³⁾، بينما الفريق الآخر يرى بعدم اعتبار الرونق والبهاء من النظام العام إلا إذا وجدت نصوص تشريعية خاصة تمنح وظيفة الضبط الإداري لجهة إدارية محايدة، أو حدوث إخلال بالمظهر الخارجي يؤثر على النظام العام⁽⁴⁾، ومن جانبنا ننتقد الرأي الذي ذهب إلى إعتبار المحافظة على الجمال والرونق من النظام العام؛ حيث لم يستقر بعد على اعتباره أحد مكونات النظام العام؛ لأن ذلك يؤدي إلى إتساع تدخل السلطة الإدارية وإستبدادها مما يؤدي إلى تقييد حريات الأفراد بحجة حماية الرونق والبهاء العام، بالإضافة إلى صعوبة تحديد ما يعتبر من الجمال والرونق العام.

(1) حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، ص145.

(2) الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري -دراسة مقارنة-، ص76.

(3) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص112.

(4) الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري -دراسة مقارنة-، ص78.

وحيث إننا نجد المشرع الفلسطيني قد إهتم بجمال الرونق والرواء وذلك من خلال نص المادة (15) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م حيث تضمنت الفقرة الأولى منها على "تخطيط البلدة والشوارع وتخطيط البلدة وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها وإستقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها"⁽¹⁾.

كما ونصت المادة (10) من القانون رقم (7) لسنة 1999م بشأن البيئة على أنه "تلتزم جميع الجهات أو الأفراد عند القيام بأعمال الحفر أو البناء أو الهدم أو التعدين أو نقل ما ينتج عن ذلك من مخلفات أو أتربة بإتخاذ الإحتياطات اللازمة للتخزين أو النقل الأمن لها لمنع أي تلوث بيئي"⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الشريعة الإسلامية قد جاءت تتضمن المحافظة على نظافة المدينة ومظهرها الخارجي والذي يعتبر من مهام المحتسب للمحافظة على النظام العام.

ونستدل على ذلك قول الإمام الغزالي: "... وكذلك ذبح القصاص إذا كان يذبح في الطريق حذاء باب الحانوت ويلوث الطريق بالدم فإنه منكر يمنع منه بل حقه أن يتخذ في دكانه مذبحاً فإن في ذلك تضيقاً بالطريق وأضراراً بالناس بسبب ترشيش النجاسة وبسبب استقذار الطباع للقاذورات..."⁽³⁾.

وعليه نجد أن المشرع الفلسطيني قد نظم المحافظة على الرونق العام ولكن لم ينص عليها صراحة باعتبارها إحدى مكونات النظام العام، وعليه نهيب بالمشرع الفلسطيني النص صراحة على المحافظة على الجمال والرونق والبهاء كإحدى مكونات النظام العام.

ويعرف الباحث المحافظة على الجمال والرونق والبهاء بأنها "التنظيم الذي يتم من خلاله المحافظة على حماية المظهر والرونق والبهاء العام للبيئة وشعور الإنسان بالراحة النفسية في المجتمع".

وبناءً على ما سبق نجد أن المشرع الفلسطيني قد منح سلطات الضبط الإداري المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة واحترام كرامة

(1) قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م، المادة (15)، الفقرة الأولى.

(2) المادة رقم (10) من القانون رقم (7) لسنة 1999م.

(3) الغزالي، احياء علوم الدين، ص46.

الإنسان وهذا يختلف عن الضبط التشريعي في حين لم يستقر بعد على إعتبار المحافظة على الجمال والرونق والبهاء من مكونات النظام العام.

المطلب الثاني

صلاحيات هيئات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام في فلسطين

حددت الدساتير والتشريعات في نصوصها القانونية أعضاء سلطة الضبط الإداري وصفة الإختصاصات المسندة إلى كل منهم بصورة حاسمة⁽¹⁾، ويقصد بهيئات الضبط الإداري هي "الهيئات التي تملك قانوناً حق استخدام وسائل وأساليب الضبط الإداري، أي الجهات المنوطة لها ممارسة وظيفة الضبط الإداري، بهدف المحافظة على النظام العام وفق مدلولاته الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة"⁽²⁾.

وبالنظر إلى موقف المشرع الفلسطيني من منح سلطة الضبط الإداري إلى الجهات المركزية وغير المركزية وبسبب إتساع فكرة النظام العام ومرونتها ونسبيتها تم تقسيم هيئات الضبط الإداري في فلسطين إلى ضبط إداري عام تكون اختصاصاته في كافة أنحاء الوطن، وضبط إداري محلي وتتحصر اختصاصاته في حدود إقليم محدد أو مدينة محددة، لذلك سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع وذلك على النحو الآتي:

- الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري التي تمارس سلطاتها على المستوى المركزي.
- الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري التي تمارس سلطاتها على المستوى المحلي.
- الفرع الثالث: هيئات الضبط الإداري في الفقه الإسلامي.

الفرع الأول

هيئات الضبط الإداري التي تمارس سلطاتها على المستوى المركزي

نظراً لشموليتها لكافة أنحاء الوطن، وذلك يعتبر عبئاً كبيراً إذا تقدرت بها جهة واحدة، لكل ذلك نجد أن هيئات الضبط الإداري المركزية في فلسطين متعددة فقد نصت القوانين والدساتير إلى اعتبار أن رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء وقوات الأمن والشرطة من الهيئات التي تحافظ على النظام العام الذي يعتبر هدف الضبط الإداري، وهذا ما سنبينه من خلال التالي:

(1) عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، ص49.

(2) العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، ص46.

أولاً: رئيس السلطة الوطنية.

تنص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن "رئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار إنعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون" ⁽¹⁾، وعليه نجد أن رئيس السلطة مختص بإصدار نوع واحد من أنواع اللوائح وهي لوائح الضرورة.

وتعتبر المحافظة على النظام العام مهمة أساسية على رئيس السلطة الوطنية تحقيقها وذلك وفق ما يتمتع به الرئيس من صلاحيات واسعة حددها القانون الأساسي الفلسطيني؛ وذلك بإعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، كما أنه قد منح صلاحيات بإصدار مراسيم أو قرارات بقانون للتصدي للحالات الاستثنائية التي تمس النظام العام ⁽²⁾، ومثال ذلك ما قام به رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من إصدار مرسوم بتشكيل لجنة طارئة لمواجهة إنفلونزا الطيور في عام 2006م ⁽³⁾.

يتضح مما تقدم أن صلاحيات رئيس السلطة في المحافظة على النظام العام تبرز في حالة الضرورة وحالة الطوارئ بينما تنحصر سلطات الرئيس في الأوقات العادية ويكون الإختصاص في هذه الحالة لمجلس الوزراء ⁽⁴⁾، غير أن حصر صلاحيات رئيس السلطة في الظروف العادية لا يستثني الرئيس من إعتباره أحد هيئات الضبط الإداري والقيام بأهداف الضبط الإداري.

ثانياً: مجلس الوزراء .

مجلس الوزراء هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة وذلك بموجب ما جاء في نص المادة (63) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م ⁽⁵⁾، ويتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز عددهم أربعاً وعشرون وزيراً ⁽⁶⁾.

(1) المادة رقم (43) من القانون الأساسي الفلسطيني.

(2) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص46.

(3) راجع نصوص المرسوم الرئاسي رقم (17) لسنة 2006م بتشكيل لجنة لمواجهة انتشار إنفلونزا الطيور، منشور في العدد 65 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2006/6/14م، ص30.

(4) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص47.

(5) راجع المادة رقم (63) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م.

(6) المدة رقم (64) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م.

ووفق ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني يعتبر مجلس الوزراء المكلف الرئيسي في المحافظة على النظام العام داخل المجتمع⁽¹⁾، وعلى ذلك يملك مجلس الوزراء سلطة الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام وذلك في صورة لوائح تستند قوتها القانونية على القانون الأساسي أو القوانين العادية⁽²⁾، ونصت المادة (70) من القانون الأساسي المعدل على صلاحيات مجلس الوزراء في القيام بأعمال الضبط الإداري "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين"⁽³⁾، وعليه فإن إصدار اللوائح هو اختصاص أصيل لمجلس الوزراء ومن المستقر أن لوائح الضبط هي إحدى اللوائح الإدارية.

وعلى ذلك فإن مجلس الوزراء وما يتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء والموظفون داخل الوزارات يمارسون سلطة الضبط الإداري بموجب اللوائح التي تصدر عن المجلس⁽⁴⁾.
ثالثاً: وزارة الداخلية والتي تضم الأجهزة التالية: (جهاز الشرطة، جهاز المخابرات العامة، جهاز الأمن الوقائي، جهاز الدفاع المدني).

وفق ما جاء في الفقرة الأولى من نص المادة (84) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 و2005م على أن "1- قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في إحترام كامل للحقوق والحريات"⁽⁵⁾.

من خلال نص المادة السابقة يتضح لنا أن قوات الأمن والشرطة من السلطات المركزية داخل الدولة وأحدى هيئات الضبط الإداري المكلفة في حفظ النظام العام واحترام الحقوق والحريات في المجتمع.

وتستند الأجهزة الأمنية سلطتها في المحافظة على النظام العام على القانون المنظم لإختصاصاته ومثال ذلك قانون الشرطة؛ حيث نجد أنه قد منح جهاز الشرطة مهمة المحافظة

(1) راجع المادة رقم (69).

(2) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص47.

(3) المادة رقم (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م.

(4) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص47.

(5) بموجب ما جاء في نص المادة (84) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م.

على النظام العام باتخاذ إجراءات وقائية⁽¹⁾، وعلى ذلك فإنه قد تم تكليف جهاز المخابرات العامة بالمحافظة على النظام العام داخل المجتمع وذلك وفق قانون المخابرات العامة وذلك لحماية المجتمع من الأخطار الداخلية والخارجية التي تعرض أمن الدولة للخطر⁽²⁾.

ونجد أيضاً بأنه قد تم تكليف جهاز الأمن الوقائي بحماية الأمن داخل المجتمع الفلسطيني، وذلك باتخاذ التدابير الوقائية قبل وقوع الضرر أو الخطر⁽³⁾، كما جاء في قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998م ما يلزم لتحقيق الأمن العام من قبل المديريات العامة للدفاع المدني وذلك في نص المادة رقم (2) "يقصد بالدفاع المدني مجموعة الإجراءات الضرورية لوقاية المدنيين وممتلكاتهم وتأمين سلامة المواصلات بأنواعها وضمان سير العمل بانتظام في المرافق العامة، وحماية المباني والمنشآت والمؤسسات العامة والخاصة سواء من أخطار الغارات الجوية وغيرها من الأعمال الحربية أو من أخطار الكوارث الطبيعية أو الحرائق أو الإنقاذ البحري أو أي أخطار أخرى"⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

هيئات الضبط الإداري التي تمارس سلطاتها على المستوى المحلي

بما أن السلطات المركزية تمارس سلطة الضبط الإداري في الدولة هذا لا يعني إنعدام سلطة الضبط الإداري لهيئات الإدارة اللامركزية، حيث إننا نجد أن هيئات الإدارة اللامركزية تمارس سلطة الضبط الإداري سواء إقليمية أو محلية أو مرفقية وفق القانون المنظم لنشاط هذه الهيئات وفيما يلي نوضح ذلك:

أولاً: المحافظ.

وفق ما نص عليه المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م يعتبر المحافظ إحدى سلطات وهيئات الضبط الإداري؛ وذلك استناداً لنص المادة (5) من نفس القانون "يتولى المحافظ الاختصاصات والصلاحيات التالية 1- الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام

(1) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص48.

(2) راجع المادة (9) والمادة (10)، من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م، العدد (60)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ، 2005/11/9م، ص84.

(3) انظر المادة رقم (6) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2007م، بشأن الأمن الوقائي، العدد (74)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2008/6/9م، ص6.

(4) المادة رقم (2) من قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998م.

والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين" 2- حماية الأملاك العامة والخاصة وتحقيق الأمن في محافظته يعاونه في ذلك قادة الشرطة والأمن العام في المحافظة وأن يكون هناك اجتماعات دورية ودائمة بينهم. 3- العمل على الرقي الإقتصادي والعمراني والاجتماعي في المحافظة وتحقيق المساواة والعدالة وضمان سيادة القانون. 4- إتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية⁽¹⁾، حيث يتضح من خلال نص المادة السابقة أن القانون المنظم لأعمال المحافظين بين أن من إختصاصات المحافظ تحقيق أغراض الضبط الإداري، ويعاونه في ذلك قادة الشرطة والأمن داخل المحافظة، وقيام المحافظ بإتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الأحوال الطارئة والكوارث الطبيعية وهو بذلك يعتبر من هيئات الضبط الإداري.

فقد عرف البعض الضبط الإداري المحلي: "بأنه مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات الإدارية والوطنية قصد المحافظة على النظام العام في جميع أنحاء الدولة، سواء تم ممارستها من الوزراء والمسؤولين في العاصمة أم من مدراء الفروع في المحافظات أو عهدت بها لسلطات عدم التركيز الإداري⁽²⁾ كالمحافظ والمتصرف"⁽³⁾.

ثانياً: الهيئات الإقليمية أو المحلية:

تعتبر الهيئة بمثابة الجهاز الحاكم داخل نطاقها الجغرافي المحدد في فلسطين وذلك حسب قانون الهيئات المحلية⁽⁴⁾، وجاء في نصوص قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م على تحديد إختصاصات الهيئات المحلية ومنها المحافظة على الصحة العامة حيث تعتبر من أغراض الضبط الإداري، وكذلك أعطاه صلاحية تنظيم المهن والأسواق، وتنظيم رخص الأبناء، وتنظيم الشوارع وإدارتها، وهدم الأبنية الآيلة للسقوط، وإنشاء وتنظيم المتنزهات، والرقابة على الأطعمة والمواد الغذائية وإتلاف الفاسد منها، وتوفير المياه الصالحة للشرب، وتوفير النظافة وإدارة مياه الصرف الصحي، ومتابعة الصحة العامة والرقابة عليها وإستخدام

(1) المادة رقم (5)، المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م.

(2) عدم التركيز الإداري يطلق عليها "المركزية المعتدلة ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الاقاليم المختلفة سلطة البت النهائي في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة "مشار إليه: غانم والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص166.

(3) عمرو، مبادئ القانون الإداري، ص14.

(4) راجع المادة الأولى من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م.

كافة الإجراءات للمحافظة عليها، وإنشاء المقابر وتحديد مواصفاتها، متابعة الدواب المستخدمة في النقل وتنظيم بيع الحيوانات، وهذا إن دل فإنه يدل على اعتبار الهيئات المحلية من هيئات الضبط الإداري لتحقيق أغراضه⁽¹⁾، بل لها دور كبير في حماية النظام العام مثل منع الباعة المتجولين والتخلص من النفايات حماية للصحة العامة والبيئة.

ثالثاً: الهيئات المرفقية أو المصلحية:

يقصد بالأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية "كل مشروع أو مرفق أو مصلحة عامة يعهد إليها بتولي إدارة مرفق عام تحت وصاية الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية العامة الأخرى"⁽²⁾.

ومن أمثلة هذه المرافق الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة⁽³⁾، ومؤسسة المواصفات والمقاييس⁽⁴⁾، وهيئة المعابر والحدود⁽⁵⁾.

(1) راجع نص المادة رقم (15)، من قانون الهيئات المحلية، مشار إليه سابقاً.

(2) غانم والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص 170.

(3) تنص المادة رقم (1) من قانون رقم (10) لسنة 1998م بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة تعرف المنطقة الصناعية الحرة "منطقة محددة جغرافياً تنشأ بموجب هذا القانون وتخصص لخدمة مستفيد واحد أو أكثر وذلك لتنفيذ نشاطات تصديرية، ويكون لها أحكام خاصة للجمارك والضرائب يكفلها هذا القانون" كما ويعرف المشروع المرخص على أنه "أي مشروع تصنيع مرخص له للعمل داخل منطقة صناعية حرة" كما يلتزم أصحاب المشاريع المرخصة بما يلي بالمحافظة على الأمن العام داخل المنطقة الصناعية وذلك حسب نص المادة. رقم (43) على أنه "لتقيد بأي تعليمات أو أنظمة توضع لتشغيل المناطق الصناعية الحرة أو لمراعاة النظام وتوفير الأمن داخل المنطقة الصناعية الحرة".

(4) تنص المادة (1) من قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م على المقصود بالمواصفات الفلسطينية "المواصفة الفلسطينية: صفات السلعة أو المادة أو الخدمة أو خصائصها أو مستوى جودتها أو مقدار أبعادها أو مقاييسها أو متطلبات السلامة فيها وتشمل المصطلحات والرموز وطرق الاختبار وطرق أخذ العينات والتغليف ووضع السمات أو بطاقات البيان المعتمدة من المجلس. المنتج: السلعة أو المادة أو الخدمة" كما تنص على المحافظة على أحد مكونات النظام العام وذلك وفق ما جاء في نص المادة رقم (3) الفقرة الثانية والتي تنص على أنه "2- المساهمة في توفير الحماية الصحية والاقتصادية والبيئية للمستهلك من خلال اعتماد المواصفات والمقاييس الفلسطينية ومنح شهادات وعلامات المطابقة".

(5) تنص المادة رقم (4) من قانون الهيئة العامة للمعابر والحدود رقم (5) لسنة 2012م على المحافظة على أحد مكونات النظام العام "تكون الهيئة مسؤولة عن المعابر والحدود من النواحي التجارية والمالية والإدارية والأمنية وفقاً لأحكام هذا القانون".

تعتبر الهيئات المرفقية من الهيئات اللامركزية ويكون لها نشاط إداري يرتبط بالأساس الوظيفي أو المرفقي، حيث إن اختصاص هذه الهيئات هي إدارة مرفق عام بشكل مستقل ويكون نشاط المرفق في كافة أنحاء الدولة وليس محصوراً في منطقة محددة، وتجدر الإشارة أن القانون المنظم للهيئات المحلية قد يمنحها سلطة الضبط الإداري⁽¹⁾ ومثال ذلك أن القانون المنظم لعمل هيئة المعابر والحدود قد منحها سلطة الضبط، وذلك باعتبارها هيئة مستقلة، ومكلفة بتحقيق خدمات الحدود الأمنية منها والمالية والإدارية، وتتبع مباشرة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية⁽²⁾.

الفرع الثالث

هيئات الضبط الإداري في الفقه الإسلامي

السلطة المختصة في الضبط الإداري الإسلامي للقيام بمهام الأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر قد تكون من قبل ولي الأمر أو الخليفة من تقييد للمباح، وكذلك ما يقوم به المحتسب المعين من قبل ولي الأمر، كما أن هذه السلطة قد تصدر من قبل فرد كما قد تصدر من قبل هيئة، وهذه الاختصاصات قائمة قبل أي حضارة من الحضارات السابقة من قبل نور الهدى محمد صلى الله عليه وآله وسلم وفق ضوابط الشريعة الإسلامية، كما أن سلطة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر شاملة لكل ما جاءت به أحكام الشريعة من معان وقيم عظيمة وجلية وشاملة أيضاً للشرائع والقوانين.

وتجدر الإشارة إلى أن أول من تولى مهمة ووظيفة الضبط الإداري الإسلامي هو النبي صلى الله عليه وآله وسلم وتحقيق أغراضها المختلفة، حيث كان صلى الله عليه وآله وسلم يمر في الأسواق ويأمر ما هو واجب وينهى عن ما هو محرم من خلال مراقبة الغش والتدليس وغيرها من الأعمال، وبسبب اتساع رقعة البلاد الإسلامية ولى النبي صلى الله عليه وآله وسلم غيره للقيام بوظيفة الضبط الإداري ومن ثم سار الخلفاء الراشدون على ذات نهج النبوة في القيام بأعمال الضبط الإداري؛ حيث كان الخليفة يتابع ويراقب أعمال وتصرفات المجتمع المسلم وكذلك قاموا بتعيين غيرهم في بعض الأماكن بهدف المحافظة على مقاصد الشريعة الإسلامية وذلك بسبب إتساع رقعة البلاد الإسلامية.

(1) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص 50-51.

(2) المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2006م، بشأن تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود، حيث تنص المادة رقم 4 على أنه "أ. يختص مدير عام الإدارة العامة للمعابر والحدود بالمهام التالية: 6- إعداد اللوائح والأنظمة اللازمة لتنظيم شؤون إدارة المعابر والحدود".

الفصل الثاني

لوائح الضبط الإداري ومدى فعاليتها في
مواجهة جائحة كورونا

الفصل الثاني

لوائح الضبط الإداري ومدى فعاليتها في مواجهة جائحة كورونا

تمهيد وتقسيم:

تمارس سلطات الضبط الإداري مهمة المحافظة على النظام العام من خلال ثلاث وسائل متمثلة في وسائل قانونية، وتشتمل على لوائح الضبط الإداري أو ما يسمى "بالقرارات التنظيمية" والقرارات الإدارية الفردية الضبطية ووسائل مادية متمثلة في التنفيذ الجبري، وسوف نخصص هذا الفصل لدراسة الأحكام العامة للوائح الضبط الإداري بينما نخصص الفصل الأخير لدراسة القرارات الإدارية الفردية الضبطية والتنفيذ الجبري.

وسوف نتناول ماهية لوائح الضبط الإداري وصورها والسلطة المختصة بإصدارها مع بيان مدى فاعليتها في حماية الصحة العامة ومواجهة جائحة كورونا وذلك من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:

- المبحث الأول: ماهية لوائح الضبط الإداري.
- المبحث الثاني: صور لوائح الضبط و فعاليتها في مواجهة جائحة كورونا.

المبحث الاول

ماهية لوائح الضبط الإداري

اللوائح بصفة عامة هي قرارات تنظيمية، وهي المصدر الثالث من مصادر التشريع المكتوب وهي قواعد عامة ومجردة، وهي متنوعة ومتعددة، وتنقسم إلى لوائح تصدر في الظروف العادية مثل اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط الإداري، وقد تصدر في الظروف الإستثنائية مثل لوائح الضرورة واللوائح التفويضية.

الحديث في هذا المبحث متعلق بأنواع اللوائح الإدارية ومفهوم لوائح الضبط الإداري حيث تعتبر قواعد عامة ومجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام وشروط مشروعيتها والجهة المختصة بإصدارها حيث تختلف السلطة المختصة بإصدار لوائح الضبط من دولة إلى أخرى بل قد تختلف في الدولة الواحدة بين الحكومة المركزية والحكومة اللامركزية وبيان شروط صحة لوائح الضبط الإدارية وبيان الجهة القضائية المختصة في حال مخالفتها لمبدأ المشروعية.

وبناءً على ذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وذلك على النحو الآتي:

- **المطلب الأول:** مفهوم لوائح الضبط الإداري وتمييزه عن أنواع اللوائح الأخرى.
- **المطلب الثاني:** الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري.
- **المطلب الثالث:** شروط صحة لوائح الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها.

المطلب الأول

مفهوم لوائح الضبط الإداري وتمييزه عن أنواع اللوائح الأخرى

تعتبر لوائح الضبط من أهم مظاهر ووسائل سلطة الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام، وذلك لأنها قواعد عامة ومجردة ويتم عن طريقها وضع القواعد العامة في تنظيم الحريات العامة وتقييدها.

وتنقسم اللوائح الإدارية إلى قسمين لوائح تصدر في الظروف العادية ولوائح تصدر في الظروف الاستثنائية أما اللوائح التي تصدر في الظروف العادية فهي متمثلة في اللوائح التنفيذية التي تصدر تنفيذا لقانون معين ولوائح مستقلة متمثلة في اللوائح التنظيمية التي تكون بصدد تنظيم مرفق محدد ولوائح الضبط الإداري محل دراستنا بينما اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية فهي إما تكون لوائح الضرورة وهي لوائح تصدر في حالة الضرورة، وإما تكون لوائح تفويضية.

كما يجب أن تتمتع لوائح الضبط الإداري بالشروط المحددة تحقق المشروعية وإذا خالفت هذه الشروط تصبح غير مشروعة.

وبناء على ذلك سنقوم ببيان أنواع اللوائح التي تصدر في الظروف العادية، ومن ثم توضيح مفهوم لوائح الضبط الإداري وشروط مشروعيتها وفق الآتي:

- الفرع الأول: مفهوم لوائح الضبط الإداري.
- الفرع الثاني: تمييز لوائح الضبط الإداري عن أنواع اللوائح الأخرى.

الفرع الأول

مفهوم لوائح الضبط الإداري

أولاً: تعريف لوائح الضبط الإداري:

اللوائح الإدارية هي المصدر الثالث من مصادر المشروعية المكتوبة وتصدر عن طريق السلطة التنفيذية بصدد تنفيذ المهام والإختصاصات الموكلة إليها من الدستور في لوائح الضبط الإداري تعتبر من الناحية الموضوعية تشريعاً كونه يحتوي على قواعد عامة ومجردة في حين أنه من الناحية الشكلية يعتبر قراراً إدارياً صادراً عن السلطة الإدارية⁽¹⁾.

وتختلف تسمية لوائح الضبط الإداري إلى عدة مفاهيم منها أنظمة الضبط الإداري ومنها القرارات التنظيمية والإدارية، وفي الحقيقة إن اختلاف التسميه لا يهم طالما أن أغراضها وخصائصها موجودة في أي تسمية كانت فقد يطلق عليها لائحة أو قرار أو نظام⁽²⁾.

وتعتبر الوسيلة الأولى المتمثلة في لوائح الضبط الإداري هي من أهم الوسائل التي تستخدمها الجهة الإدارية في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم؛ لأن هذه الوسيلة تصدر عن السلطة التنفيذية التي تهدف قراراتها إلى المحافظة على النظام العام، وتقييد حقوق وحريات الأفراد بما يشمل بالأمر والنهي بما يتناسب مع المحافظة على النظام العام⁽³⁾.

وبناءً على ما سبق فإن الجهة الادارية أو سلطة الضبط الإداري تمارس نشاطها من خلال ما تشتمل عليه أنظمة الضبط الإداري من قواعد عامة، ومجردة وغير شخصية، وضع قيود على نشاط الأفراد بهدف تأمين الأمن العام، والسكينة العامة والصحة العامة⁽⁴⁾.

وقد عرف بعض الفقه لوائح الضبط الإداري بصورة عامة، بأنها عبارة عن قواعد عامة ومجردة تصدر عن السلطة التنفيذية المختصة بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة⁽⁵⁾.

(1) غانم، القضاء الإداري، ص 88.

(2) عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، ص 99.

(3) شريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه من مجلة مجلس الدولة، ص 20.

(4) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 42.

(5) مجلة الاجتهاد الدراسات القانونية والاقتصادية، ص 279.

كما وتعرف أيضاً بأنها تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم⁽¹⁾.

كما وتعرف بأنها قرارات إدارية تنظيمية تصدر عن هيئات الضبط الإداري العام المكلفة لتحقيق المهام المناطة في الضبط الإداري العام، وتهدف للمحافظة على النظام العام وتتضمن قواعد موضوعية ذات صفة عامة مجردة تتعلق بعدد غير محدد من الأفراد تخاطبهم بأوصاف لا بذاتهم⁽²⁾.

ويؤيد الباحث التعريف التالي للوائح الضبط الإداري بأنها "قواعد عامة ومجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بمكوناته التقليدية والمتمثلة بالمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة أو المكونات الحديثة في احترام كرامة الإنسان، وفي حدود معينة الآداب العامة أو الأخلاقيات العامة"⁽³⁾.

وباستقراء التعريفات السابقة نجد أنها مفاهيم متشابهة لا تخرج عن المضمون باعتبار القرارات التنظيمية قرارات تتصف بالعمومية أو التجريد وتصدر عن هيئات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بعناصره المحددة، وبناءً عليه نرى أن المفهوم الأخير هو المفهوم الشامل للقرارات الإدارية التنظيمية.

وتجدر الإشارة إلى أن القرارات التنظيمية إذا كانت متعلقة بمكان أو زمان وحدود لا ينفي عن هذه محدد فهي تطبق على عدد غير محدد من الأفراد عند اكتمال تطبيق أحكام القرار وبناءً عليه فإن لوائح الضبط الإداري قد تخاطب فئة معينة أو أفراد معينين أو شخص محدد وفي هذه الحالة يخاطب الشخص بصفته لا بذاته ومن أمثلة ذلك قرار منح المحافظ صلاحيات في أمر معين⁽⁴⁾.

وتعتبر لوائح الضبط الإداري في مجال الضبط الإداري ضرورة هامة كما بينا سابقاً، لأن القانون لا يتنبأ بما قد يحدث في المستقبل بما يشمل ضبط الحريات العامة وتقييدها؛ لذلك أعطى الصلاحية للسلطة التنفيذية بإصدار القرارات الهامة والضرورية حفاظاً على المصلحة

(1) محيبي، وحزمة، أساليب الضبط الإداري وصورها في منع عمليات الاتجار بالبشر، ص 1705.

(2) القيسي، القانون الإداري -دراسة مقارنة-، ص. 300.

(3) الشاعر وغانم، الوسيط في القانون الإداري، ص 226.

(4) عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، ص 100.

العامة والنظام العام، وذلك وفق متطلبات الزمان والمكان وعليه تعتبر القرارات التنظيمية عملية تكميلية اكتمل بها التشريع عند الاقتضاء⁽¹⁾.

ويمكن تحديد أهمية لوائح الضبط الإداري في ناحيتين:

- الأولى: الصفة العمومية وغير الشخصية لهذه القواعد والقرارات.
- الثانية: وجود ضمانات لحقوق الأفراد، وذلك باتصاف هذه القرارات بالصفة القانونية، وهذا يؤدي إلى عدم تعسف الإدارة بحق الأفراد.

وبناءً على ما تقدم تعتبر لوائح الضبط الإداري من الجهة الموضوعية بمثابة قوانين، لأنها قواعد عامة ومجردة حتى وإن كانت من حيث الصفة الشكلية قرارات إدارية؛ لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية.

وعليه يجب أن تتناسب لوائح الضبط الإداري مع الهدف أو الغاية المراد تحقيقها، بجانب صدورها بصورة قواعد عامة ومجردة، لأنها متعلقة بمبدأ أساسي كفله الدستور وهي الحقوق والحريات العامة، ويترتب على ذلك تطبيق أحكام هذه القرارات على الأفراد دون تمييز، ومن ناحية أخرى لا يجوز مصادرة وتقييد حقوق وحريات الأفراد بشكل مطلق حتى وإن كان أساسها القانوني ينطوي على قواعد عامة ومجردة؛ لأن الحفاظ على النظام العام لا يستوجب أن يصل تقييد حقوق وحريات الأفراد بصفة مطلقة، كأنه ممكن تحقيق هذا الغرض عن طريق الحظر النسبي في زمان ومكان محدد، وفي حال تعسف الجهة الإدارية في تقييد الحقوق والحريات العامة أو ما يسمى بعيب إنحراف السلطة، يعرضها للإلغاء، وذلك بالطعن أمام القضاء الإداري ويترتب على الجهة الإدارية أيضاً جبر الضرر للغير⁽²⁾.

والأمثلة على القرارات التنظيمية التي تصدر عن الجهة الإدارية للمحافظة على النظام العام كثيرة كأنظمة المرور أو القرارات المتعلقة بتنظيم السير في الشوارع، والقرارات المتعلقة بضبط المحلات المخلة بالسكينة العامة أو التي تسبب الضجيج والضوضاء وتقلق راحة المجتمع، والقرارات والأنظمة المتعلقة بمتابعة المواد الغذائية، وبيان مدى ملاءمتها للصحة العامة⁽³⁾، ولوائح الباعة المتجولين، واللوائح المتعلقة بمكافحة التلوث وانتشار العدوى ولوائح الباعة

(1) أبو الخير، البوليس الإداري، ص211.

(2) بن الزين، مذكرة قانونية نيل شهادة الليسانس في القانون، ص36.

(3) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص43.

المتجولين، واللوائح المتعلقة بمكافحه التلوث وإنتشار العبوى وغير هذه اللوائح التي تنظم حرية الأفراد وأنشطتهم الخاصة⁽¹⁾.

ثانياً: مفهوم لوائح الضبط الإداري في الفقه الإسلامي:

وسائل الضبط الإداري الإسلامي هي وسائل نظمها الشريعة الإسلامية، وهي سلطة ولي الأمر في تقييد المباح وما يقابلها في النظم الوضعية هي لوائح الضبط الإداري أو القرارات التنظيمية، لأنها قواعد عامة ومجردة تصدر بهدف حماية النظام العام، وكذلك سلطة ولي الأمر في تقييد المباح تهدف إلى حماية القواعد الخمس وهي أشمل وأعم من النظام العام.

وتعرف سلطة ولي الأمر في تقييد المباح بأنها "هو إختيار الإمام أحد أفراد المباح الذي جاز فعله أو تركه أصلاً مع إلزام الناس بهذا الاختيار سواء بمنعهم من الفعل أو بإلزامهم به"⁽²⁾.

ومن خلال التعريف السابق يتضح لنا أن سلطة ولي الأمر تقتصر على تقييد الأعمال ومن الممكن أن أن يكون التقييد في الأعمال المباحة ولكن ليس على إطلاقه، بل يتدخل ولي الأمر فيما يعتبر مصلحة معتبرة وعامة ومن اختصاصاته وضمن مسؤوليته، وعليه لا يحق لولي الأمر إجبار الأفراد على تناول نوع من الطعام أو الشراب المباح، أو إجبار شخص على الزواج من أخرى فهذه الأعمال لا تتعلق بالمصلحة العامة، ويستند الإمام أو ولي الأمر في تقييد المباح إلى السياسة الشرعية التي حددها الشرع الحكيم.

ومثال ذلك طاعون عمواس عندما انتشر في بلاد الشام واستشهد أبو عبيدة بن الجراح واستخلفه معاذ بن جبل واستشهد معاذ من الطاعون ثم استخلفه عمرو بن العاص فقال: أيها الناس! إن هذا الوجع إذا وقع فإنما يشتعل اشتعال النار فتَجَبَّلُوا منه في الجبال⁽³⁾.

ويدل ذلك على مدى قيام الشريعة الإسلامية في التعامل مع الأوبئة والأمراض وهي أسبق من القوانين الوضعية، وقيامها بتقييد نشاط الأفراد بهدف حماية الصحة العامة والوقاية من الأمراض والأوبئة.

(1) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 127.

(2) حمبوظ، سلطة الدولة في تقييد المباح ونماذج، ص 2.

⁽³⁾ (الطبري، تاريخ الطبري، ج 3، ص 163.

الفرع الثاني

تمييز لوائح الضبط الإداري عن أنواع اللوائح الأخرى

وللوقوف على أوجه الاختلاف بين لوائح الضبط الإداري واللوائح الإدارية الأخرى مثل اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح الضرورة واللوائح التفويضية لا بد من تحديد مفهوم الصور الأخرى للوائح وذلك على النحو الآتي:

أولاً: اللوائح التنفيذية:

ويقصد باللوائح التنفيذية بأنها: " التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لوضع القانون موضع التنفيذ والمشرع هو من يوجب على السلطة الإدارية وضع مثل هذه اللوائح⁽¹⁾".

تعتبر اللوائح التنفيذية من اللوائح التي تصدر في الظروف العادية من قبل السلطة الإدارية والسلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية هو مجلس الوزراء⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة إصدار هذه اللوائح في مصر منعقد لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء باستثناء لوائح الضرورة⁽³⁾.

وفي ذات السياق نشير إلى أنه لا يوجد ما يمنع من قيام المشرع بتحديد الجهة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية لقانون معين، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (52) من قانون اللوازم العامة على أن "ب - يصدر الوزير التعليمات التنظيمية اللازمة لتنفيذ أحكام هذا

(1) غانم، القضاء الإداري، ص92 وما بعدها.

(2) المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي تنص على أنه "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

(3) المادة (162) من دستور مصر لسنة 2012 م والتي تنص على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها"، وتجدر الإشارة إلى أن الدستور المصري لعام 1971 قد أعطى سلطة إصدار اللوائح التنفيذية لرئيس الجمهورية وذلك حسب نص المادة (144) والتي تنص على أنه " يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذها".

القانون والأنظمة الصادرة بموجبه"⁽¹⁾ وكذلك قانون الهيئات المحلية أعطى الصلاحية لوزير الحكم بإصدار اللوائح التنفيذية⁽²⁾.

ثانياً: اللوائح التنظيمية:

تعتبر اللوائح التنظيمية من اللوائح التي تصدر في الظروف العادية وهي لوائح مستقلة تقوم بذاتها وإصدارها يهدف إلى تنظيم بعض المسائل بصفة مستقلة دون الإستناد في إصدارهما إلى تشريع قائم⁽³⁾، والإختصاص منعقد لمجلس الوزراء في إصدار اللوائح التنظيمية، وذلك وفق المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني.

وفق ما ورد في نص المادة رقم (69) من القانون الأساسي الفلسطيني بسلطة مجلس الوزراء بإنشاء وإلغاء الهيئات والمؤسسات، وما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري على أن يكون تنظيم كل منها بقانون كما وتنص الفقرة (10) من ذات المادة على أنه يختص مجلس الوزراء بما يلي: "10- تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها"⁽⁴⁾.

ويستفاد من نص المادة السابقة بأن اللوائح التنظيمية هي اللوائح التي تصدر من قبل مجلس الوزراء لغاية تنظيم عمل المرافق العامة.

ثالثاً: لوائح الضرورة:

لوائح الضرورة تهدف إلى المحافظة على النظام العام وفق مكوناته المختلفة في المجتمع ومنع الإخلال به من الأخطار وتعتبر هذه اللوائح ضبط تشريعي بمنزلة القوانين في حين أن لوائح الضبط الإداري تعتبر في منزلة أدنى من القوانين وتسمى بالتشريع الفرعي أو الثانوي.

(1) المادة (52) من قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998م.

(2) المادة (34) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م والتي تنص على "... يصدر الوزير نظاماً للهيئات المحلية بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات ينص فيه على كيفية ابتياع اللوازم وقيدها وحفظها والتصرف بها... "

(3) غانم، القضاء الإداري، ص94 وما بعدها.

(4) الفقرة رقم (9) من المادة رقم (69) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي تنص على أنه "يجتص مجلس الوزراء بما يلي: 9-أ- إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون".

السلطة المختصة بإصدار لوائح الضرورة هو من اختصاص رئيس الدولة حيث نص
المشرع الفلسطيني على لوائح الضرورة، وذلك من خلال النص عليها في القانون الأساسي
الفلسطيني وفق ما جاء في نص المادة (43).

رابعاً: اللوائح التفويضية:

اللوائح التفويضية وهي قرارات بقوانين تصدر عن السلطة التنفيذية بناءً على تفويض
من البرلمان في موضوعات معينة وخلال مدة محددة⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن اللوائح التفويضية غير موجودة في فلسطين حيث لم ينص عليها
في القانون الأساسي، وبناءً على ذلك لا يجوز أن تتنازل السلطة التشريعية عن اختصاصاتها
إلى السلطة التنفيذية؛ لأنه لا تفويض إلا بنص من نفس درجة التفويض.

(1) غانم، القضاء الإداري، ص 96 وما بعدها.

المطلب الثاني

الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري

تتمتع السلطة الإدارية بسلطة تشريعية استثنائية وفق النهج التقليدي، حيث إننا نجد أن السلطة الإدارية تعمل على سن لوائح ضبط إداري لأول مرة لم تكن موجودة من قبل وقد أعطاهما هذه الصلاحية الدستور، ونظراً لتعلق لوائح الضبط الإداري بتقييد حقوق وحرقات الأفراد فإن من الواجب تحديد الجهة المكلفة بإصدار هذه اللوائح، وهذا الموضوع أثار الخلاف بين الفقهاء في من يملك السلطة في إصدار مثل هذه اللوائح في حال غياب التشريع⁽¹⁾.

وعلى ذلك تختلف السلطات التي تصدر لوائح الضبط الإداري في فلسطين وفي مصر وفرنسا وغيرها من الأنظمة والسلطة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في الفقه الإسلامي وعليه سنبين في هذا المطلب سلطة الاختصاص بإصدار لوائح الضبط الإداري في الأنظمة المذكورة على النحو الآتي:

- الفرع الأول: الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط في النظم الوضعية.
- الفرع الثاني: الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في الفقه الإسلامي.

(1) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص127.

الفرع الأول

الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في النظم الوضعية

أولاً: السلطة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في فلسطين:

لم ينص القانون الأساسي الفلسطيني صراحة على الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري التي تعتبر إحدى وسائل الضبط الإداري، إلا أنه بين أن القيام بالمحافظة على الأمن العام والنظام العام هي من مسؤولية مجلس الوزراء⁽¹⁾، وعليه يمكن إصدار مثل هذه اللوائح من قبل مجلس الوزراء؛ وذلك استناداً إلى نص المادة (68) من القانون الأساسي والتي تنص على مهام وصلاحيات مجلس الوزراء؛ حيث نصت الفقرة السابعة منها على أن يمارس رئيس الوزراء ما يلي "...، 7- توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء"⁽²⁾.

كما وتنص المادة (70) نصت القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م على أنه "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح وإتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين"⁽³⁾ وكذلك يملك صلاحية إصدار القرارات في أحوال لم ينظمها القانون⁽⁴⁾ وهي ما يتم إصدارها بعد المصادقة عليها من قبل رئيس الوزراء؛ وذلك حسب نص المادة (68) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م⁽⁵⁾.

ويستفاد من النص السابق أن لوائح الضبط الإداري تصدر إستناداً للقانون الأساسي الفلسطيني بصورة مستقلة عن القوانين، كما أن هذه اللوائح تصدر للمحافظة على النظام العام الذي يعتبر من مهام ومسؤولية مجلس الوزراء.

(1) المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني، حيث تنص على أنه يختص مجلس الوزراء بما يلي: "...،

7- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.

(2) المادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني.

(3) المادة 70 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

(4) عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، ص 103.

(5) راجع المادة 68 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

وقد بينت مسودة مشروع الدستور الفلسطيني جهة اختصاص إصدار القرارات التنظيمية باعتباره من اختصاصات مجلس الوزراء⁽¹⁾، بينما المادة (124) نصت على أن إصدار المراسيم من اختصاصات رئيس الدولة⁽²⁾.

ومن الأمثلة على ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2004م المادة (3) "يتم البدء الفوري بنشر قوات الشرطة بالزي الرسمي وبمعدات عتادها والشروع فوراً في فرض سيادة القانون وضبط النظام العام وحماية الأمن الداخلي ووقف كل أشكال الفوضى والتظاهر بالسلاح وتجاوز القانون، وتتخذ التدابير اللازمة لمنع وقوع أية مخالفة تتعارض مع التزامات منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية"⁽³⁾.

ونجد أيضاً أن مجلس الوزراء عند إقراره للخطة الأمنية المتعلقة بجهاز الشرطة وذلك في قرار رقم (98) لسنة 2004م قد جاء في نص المادة (3) منه على إحترام المواطنين للأمن والنظام العام وسيادة القانون⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن كل من التشريع الفلسطيني والقضاء الفلسطيني لم يحددا الجهة المختصة بإصدار القرارات التنظيمية التي تصدر في حالة الطوارئ⁽⁵⁾، لذلك كان لا بد من تحديد الجهة المختصة بإصدار مثل هذه القرارات.

وفي الحقيقة أن النصوص السابقة جاءت بالنص بصورة ضمنية على اختصاص مجلس الوزراء بإصدار لوائح الضبط الإداري، حيث جاءت بالنص على اختصاص مجلس الوزراء بإصدار اللوائح وهي تشمل في ذاتها جميع أنواع اللوائح ومن ضمنها لوائح الضبط

(1) المادة 144 الفقرة 8 منها من مسودة مشروع دستور دولة فلسطين حيث تنص على أنه: يختص مجلس الوزراء في الأمور التالية "إصدار اللوائح التنظيمية، واللوائح اللازمة بإجراءات تنفيذ القوانين، ولوائح الضبط وتنظيم المرافق والمصالح العامة".

(2) المادة 124 من مسودة مشروع دستور دولة فلسطين.

(3) قرار مجلس الوزراء رقم 130 لسنة 2004م بشأن الترتيبات الأمنية، (الوقائع الفلسطينية: العدد 53، بتاريخ 2005/2/28) 204.

(4) المادة رقم (3) من قرار مجلس الوزراء رقم 98 لسنة 2004م بإقرار الخطة الأمنية الفلسطينية لجهاز الشرطة (الوقائع الفلسطينية: العدد 52، بتاريخ 2005/1/18م، 230 حيث تنص على أنه: "على جميع المواطنين في مختلف المناطق التقيد بالأمن والنظام العام وحماية الممتلكات الفلسطينية واحترام سيادة القانون".

(5) عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، ص 106.

الإداري، وعليه فإن إصدار اللوائح منعقد لمجلس الوزراء ما لم يستثنِ المشرع حالة بعينها مثل لوائح الضرورة حيث يكون الاختصاص منعقد لرئيس الدولة في أوضاع وشروط محددة.

وفي ذات السياق قد منح المشرع الفلسطيني سلطة إصدار اللوائح أو الأنظمة للوزير أو من في حكمهم وذلك المتعلقة بعمل الوزارة التابع لها أو قد يمنحها للمجالس البلدية أو مجلس معين مثل مجلس إدارة هيئة أو مؤسسة وذلك باستثناء بعض اللوائح التي أعطاها المشرع لجهة اختصاص أخرى، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة رقم (15) من قانون الهيئات المحلية على اختصاص مجلس الهيئة المحلية بإصدار اللوائح الإدارية والتي من ضمنها "...، ويجوز للمجلس إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها وحاجياتها"⁽¹⁾، كما وجاء في المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م بشأن اختصاصات المحافظين بالمحافظة على الأمن العام والنظام العام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة⁽²⁾، ويستفاد من النص السابق ضمناً أن المحافظين يملكون صلاحية إصدار اللوائح الإدارية؛ وذلك للقيام بالمهام الموكلة إليهم للمحافظة على الأمن العام والنظام العام.

ويرى الباحث أن الجهة الوحيدة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في التشريع الفلسطيني هو مجلس الوزراء ويفهم ذلك ضمناً من خلال ما نصت عليه المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني، وعليه لا نجد لرئيس السلطة الوطنية سلطة إصدار مثل هذه اللوائح، أما بالنسبة للأجهزة الأمنية والمحافظين والهيئات المرفقية والمحلية لا يملكون سوى المحافظة على النظام العام وفق مكوناته في إطار اختصاصاتهم، ولا يملكون صلاحية إصدار لوائح ضبط إداري، وتجدر الملاحظة إلى أن قانون الهيئات المحلية قد أعطى الصلاحية لوزير الحكم المحلي، وكذلك قانون اللوازم أعطى الصلاحية للوزير في إصدار لوائح، ولكن هذه القوانين نصت على هذه الصلاحية قبل إصدار القانون الأساسي، وعليه يعتبر القانون الأساسي ناسخاً لما قبله من الأحكام القانونية.

(1) المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997م.

(2) الفقرة الأولى من المادة رقم (5) من المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م بشأن اختصاصات المحافظين والتي تنص على أنه "اختصاصات وصلاحيات المحافظ يتولى المحافظ ممارسة الاختصاصات والصلاحيات التالية: 1- الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين".

ثانياً: الجهات المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في مصر:

تصدر لوائح الضبط الإداري في مصر وفق الدستور المصري القديم من قبل رئيس الدولة وذلك إستناداً إلى نص المادة 145 من الدستور المصري لسنة 1971م والتي تنص على أن "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط"⁽¹⁾.

ويستنتج من خلال نص المادة 145 من الدستور المصري لسنة 1971م أنه لا يجوز لرئيس مجلس الوزراء ولا الوزراء ولا المحافظ وحتى وزير الداخلية سلطة إصدار اللوائح أو القرارات التنظيمية، حيث كانت تقتصر صلاحياتهم في إصدار قرارات الضبط الفردية، بينما العمد والمجالس لا يملكون أي صلاحية إصدار قرارات تنظيمية⁽²⁾.

وفي ظل إصدار دستور مصر لعام 2012م نص على أن اختصاص إصدار لوائح الضبط الإداري أو ما يسمى بالقرارات التنظيمية تصدر عن طريق رئيس مجلس الوزراء وذلك بعد الموافقة عليها من قبل المجلس وذلك إستناداً لنص المادة 164 من الدستور المصري لسنة 2012م⁽³⁾.

وعلى ذلك فإن صلاحية إصدار القرارات التنظيمية وفق الدستور المصري لسنة 2012م تكون من إختصاص رئيس مجلس الوزراء، لكن هذا لا يفقد صلاحية رئيس الدولة في هذا الشأن كون أن رئيس الدولة هو الذي يصدر قرارات الضبط بإعتباره القائد الأعلى⁽⁴⁾.

حيث نصت المادة 141 من الدستور المصري سنة 2012م على أنه "يتولى رئيس الجمهورية سلطاته بواسطة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء؛ عدا ما يتصل منها بالدفاع والأمن القومي والسياسة الخارجية..."⁽⁵⁾.

وبناءً عليه إستناداً لنص المادة 142 من دستور مصر لسنة 2012م فإن صلاحية إصدار اللوائح والقرارات في حالة الطوارئ هو من اختصاص رئيس الجمهورية، حتى أنه يملك

(1) المادة رقم (145) من دستور مصر سنة 1971م.

(2) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص131 وما بعدها.

(3) المادة رقم (164) من دستور مصر سنة 2012م والتي تنص على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء".

(4) نص المادة 146 من الدستور المصري لسنة 2012م.

(5) نص المادة 141 من الدستور المصري لسنة 2012م.

صلاحية تفويض غيره من نواب أو لرئيس المجلس أو الوزراء أو المحافظين⁽¹⁾. حيث جاء في نص المادة 17 من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958م نصت على "لرئيس الجمهورية أن ينيب عنه من يقوم مقامه في اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون كلها أو بعضها وفي كل أراضي الجمهورية أو في منطقة أو مناطق معينة فيها"⁽²⁾.

وفي ظل الدستور المصري الجديد فقد أكد على أن اختصاص إصدار اللوائح منعقد لرئيس مجلس الوزراء وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء، وذلك إستناداً إلى النصوص التالية، حيث تنص المادة رقم (170) من الدستور المصري لعام 2014 على أنه "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه"⁽³⁾.

كما وتنص المادة رقم (171) من ذات الدستور على أن سلطات رئيس الحكومة "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء"⁽⁴⁾، كما ونصت المادة (172) على سلطات رئيس الحكومة المادة حيث نصت على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء بإستثناء إصدار لوائح الضرورة فهو منعقد لرئيس الجمهورية"⁽⁵⁾.

ثالثاً: سلطة إصدار لوائح الضبط الإداري في الأردن:

وبالرجوع إلى تحديد الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في الأردن فقد خلا من وجود نص صريح يحدد جهة الإختصاص بشكل صريح، ونلاحظ أن المشرع الأردني قد قصر مسألة تنظيم ممارسة حقوق وحريات الأفراد على البرلمان وذلك من خلال ما يصدره من قوانين⁽⁶⁾.

(1) راجع نص المادة 142 من الدستور المصري لسنة 2012م.

(2) نص المادة 17 من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958م.

(3) المادة (170) من دستور مصر سنة 2014م.

(4) المادة (171) من الدستور المصري سنة 2014م.

(5) المادة (172) من الدستور المصري سنة 2014م.

(6) المادة (91) من الدستور الأردني 1952م والتي تنص على أن "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الاعيان ولا يصدر قانون إلا إذا اقره المجلسان وصدق عليه الملك".

وبالرغم من عدم نص الدستور الأردني صراحة على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري إلا أنه يمكن استخلاص جهة الاختصاص بإصدار اللوائح في الأردن منعقد لمجلس الوزراء، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (120) من الدستور حيث أعطت الصلاحية لمجلس الوزراء وبموافقة الملك صلاحية إصدار الأنظمة الخاصة بالتقسيمات الإدارية وتشكيلات دوائر الحكومة واختصاصها، وحيث أن لوائح الضبط الإداري تمثل أحد أنواع الأنظمة الإدارية الصادرة إستقلالاً عن القانون العادي، والتي تهدف الإدارة من إصدارها تنظيم الإجراءات والمحافظة على النظام العام⁽¹⁾.

ونستدل كذلك على قيام البرلمان بإحالة إصدار الأنظمة التنفيذية المفصلة اللازمة لتنفيذ هذه القوانين إلى السلطة التنفيذية، وذلك ما نصت عليه المادة (31) من الدستور الأردني التي تنص على أن "الملك يصدق القانون ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها"⁽²⁾.

ومثال ذلك ما جاء في قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954م حيث نصت المادة (15) منه على إعطاء الصلاحية لمجلس الوزراء إصدار اللوائح بموافقة الملك⁽³⁾، وكذلك ما نصت عليه المادة رقم (11) من قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (7) لسنة 2004م والتي تنص على أنه "أ- لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون ب- وللوزير إصدار التعليمات اللازمة وفق أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه"⁽⁴⁾.

وبناءً على ذلك نرى بأن اختصاص إصدار الأنظمة الضبطية والتي يعتبر من ضمنها لوائح الضبط الإداري هو اختصاص منعقد لمجلس الوزراء بعد موافقة الملك عليها.

(1) المادة (120) من الدستور الأردني سنة 1952م، والتي تنص على أن "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسماؤها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك".

(2) المادة (31) من الدستور الأردني سنة 1952م.

(3) المادة رقم (15) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954م والتي تنص على أنه "المادة (15) "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يصدر أنظمة لتنفيذ أحكام هذا القانون"، منشور في "الموقع الالكتروني مقام <https://maqam.najah.edu>".

(4) المادة رقم (11) من قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (7) لسنة 2004م.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية لا تتمتع في الظروف العادية بسلطة إصدار أنظمة ضبط إداري مستقلة عن القوانين البرلمانية القائمة بذاتها، في حين أنها تتمتع بهذه الخاصية في الظروف الإستثنائية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الجهة المختصة بإصدار لوائح الضبط في الفقه الإسلامي

إن ما يميز الضبط الإداري في النظم الوضعية عنه في الشريعة الإسلامية أن الأولى هدفها المحافظة على النظام العام في حين أن الضبط الإداري في الإسلام يطبق قاعدة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر في النظام الإسلامي، وحيث تعتبر الوظيفة السابقة إحدى الوظائف القائم بها ولي الأمر، وعليه فإن جهة الإختصاص منعقدة لولي الأمر أو الخليفة في تقييد المباح وإصدار قرارات تتناسب مع ذلك، ويشترط على الوالي الاحتكام إلى القواعد الشرعية الإسلامية لتطبيق القاعدة السابقة ويستند القائلون بسلطة ولي الأمر في إصدار أوامر متعلقة بتقييد المباح إلى مجموعة من الحكام التي تعتبر من صلاحية الإمام من أجل الحفاظ على المقاصد الشرعية الخمسة وهي حفظ الدين والعقل والنسل والمال والعرض فأدلة السياسة الشرعية هي نفسها التي تجيز لولي الأمر تقييد المباح⁽²⁾.

ومن هذه المبادئ انتهاج الرخص وهذا دليل واضح منح سلطة ولي الأمر بسن تشريعات تتناسب مع تقييد النشاط بهدف المحافظة على الضروريات الخمس، ومن هذه الرخص إباحة أكل الميتة في حالة الضرورة، وكذلك إباحة التلفظ بالكفر القولي دون الاعتقاد بالقلب

(1) المادة رقم (124) والمادة (125) من الدستور الأردني 1952م والتي تنص المادة الأولى على "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء"، بينما المادة الثانية نصت الفقرة الأولى منها على أنه "في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها".

(2) حمو، سلطات الضبط الإداري في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية -دراسة مقارنة-، ص2.

وذلك في حالة الضرورة لحفظ النفس ومنها أيضاً التيمم لعدم وجود الماء وهذه الرخصة تحافظ على الدين⁽¹⁾، وعليه نجد أن هذا المبدأ هدفه التيسير على الناس والرحمة في حالات الضرورة.

كما أن النصوص القطعية تنص على اختصاص ولي الأمر في تقييد المباح في حالات محددة وذلك في حال تعلقها بالكليات الخمس الشرعية وحفظ الضرورات وتنظيمها لمصالح المجتمع وذلك لتعلقها بأحكام لا تتغير ولا تتبدل بتغير الأزمان⁽²⁾.

كذلك أفعال النبي صلى الله عليه وآله وسلم بإعتباره أول سلطة ضبطية في التشريع الإسلامي حيث نجدها تحقق التوازن ما بين مصالح الناس وأحكام الشريعة الإسلامية؛ وأيضاً فهم الصحابة رضوان الله عليهم للقيام بالمحافظة على الكليات الخمس وحمايتها عند تعرضها للمخالفة مع المصالح الأخرى، كذلك ما أرسى عليه الفقهاء إلى تحقيق المصلحة التي تحقق المفاهيم الأساسية من قبل ولي الأمر⁽³⁾.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول بأن المبادئ العامة السابقة المتمثلة في سلطة ولي الأمر في تقييد المباح تتفق مع أحوال الناس المختلفة في كل زمان ومكان، في حين أن سلطة الضبط الإداري في النظم الوضعية في إصدار اللوائح يشوبها العجز ودليل ذلك هو تعديل الدساتير لإستدراك النقص والقصور في الأحوال الطارئة غير المنصوص عليها في الدستور بل وقد تصل إلى مرحلة تعطيل العمل بالدستور في أحوال محددة، وهو ما لا نجده في النظام القانوني الإسلامي؛ حيث يركز في ذلك على مبادئ واضحة.

(1) بن يعقوب، تيسير علم أصول الفقه، ص 63.

(2) الكيلاني، السياسة الشرعية: مدخل إلى تجديد الخطاب الإسلامي، ص 23-24.

(3) حمبوظ، سلطة الدولة في تقييد المباح ونماذج، ص 3.

المطلب الثالث

شروط صحة لوائح الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها

لوائح الضبط الإداري هي إحدى وسائل السلطة الإدارية التي تهدف حماية النظام العام داخل المجتمع وبما أن لوائح الضبط الإداري هي لوائح تصدر في الظروف العادية؛ وعليه فإنه لا يجوز لهذه القرارات مخالفة عناصر صحة القرار الإداري فتعتبر غير مشروعة.

وعليه لا يحق للوائح الضبط الإداري مخالفة الدستور فتكون غير دستورية ويطعن بها أمام المحكمة الدستورية كذلك لا يحق لها أن تخالف القوانين أو التشريع العادي وإلا كانت غير مشروعة وتخضع لرقابة القضاء الإداري.

وبناء على ما سبق نقسم هذا المطلب إلى فرعين وذلك على النحو الآتي:

- الفرع الأول: شروط صحة لوائح الضبط الإداري.
- الفرع الثاني: الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري.

الفرع الأول

شروط صحة لوائح الضبط الإداري

أولاً: أسباب الطعن بالإلغاء:

لوائح الضبط الإداري تعتبر من الناحية الموضوعية تشريعاً كونه يحتوي على قواعد عامة ومجردة في حين أنه من الناحية الشكلية يعتبر قراراً إدارياً صادراً عن السلطة الإدارية، وأن عناصر صحة القرار الإداري التي يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري هي محددة وفق نص (34) من قانون تشكيل المحاكم رقم (5) لسنة 2001م، والتي تنص على أنه: "يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة (33) من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحد وأكثر مما يلي: 1- الإختصاص. 2- وجود عيب في الشكل. 3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها. 4- التعسف أو الإنحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون"⁽¹⁾ وهذا المطبق حالياً في الضفة الغربية، في حين أن المشرع الفلسطيني في قطاع غزة قد نص صراحة على عيب السبب وذلك وفق ما جاء في نص المادة (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م⁽²⁾، وصدر حديثاً القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م والتي تنص رقم (22) على أسباب إقامة الدعوى على أنه: "تقام الدعوى أمام المحكمة الإدارية على الجهة المختصة في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنها، شريطة أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب الآتية"⁽³⁾:

1. عدم الإختصاص.
2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
3. إقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.
4. إساءة استعمال السلطة.

(1) المادة (34) من قانون تشكيل المحاكم رقم (5) لسنة 2001م.
(2) المادة (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والمتعلقة بشروط تقديم الاستدعاءات الخاصة بدعوى الإلغاء والتي تنص على أنه "يشترط في تقديم الاستدعاءات الخاصة بدعوى الإلغاء أن يكون سببها متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي: 1. عدم الاختصاص. 2. وجود عيب في الشكل أو الإجراءات. 3. مخالفة القانون الأساسي والقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها. 4. الانحراف وإساءة استعمال السلطة. 5. عيب السبب.

(3) المادة (22) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، العدد (22)، ص26.

5. عيب السبب.

6. إمتناع الجهة المختصة عن إصدار قرار ألزمها به القانون.

وعليه نجد أن القرار قانون المتعلق بتشكيل المحاكم الإدارية قد نص صراحة على اعتبار أن عيب السبب أحد أوجه الإلغاء ولكن المشرع قد أضاف وجهاً جديداً للإلغاء، وهي الفقرة السادسة والتي تنص على امتناع الإدارة عن إصدار قرار إلزامها القانون هو أحد أوجه الإلغاء ونحن من جانبنا نعارض ذلك، وذلك كون أن الفقرة السادسة تدخل ضمن العيب الثاني وهو عيب مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها وهي متمثلة في صورة المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية.

نتناول رقابة القضاء الإداري على قرارات الضبط الإداري على النحو الآتي:

1. الرقابة على الاختصاص في لوائح الضبط الإداري:

الاختصاص هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين⁽¹⁾، وفي نطاق القرارات الإدارية يعرف بأنه "القدرة القانونية على إصدار القرارات الإدارية وعلى وجه يعتد به قانوناً"⁽²⁾.

(1) أبو سمهدانة، القضاء الإداري في فلسطين، ص 165.

(2) غانم، القضاء الإداري، ص 355.

ومن حيث الأصل فيجب أن تتمتع جميع القرارات الإدارية بهذا الركن وأصدرت محكمة العدل العليا العديد من الأحكام المتعلقة بركن الاختصاص حيث أكدت على أنه إذا اشترط القانون لجهة معينة اختصاص محدد فيجب احترام هذا الاختصاص من قبل الجهات الأخرى وعدم الإعتداء عليها⁽¹⁾، كما نصت على أن الجهة المختصة بمنع البناء في المواقع الأثرية هو مدير عام وزارة الآثار وليس مدير آثار الخليل⁽²⁾.

2. الرقابة على المحل في لوائح الضبط الإداري:

يقصد بمحل القرار الإداري "موضوعه وفحواه أو الأثر القانوني المباشر المترتب عليه وأهم ما يشترط فيه عدم مخالفته للقانون أيًا كانت درجته وإلا كان القرار معيباً"⁽³⁾، ويستفاد من ذلك أنه لا يجوز للوائح الضبط الإداري أن تخالف التشريع بمعناه الواسع أي التشريع الدستوري والتشريع العادي وإلا كانت باطلة، فيجب عليها أن تكون متفقة مع القواعد القانونية.

(1) ومما جاء في هذا الشأن (...)، القرار المذكور صدر عن جهة غير مختصة وهو قرار منعهم وحري بالإلغاء وأن الجهة التي يمكنها إصدار مثل هذا القرار هي التي أصدرت الترخيص للجمعية أو أية جهة أخرى نص عليها القانون. القرار المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة والتعسف فيها)، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (85) لسنة 1998م، بتاريخ 1999/11/7م.

(2) وفق ما جاء في هذا الشأن (...)، بعد التدقيق والداولة والإطلاع على كافة الأوراق والبيانات المقدمة والإنصات للمرافعات الختامية ولما كان مصدر القرار الطعين -مدير آثار الخليل- أصدره قراره استناداً في ذلك إلى أحكام المادتين (10، 45) من قانون الآثار رقم (51) لسنة 1966م وبالرجوع إلى أحكام المادة (10) فقد جعلت أمر إعطاء التصريح لغايات الحفر أو البناء أو الغرس منوطة بالوزير في حين أن المادة (45) جعلت أمر رفض الموافقة على إنشاء الأبنية في المواقع الأثرية منوطة بالمدير والمقصود بالمدير هو مدير عام سلطة الآثار لا مدير الآثار بالمحافظة سيما أن المشرع عندما حدد تشكيلة المجلس الاستشاري جعل من الوزير رئيساً في حين أن المدير نائباً عاماً للرئيس وحيثما وردت كلمة مدير في القانون يقصد بها المدير العام ولو قلنا بعكس ذلك لأصبح كل مدير في المحافظة نائب للرئيس أي (الوزير) الأمر الذي لم يقصده المشرع من لفظ المدير الواردة في تحديد أشخاص المجلس الاستشاري وعليه ولما كان القرار الطعين قد صدر من مدير آثار الخليل فإنه والحالة هذه يغدو معيباً بعيب عدم الاختصاص مستوجب الإلغاء) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (14) لسنة 2001م، بتاريخ 2005/3/16م.

(3) الحل، القضاء الإداري، ص 386.

ومن تطبيقات ذلك قضت به محكمة العدل العليا في غزة حيث قررت بأن إمتناع بلدية غزة عن إصدار قرارها بمنح ترخيص حرفة مصنع ورق بعد استيفائه للشروط القانونية اللازمة لذلك يعد مخالفاً للقانون، وأنها، ملزمة بإصدار التراخيص وفقاً للقانون⁽¹⁾.

3. الرقابة على الشكل والإجراءات في لوائح الضبط الإداري:

يتعين لمشروعية القرارات الإدارية بما فيه لوائح الضبط الإداري أن تتخذ وفق القواعد والإجراءات التي حددها القانون في الشكل المحدد لها في مرسوم الإصدار⁽²⁾، ويستفاد من ذلك أنه في حال أوجب القانون إتباع شكل وإجراء محدد في إصدار اللوائح الإدارية ولم تتبع من قبل السلطة المختصة فإن القرار الإداري يكون معيباً بعيب الشكل والإجراءات بينما إذا لم يشترط القانون شكلاً أو إجراءً محدد لإصدار اللوائح من قبل السلطة الإدارية تعتبر مشروعة بأي شكل تصدر من خلاله.

ومما جاء في ذلك حكم محكمة العدل العليا بإعتبار القرار الصادر دون إتباع الشكل المحدد وفق القانون هو قراراً باطلاً وذلك؛ لأن الإجراءات الشكلية موضوعة بهدف حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد⁽³⁾، ومثال ذلك أيضاً كيفية إجراءات إزالة المباني الائلة للسقوط، والتي تعرض حياة الناس للخطر.

(1) حيث أشارت إلى أنه "وحيث أنه يبين لما كل ما تقدم بأن المستدعى قد التزم بجميع ما طلبه منه ودفع رسوم البناء كاملاً وقام بإيصال التيار الكهربائي وأن البلدية قد منحتة رخصة بناء بعد الرسوم المقررة هذا بالإضافة أنه لا يوجد أي إزعاج للسكان المجاورين الأمر الذي ترى معه هذه المحكمة وجوب منحه رخصة حرف لمصنع الورق الكائن بغزة شارع صلاح الدين" حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 111 لسنة 2003م، بتاريخ 2004/9/21م.

(2) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص781.

(3) ومما أوردته محكمة العدل العليا في هذا الشأن (وبما أنه يجب أن يصدر القرار الإداري وفقاً للإجراءات التي حددها القانون وفي الشكل المرسوم له إذ أن قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراءات المتخذة دون حاجة إلى النص لان عدم مراعاتها فيه إخلال بالضمانات المقررة للأفراد...)، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (291) لسنة 2008م، بتاريخ 2011/10/31م.

ومما جاء في قضاء محكمة العدل العليا فيما يتعلق بمخالفة ركن الإجراءات اعتبرت أن القرار الإداري باطلاً كون أن هناك بعض الإجراءات يجب أن تكون علنية فيما يتعلق بقرار الإستملاك ونزع الملكية للمنفعة العامة⁽¹⁾.

4. الرقابة على السبب في لوائح الضبط الإداري:

ويعرف سبب القرار الإداري "بأنه الحالة الواقعية -المادية- أو القانونية التي تسبق إصدار القرار الإداري وتدفع الإدارة لإصداره"⁽²⁾، وعليه يشترط في القرارات المتمثلة في اللوائح الإدارية أن تكون مبنية على سبب مشروعة حتى تتوافر المشروعية القانونية في القرار الإداري.

(1) حيث جاء بهذا الخصوص (...، وأوجبت المادة الثالثة من هذا القانون على المنشئ أن ينشر إعلاناً في الجريدة الرسمية لمدة خمسة عشر يوماً يعلن فيه عزمه على التقدم إلى مجلس الوزراء لطلب إعطاء القرار باستملاك أرض مبينة أوصافها في هذا الإعلان، وإن مشروعه هو للمنفعة العامة. وجاء في الفقرة (3) من هذه المادة أنه بعد إنهاء مدة الإعلان، يقدم المنشئ طلباً إلى مجلس الوزراء مرفقاً به خريطة بالأرض المراد استملاكها. أما المادة الرابعة من القانون المشار إليه فقد جعلت لمجلس الوزراء بعد التثبت من اقتدار المنشئ المالي وإقناعه بأن مشروعه للمنفعة العامة أن يقرر الاستملاك بالمطلق، أو الاستملاك باستعمال الأرض مدة محددة من الزمن، أو فرض أي حق من حقوق الإرتفاق على الأرض، على أن يقترن ذلك كله بموافقة (الملك) عليه. وأشارت المادة الخامسة من القانون المنوه عنه، أنه وبعد اقتران قرار مجلس الوزراء بموافقة (الملك) يعلن في الجريدة الرسمية، ثم يقدم المنشئ إلى مأمور التسجيل الذي تقع الأرض المستملكة ضمن دائرة اختصاصه، الصور والكشوفات والأوراق اللازمة، كي يقوم بعد ذلك بإبلاغ القرار لكل واحد من أصحاب الأراضي، حتى إذا نشر القرار وفق هذه المادة يكون بينة قاطعة على أن المشروع لا يراد به سوى المنفعة العامة. على ضوء هذه المواد وكذلك المواد التالية لها من 6-9 نجد أن المستدعى ضده الأول مجلس بلدية قلقيلة، قد اتخذ قرار الاستملاك بنفسه واضعاً صلاحيات مجلس الوزراء جانباً دون مراعاة لما جاء في القانون من إجراءات يجب اتخاذها قبل الإعلان عن قرار قطعي باستملاك أرض ما، وقبل تحديد أثمان القطع التي تم استملاكها...) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (13) لسنة 1997م، بتاريخ 2004/12/28م.

(2) عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، ص184.

وتطبيقاً لذلك أكدت محكمة العدل العليا على عدم مشروعية القرار الصادر من قبل رئيس مجلس إدارة سلطة النقد بتجميد الأرصدة المالية لجمعية الشابات المسلمات فرع خانيونس وجمعيات أخرى لعدم وجود أسباب تبرر ذلك⁽¹⁾.

5. الرقابة على الغاية في لوائح الضبط الإداري:

إن إساءة استعمال السلطة أو التعسف والانحراف في استعمال السلطة وكذلك عيب الغاية هي مترادفات لمعنى واحد⁽²⁾، ويقصد بعيب إساءة استعمال السلطة "أي استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو لإبتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون"⁽³⁾.

(1) حيث جاء في قضاء محكمة العدل العليا بهذا الخصوص (... وحيث أنه بالنسبة لموضوع الطلب فإنه بالرغم من أن هذه المحكمة أعطت النيابة فرصاً عديدة لبيان الأسباب التي حدثت بالمستدعى ضده الأول باتخاذ القرار المطعون فيه وحتى بالنسبة للتحقيقات التي ادعت النيابة أنها قامت بها فقد اتضحت الحقائق التالية: أولاً: لم يثبت أن الجمعيات المستدعية خالفت قانون الجمعيات أو خالفت شروط الترخيص التي انشئت بناء عليه ومن أجله. ثانياً: لم تثبت النيابة وهي الممثلة للمستدعى ضده الأول أن هذه الجمعيات قد حصلت على أموالها من أي مصدر غير مشروع. ثالثاً: لم يثبت لهذه المحكمة أن الجمعيات المستدعية أو أي أحد من مسؤوليها ينسب إليه أي فساد أو سوء في التوزيع أو خروج عن قانون الجمعيات وإخلال بمصلحة المواطنين أو أضرار للمصلحة الوطنية. وحيث أنه فضلاً عما تقدم فإن قانون الجمعيات اضيف على هذه الجمعيات حماية خاصة حتى تتمكن من أداء واجبها على الوجه الاكمل ما دامت لم تخرج عن القانون فقد نصت المادة 41 من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات العامة على ما يأتي: (لايجوز وضع اليد على أموال اية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة)...، حيث أنه يتبين مما تقدم أن القرار المطعون فيه إدارياً قد جاء مخالفاً لصريح نص القانون وإن فيه تعسفاً لاستخدام السلطة وأضراراً بالمستدعين مما يتعين إلغاؤه عدلاً وإجابة الجمعيات المستدعية إلى طلبها القطعي). حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 163 لسنة 2003م، بتاريخ 2004/3/21م.

(2) غانم، القضاء الإداري، ص412.

(3) عبد الله، القضاء الإداري، ص362.

وقد أكدت محكمة العدل العليا على ذلك من خلال إلغاء القرار الصادر بسحب ترخيص حمل السلاح من الطاعن في ظل عدم وجود تبرير على قرار السحب بأنه يشكل خطراً على النظام العام⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز مخالفة عناصر وشروط القرار الإداري في الظروف العادية والمتمثلة في الاختصاص والمحل والشكل والغاية، والسبب في حين اعتبر القضاء الإداري أن التدابير التي تتخذها السلطة الإدارية استناداً إلى الظروف الاستثنائية تعتبر أعمالاً مشروعة في حال خالفت الاختصاص والشكل والمحل⁽²⁾.

ثانياً: شروط مشروعية لوائح الضبط الإداري في الفقه الإسلامي:

الشرع الحكيم قد وضع ضوابط شرعية في مدى سلطة ولي الأمر في تقييد المباح؛ حيث إن هذه السلطة غير مطلقة العنان بل مقيدة بأحكام وضوابط من أجل تحقيق مقاصدها الشرعية ومن هذه الضوابط⁽³⁾:

1. لا يحق للإمام أن يمنع ممارسة المباح فيما هو غير متعلق بالضبط الإداري ولا يتفق مع الضرورات، وذلك أن الإباحة ثابتة بالدليل الشرعي في قوله تعالى: «قُلْ أَرَأَيْتُمْ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ لَكُمْ مِنْ رِزْقٍ فَجَعَلْتُمْ مِنْهُ حَرَامًا وَحَلَالًا قُلْ اللَّهُ أَدْنَىٰ لَكُمْ أَمْ عَلَى اللَّهِ تَفْتَرُونَ»⁽⁴⁾، وكذلك ما رواه أنس بن مالك في حديث النبي صلى الله عليه وآله وسلم

(1) ومما جاء في هذا الشأن (...، أولاً: أن حيازة المستدعي للمسدس كان بموجب ترخيص صادر من مدير عام الشرطة تحت رقم 122 بتاريخ 94/9/15. ثانياً: أن هناك كتاب صدر إلى مدير عام الشرطة من مسئول التسليح بمديرية الأمن العام بناء على تعليمات اللواء عبد الرازق المجايدة بضرورة إعادة المسدس إلى المستدعي مبرز م/1. ثالثاً: لم يثبت للمحكمة استعمال المستدعي للمسدس بما يخالف القانون. رابعاً: أن النيابة العامة لم تتلق الرد من مدير عام الشرطة عن الأسباب التي أدت إلى سحب المسدس من المستدعي رغم إرسال كتابين إلى مدير عام الشرطة الأول بتاريخ 96/1/3 والثاني بتاريخ 96/2/18 والمرفقة بالطلب مما يبرر أن تستجيب هذه المحكمة لطلب المستدعي. وحيث أنه يبين للمحكمة مما تقدم أن حيازة المستدعي للمسدس كانت مشروعة وبموجب ترخيص رسمي وأن المستدعي لم يستعمله بما يخالف القانون مما يتوجب معه الأمر بإعادة المسدس للمستدعي. فلهذه الأسباب وباسم الشعب الفلسطيني حكمت المحكمة بإعادة المسدس والرخصة موضوع الطلب لصاحبها المستدعي). حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 8 لسنة 1995م، بتاريخ 1996/4/14م.

(2) غانم، القضاء الإداري، ص155.

(3) حمبوظ، سلطة الدولة في تقييد المباح ونماذج، ص5 وما بعدها.

(4) سورة يونس: 59.

"إِنَّ رَهْطًا مِنَ الصَّحَابَةِ ذَهَبُوا إِلَى بَيْوتِ النَّبِيِّ يَسْأَلُونَ أَزْوَاجَهُ عَنْ عِبَادَتِهِ فَلَمَّا أُخْبِرُوا بِهَا كَانَتْهُمْ تَقَالُوهَا أَيُّ: اعْتَبَرُوهَا قَلِيلَةً ثُمَّ قَالُوا: أَيْنَ نَحْنُ مِنْ رَسُولِ اللَّهِ وَقَدْ غَفَرَ اللَّهُ لَهُ مَا تَقَدَّمَ مِنْ ذَنْبِهِ وَمَا تَأَخَّرَ؟ فَقَالَ أَحَدُهُمْ: أَمَا أَنَا فَأَصُومُ الدَّهْرَ فَلَا أَفْطُرُ وَقَالَ الثَّانِي: وَأَنَا أَقُومُ اللَّيْلَ فَلَا أَنَامُ وَقَالَ الثَّالِثُ: وَأَنَا أَعْتَزِلُ النِّسَاءَ فَلَمَّا بَلَغَ ذَلِكَ النَّبِيُّ بَيَّنَّ لَهُمْ خَطَأَهُمْ وَعَوَّجَ طَرِيقَهُمْ وَقَالَ لَهُمْ: إِنَّمَا أَنَا أَعْلَمُكُمْ بِاللَّهِ وَأَخْشَاكُمْ لَهُ وَلَكِنِّي أَقُومُ وَأَنَامُ وَأَصُومُ وَأَفْطُرُ وَأَتَرَوُّجُ النِّسَاءَ فَمَنْ رَغِبَ عَنْ سُنَّتِي فَلَيْسَ مِنِّي"⁽¹⁾، ويستفاد من الحديث السابق كيف أمر ولي الأمر والمتمثلة في النبي صلى الله عليه واله وسلم في المحافظة على الصحة العامة وهذا الشرط متفق مع أحد شروط سلطة الضبط الإداري في القوانين الوضعية والمتمثل في عدم مخالفتها للقاعدة القانونية الوضعية، غير أن التفرقة بينهما أن أساس سلطة ولي الأمر هي الأحكام الربانية، بينما مصدر القوانين الوضعية هي من وضع البشر.

2. أن يكون المباح المراد تقييده مما هو مشرع للإمام في حق التصرف به بسياسته وإجتهاده ومثال ذلك الأعمال المتعلقة بشؤون الدولة أو الأموال العامة مثل جمع الزكاة وتوزيعها.

3. أن يكون الغاية من تقييد المباح هو وجود حالة طارئة وملحة وليست مفتعلة وأن يقوم ولي الأمر من التأكد من مدى صحة الحالة المعروضة عليه قبل إلزام الناس بها.

4. كما ويشترط عدم وجود طريق آخر للتعامل مع الحالة الاستثنائية يمكن تحقيق المراد من التقييد، فإذا وجد طريق آخر لولي الأمر لا يجوز له اللجوء إلى تقييد المباح.

5. أن تهدف سلطة ولي الأمر في تقييد المباح إلى تحقيق مصلحة عامة ومعتبرة ولا يحق تقييد الحريات في حال توافر مصلحة وهمية أو مصلحة خاصة تحقق الضرر للغير، ويتفق هذا الضابط مع ما يقابله في الشروط الموضوعية لإصدار لوائح الضبط الإداري في النظم الوضعية للحفاظ على النظام العام صدورها في صورة قواعد عامة ومجردة وتطبيق أحكامها على الأفراد كافة على قدم المساواة.

وعليه نجد أن ضوابط وشروط سلطة ولي الأمر في تقييد المباح مقيدة وفق ضوابط وقيود حددها الشارع الحكيم ولا يجوز المبالغة فيها أو التقصير بها حيث لا يجوز التهاون في التطبيق والإنصياح لأحكامها المحددة، بهدف تحقيق الإنسجام الأمثل بين التقييد وتحقيق

(1) مسلم، صحيح مسلم، باب استحباب النكاح لمن طأقت نفسه إليه، رقم الحديث 1401.

الغاية، لكن الضوابط الشرعية وعليه نصي المشرع بالأخذ بهذه الضوابط لشموليتها وعموميتها بما يتناسب مع الأمور الحياتية.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على لوائح الضبط الإداري

أولاً: رقابة القضاء الدستوري على لوائح الضبط الإداري.

لوائح الضبط الإداري تصدر من قبل السلطة الإدارية كقاعدة عامة كما، وقد تصدر من قبل الهيئات المحلية أو الأشخاص المرفقية مثل المؤسسات العامة وأياً كانت الجهة المصدرة للوائح الضبط الإداري فإنه لا يجوز لها مخالفة صحة القرار الإداري إلا أصبح محلاً للطعن.

ولا يحق للوائح الضبط الإداري أن تخالف الدستور وإلا كانت غير دستورية، وبالتالي تخضع لرقابة المحكمة الدستورية، ومثال ذلك قيام وزير الصحة بإصدار قرار يتعلق بالأمن العام وليس بالصحة العامة تكون مخالفة لأحكام الدستور.

فإذا خالفت هذه اللوائح الدستور فتعتبر اعتداءً على المشروعية بمعناه الواسع وليس الإعتداء على المشروعية الإدارية وحيث إنها تخضع لرقابة المحكمة الدستورية في فلسطين حيث جاء في نص المادة (103) من القانون الأساسي الفلسطيني على اختصاص المحكمة الدستورية في الطعن في لوائح الضبط الإداري حيث تنص على أنه "1- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها"⁽¹⁾، كما جاء في نص المادة رقم (192) من الدستور المصري لعام 2014م على اختصاص المحكمة الدستورية في حال مخالفة اللوائح للدستور حيث تنص على أنه "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين واللوائح"⁽²⁾، كما وتنص المادة رقم (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه: "تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بما يلي: 1- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة"⁽³⁾.

ويستفاد من النصوص المواد السابقة على أن الطعن في اللوائح المخالفة للتشريع الدستوري لا يكون أمام القضاء الإداري وإنما أمام المحكمة الدستورية.

(1) المادة (103) من القانون الأساسي الفلسطيني.

(2) المادة (192) من الدستور المصري لعام 2014م.

(3) المادة رقم (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، مجلة الوقائع الفلسطينية، مجموعة المقتفي الإلكترونية، بتاريخ 2006/2/17م.

ثانياً: رقابة القضاء الإداري على لوائح الضبط الإداري.

تنص المادة رقم (102) من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه "يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها"⁽¹⁾ كما وتنص المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم على أنه "تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: 2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية"⁽²⁾ وكذلك ما جاء به القرار بقانون رقم 14 لسنة 2020م في الفقرة الثانية من المادة رقم (20) على أنه "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بما يأتي: ب. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن أشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية، ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات، ولو كانت محصنة بموجب القانون الصادرة بمقتضاه"⁽³⁾.

ويفهم من خلال النصوص السابقة أن المحكمة الإدارية تختص في النظر في بعض المخالفات وذلك إذا ما خالفت لوائح الضبط الإداري التشريع العادي فتعتبر مخالفة للمشروعية الإدارية وعليه تخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري، وليست المحكمة الدستورية كما وأن اللوائح على درجات متفاوتة من حيث القوة الإلزامية حيث إن اللوائح التي تصدر عن وزير جهة محددة تعتبر أدنى من اللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء؛ وحيث إنه إذا خالفت اللوائح الأدنى درجة اللوائح الأعلى منها تعتبر مخالفة للمشروعية الإدارية؛ وبالتالي تخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري"⁽⁴⁾.

ومثال ذلك قيام وزير الصحة بتحديد المواد الخطرة التي تؤثر على الصحة العامة ثم جاء وزير الداخلية ومنع هذه المادة في هذه الحالة تعتبر مخالفة مشروعية وتخضع لرقابة القضاء الإداري.

(1) المادة رقم (102) من القانون الأساسي الفلسطيني.

(2) الفقرة الثانية من المادة رقم (33) من قانون تشكيل المحاكم رقم 5 لسنة 2001م.

(3) الفقرة الثانية من المادة رقم (20) من القرار بقانون رقم 14 لسنة 2020م.

(4) غانم، القضاء الإداري والدستوري، ص44.

المبحث الثاني

صور لوائح الضبط وفعاليتها في مواجهة جائحة كورونا

تعتبر لوائح الضبط الإداري أهم وسائله وأنجحها في المحافظة على النظام العام وفق مكوناته التقليدية ومكوناته الحديثة؛ لأنها تخاطب غالبية أفراد المجتمع بخلاف القرارات الإدارية الفردية الضبطية أو التنفيذ الجبري فهي قاصرة على حالات فردية معينة.

واستناداً لمبدأ المشروعية فعلى الجهة الإدارية الالتزام بالقانون في أي وقت وأي واقعة وأي ظرف، وعليه يمكن تطبيق هذا المبدأ في الظروف العادية والتي منها احترام الحقوق والحريات، بينما في الظروف الاستثنائية والتي منها جائحة كورونا لا يمكن تطبيق نفس الإجراءات المتخذة في الظروف العادية؛ لأن ذلك يؤدي إلى عدم الاستقرار في الدولة وتعريضها للخطر فكان على الإدارة استعمال وسائل متعددة للمحافظة على الصحة العامة.

وتتعدد صور لوائح الضبط الإداري المنظمة لنشاط الأفراد إلى عدة صور وهي الحظر أو المنع والإذن والأخطار عن النشاط وأخيراً تنظيم⁽¹⁾، وبناءً عليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك وفق النحو الآتي:

- المطلب الأول: مظاهر لوائح الضبط الإداري.
- المطلب الثاني: التطبيق العملي للوائح الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا.

(1) غانم، والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص228.

المطلب الأول

مظاهر لوائح الضبط الإداري

تعددت صور لوائح الضبط الإداري، وذلك حسب طبيعة الموضوع المراد تنظيمه وطبيعة الإجراءات التي تحتويها لوائح الضبط الإداري، وذلك لأنها تعتبر أساليب وقائية لمنع وقوع السلوك المخالف لإرادة المشرع الذي يخل بالنظام العام أو أحد أغراضه⁽¹⁾، وهذه المظاهر متمثلة في لوائح الحظر ولوائح الترخيص ولوائح الأخطار ولوائح التنظيم⁽²⁾. وبناء على ذلك سنقسم هذا المطلب إلى عدة فروع على النحو الآتي:

- الفرع الأول: لوائح الحظر الجزئي للنشاط الفردي.
- الفرع الثاني: لوائح منح الإذن الخاص لممارسة النشاط الفردي.
- الفرع الثالث: لوائح تنظيم الأخطار السابق لممارسة النشاط الفردي.
- الفرع الرابع: لوائح تنظيم النشاط الفردي.

(1) وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة من التلوث العمراني، ص 281 و 282.

(2) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص 40.

الفرع الأول

لوائح الحظر الجزئي للنشاط الفردي

يعرف الحظر ب "أن تتضمن لائحة الضبط أحكاماً تنهي عن إتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط محدد"⁽¹⁾، ويعتبر الحظر أعلى درجات المساس بالحريات العامة التي تصدر عن الجهة الإدارية، وبناءً عليه يجب على الجهة الإدارية استنفاد كافة الطرق الأخرى المسموح بها لمنع الإخلال بالنظام العام قبل اللجوء إلى الحظر⁽²⁾، وعند تحقيق مبررات الحظر المتمثلة بالمحافظة على النظام العام يعتبر صحيحاً⁽³⁾.

وعليه فإن المقصود بالحظر هو الحظر الجزئي وليس المطلق؛ لأن الأخير يصادر ويلغي الحرية التي كفلها القانون والدستور الذي يكون من اختصاص المشرع وليس سلطة الضبط الإداري، والحظر الجزئي متمثل في منع ممارسة النشاط بشكل جزئي لا يصل إلى حد إلغاء هذه الحرية، وأن يكون الحظر أو المنع محدداً في وقت محدد ومكان محدد؛ وذلك لتحقيق مبررات المحافظة على النظام العام بمكوناته التقليدية ومكوناته الحديثة، مثل منع مرور الشاحنات في وقت معين، أو منع المرور من شارع محدد لضيقه وتفاذي وقوع حوادث، وكذلك فرض الإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة والتي منها جائحة كورونا حيث إن السلطة الإدارية فرضت العديد من الإجراءات للمحافظة على الصحة العامة لكافة أفراد المجتمع والتي منها الحجر الصحي بمنع انتقال الأمراض الوبائية وحجر المريض نفسه من التنقل بين الأماكن المتعددة⁽⁴⁾.

(1) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص135.
(2) أبو علوان، الرقابة القضائية على شرط السبب في قرارات الضبط الإداري في التشريع الفلسطيني -دراسة مقارنة-، ص55.

(3) عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، ص107.
(4) المادة رقم (13) والمادة (14) من قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م، حيث نصت المادة (13) على أنه: "يجوز للوزارة عزل المصاب بالأمراض الوبائية أو المشتبه به أو المخالط لأي منهما في المكان المناسب وللمدة التي تحددها أو إخضاعه للمراقبة الصحية أو إيقافه مؤقتاً عن مزاوله عمله. 2. على الوزارة توفير العلاج المناسب مجاناً للأمراض الوبائية التي تحددها"، بينما تنص المادة (14) على أن: "بقرار من الوزير، للوزارة فرض الحجر الصحي في فلسطين لمنع انتقال الأمراض الوبائية منها وإليها".

ومن مبررات ذلك أن حماية النظام العام، والتي منها حماية الصحة العامة لا تقتضي إلغاء نشاط الأفراد في المجتمع وإنما بتحقيق التوازن بينها وبين عدم الإخلال بالنظام العام ولذلك فإنه يخضع لرقابة القضاء من حيث المشروعية⁽¹⁾.

الحظر باعتباره صورة من صور لوائح الضبط الإداري فإنه يعتبر وسيلة من الوسائل الوقائية؛ وذلك من خلال النص على تقييد نشاط محدد لمنع الإخلال بالنظام العام في أحد جوانبه⁽²⁾.

والأمثلة على الحظر متعددة منها عدم منح ترخيص لعرض وبيع الأفلام المخلة بالآداب العامة⁽³⁾، وقرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 26 لسنة 2004م، لمنع إستيراد الألعاب النارية والمفرقات أو الاتجار بها⁽⁴⁾، ومنع تشغيل النساء في الأعمال الشاقة وغيرها كما يحظر تشغيل النساء الحوامل والمرضعات في أعمال محددة⁽⁵⁾.

-
- (1) محبيس، وحمة، أساليب الضبط الإداري وصورها في منع عمليات الاتجار بالبشر، ص 1706.
 - (2) عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، ص 107.
 - (3) محبيس، وحمة، أساليب الضبط الإداري وصورها في منع عمليات الاتجار بالبشر، ص 1706.
 - (4) المادة رقم (1) من قرار مجلس الوزراء رقم (26) لسنة 2004م بشأن منع استيراد الألعاب النارية والمفرقات أو الاتجار بها، منشور في العدد رقم (50)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2004/8/29م، ص 145، والتي تنص على أن "منع إستيراد لعب المفرقات النارية ومسدسات الهواء أو الاتجار بها".
 - (5) المادة رقم (1) و(3) من قرار وزير العمل رقم (2) لسنة 2004م، بالأعمال الخطرة أو الشاقة التي يحظر تشغيل النساء فيها، منشور في العدد رقم (54)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/4/3م، ص 145 والتي تنص المادة الأولى على أنه: "يحظر تشغيل النساء في الأعمال التالية: 1. المناجم والمحاجر وأعمال الحفر التي تؤدي تحت سطح الأرض. 2. صناعة المفرقات والمواد المتفجرة والأعمال المتعلقة بها. 3. صناعة ومعالجة الإسفلت. 4. صناعة الكحول وكافة المشروبات الروحية. 5. صناعة واستعمال المبيدات الحشرية. 6. جميع أعمال اللحام التي يصدر منها أشعة وغازات ضارة. 7. الأعمال التي يدخل بها بعض المذيبات التي تستخدم في تنظيف الماكينات والملابس كيميائياً. 8. العمل في الغابات وقطع الأشجار والمحميات الطبيعية"، بينما تنص المادة رقم (3) منه على أنه: "يحظر تشغيل النساء الحوامل والمرضعات في الأعمال التالية: 1. الأعمال الصناعية التي يستخدم فيها مادة الزئبق مثل تقويض المرايا. 2. العمل في أفران صهر المعادن والزجاج. 3. الأعمال التي يدخل في تداولها أو تصنيعها مادة الرصاص، والمركبات المعدنية المحتوية على أكثر من 10% من الرصاص. 4. أي عمل يستدعي التعرض لأبخرة أو أدخنة منبعثة من مشتقات النفط. 5. الأعمال التي تستلزم التعرض للإشعاعات المؤينة. 6. الدهان بطريقة الدوكو. 7. صناعة الكاوتشوك. 8. صناعة الأسمدة بكافة أنواعها. 9. صناعة البطاريات الكهربائية وإصلاحها".

وكذلك ومنع تهريب المنتجات النباتية⁽¹⁾، وحظر إستيراد النفايات الخطرة إلى فلسطين⁽²⁾.
لوائح الضبط الإداري هي من ضمن اللوائح التي تصدر في الظروف العادية وإذا
أضاف المشرع الدستوري منح تقييد الحقوق والحريات بموجب المادة (111) من القانون
الأساسي إلا بالقدر الضروري ودون تعسف أو غلو فمن باب أولى أن يتقيد القيد في الظروف
العادية بصورة أقل مما هو عليه في الظروف الإستثنائية، وتأكيداً لذلك نصت المادة (111)
من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م "لا يجوز فرض قيود على الحقوق
والحريات إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ"⁽³⁾.
ويشار إلى أن إشتغال لوائح الضبط منع مزاوله نشاط معين وحيث إن الأصل أن لا يتم
الحظر المطلق لنشاط معين لأن ذلك يؤدي إلى مصادرة النشاط وإنتهاك الحريات العامة التي
كفلها الدستور وحيث إن من المستقر أن الحظر المطلق للحقوق والحريات يعادل إلغائها وهذا
الاختصاص لا تملكه سلطة الضبط الإداري⁽⁴⁾.
ولقد ذهب بعض الفقه بالقول بأنه يجوز للسلطة الإدارية إصدار قرار متمثل بالحظر
المطلق في ظروف إستثنائية عندما يشكل الظرف الإستثنائي إخلال بالنظام العام مثل منع
إنشاء مساكن للبعاء أو للعب الميسر⁽⁵⁾.

(1) قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2012م، بنظام تهريب المنتجات النباتية، منشور في العدد رقم (99)،
الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2013/2/27م، ص114.

(2) الفقرة الأولى من المادة رقم (13) من قانون رقم (7) لسنة 1999م بشأن البيئة والتي تنص على أنه:
"يحظر استيراد النفايات الخطرة إلى فلسطين".

(3) المادة (111)، من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م.

(4) أبو الخير، القانون الإداري، ص373.

(5) شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، ص403.

إلا أن هذا الرأي تعرض للنقد حيث ذهب بعض الفقه الفلسطيني إلى القول⁽¹⁾ -وبحق- إلى أن الجهة المختصة بحظر إنشاء مساكن للبعاء هي السلطة التشريعية حيث يعتبر ضبط تشريعي ولا يدخل ضمن اختصاصات السلطة الإدارية التي تملك سلطة الضبط الإداري فقط ولا تملك إلغاء أو تعديل ممارسة الحقوق والحريات، ونستد على ذلك ما نصت عليه المادة (163) من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1963م والمطبق في قطاع غزة⁽²⁾.

وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته عند قيام رئيس إحدى البلديات بإصدار قرار بحظر ومنع ممارسة مهنة التصوير في الطريق العام، حيث قرر المجلس أن هذه المهنة يجب احترامها، وإن كانت تخل بالنظام العام كان على الإدارة اتخاذ إجراءات لمنع الإخلال دون الوصول إلى إلغاء المهنة⁽³⁾.

ويستفاد مما تقدم إلى أن الحظر باعتباره إحدى مظاهر لوائح الضبط الإداري يستخدم كوسيلة وقائية لمنع الإخلال بالنظام العام وفق مكوناته المختلفة والمحافظة على الصحة العامة لأفراد المجتمع، ويتم إقراره بعد نفاذ الطرق المكفولة بالقانون للسلطة الإدارية أي بعد نفاذ الوسائل العادية من خلال إستعمالها لمواجهة الأخطار، وتجنب الأضرار المتمثلة في انتشار الأوبئة، كما وتستعمل قبل نفاذ الوسائل العادية، وذلك في حالة تقدير السلطة الإدارية باعتبار أن الوسائل العادية غير كافية بحد ذاتها للتعامل مع الحالة الإستثنائية فتقوم بفرض الحظر، ويشترط في الحظر أن يكون متناسباً مع الحالة الإستثنائية، وذلك بتطبيقه في أضيق الحدود حتى لا تتعرض الحقوق والحريات التي كفلها الدستور للمصادرة من خلال فرض حظر التجوال.

(1) غانم والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص 228.

(2) تنص المادة (163) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1963م والمطبق في قطاع غزة على أن كل من: (أ) أعد بيتاً للبعاء أو تولى إدارته أو اشتغل أو ساعد في إدارته، أو (ب) كان مستأجراً منزلاً أو متولياً شؤونه وسمح باستعمال ذلك المنزل أو باستعمال أي قسم منه كبيت للبعاء أو لاعتقاد البعاء وهو عالم بذلك، أو (ج) كان مالكاً منزلاً أو وكيلاً لمالكة وأجر ذلك المنزل أو أي قسم منه مع علمه بأنه سيستعمل كبيت للبعاء أو اشترك عن قصد في استعماله المستمر كبيت للبعاء: يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة ثلاثة أشهر أو بغرامة قدرها مائة جنيه أو بكلاً هاتين العقوبتين، وإذا أدين للمرة الثانية أو ما يليها يعاقب بالحبس مدة ستة أشهر أو بغرامة قدرها مائتان وخمسون جنيهاً أو بكلاً العقوبتين.

(3) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 136.

الوسيلة المتمثلة بالحظر الجزئي للنشاط الفردي قد طبقت في ظل جائحة كورونا في فلسطين بهدف حماية الصحة العامة، فقد طبقت في الضفة الغربية من خلال فرض حظر التجوال أيام معدودة حيث صدر قرار من مجلس الوزراء يتمثل في فرض حظر التجوال من الساعة السابعة من يوم الخميس حتى الساعة السادسة من صباح يوم الأحد من كل أسبوع⁽¹⁾، كما أصدرت لجنة الطوارئ والمشكلة في قطاع غزة قراراً يتمثل في فرض حظر التجوال يومي الجمعة والسبت من كل أسبوع كما أصدرت قراراً بفرض الحظر الجزئي، وذلك من خلال فرض حظر التجوال من الساعة الثامنة وحتى الساعة السابعة يومياً.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد ما يمنع من تطبيق هذا المظهر في الشريعة الإسلامية ضمن أحكام وصلاحيات سلطة ولي الأمر في تقييد المباح، والمتمثل في حظر نشاط الأفراد بشكل نسبي وجزئي مثل حادثة طاعون عمواس، وذلك بمنع الدخول والخروج بسبب الوباء، ولكن هذا الإستثناء يزول بزوال العلة.

(1) المادة رقم (2) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (19) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد (169)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م، ص30.

الفرع الثاني

لوائح منح الإذن الخاص لممارسة النشاط الفردي

يعتبر أسلوب الترخيص من أساليب لوائح الضبط الإداري وذلك بتقييد نشاط الأفراد بالحصول على إذن سابق من السلطة الإدارية قبل ممارسة النشاط الفردي.

وهذا الأسلوب له مسميات متعددة منها الإذن والرخصة، وتستعمل السلطة الإدارية هذا الأسلوب لتنظيم نشاط الأفراد، وذلك لمنع الإخلال بالنظام العام، وباعتبار أن هذا الأسلوب بيد السلطة الإدارية فإن ذلك قد يؤدي إلى تعسف السلطة الإدارية في استعمال هذا الحق من خلال تعليق نشاط الأفراد على موافقة الجهة الإدارية⁽¹⁾.

ويقصد بالترخيص "إجراء بوليسي وقائي يقوم على السلطة الضابطة ومقرر لوقاية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه فيما لو ترك دون تنظيم"⁽²⁾.

كما ويعرف "بأنه قرار صادر من الإدارة موضوعه السماح لأحد الأشخاص بممارسة نشاط معين لا يمكن ممارسته قبل الحصول على الإذن السابق من الإدارة؛ وذلك وفق قواعد تنظيمية تحدد شروط السماح بممارسة ذلك النشاط من النواحي الموضوعية والشخصية"⁽³⁾.

ويستفاد من التعريفات السابقة أن لوائح الضبط الإداري قد تلزم الجهة الإدارية قبل ممارسة نشاط محدد الحصول على إذن مسبق؛ وذلك حتى تتمكن سلطة الضبط الإداري من حماية النظام العام وفق مكوناته التقليدية ومكوناته الحديثة، وذلك من خلال القيام بالإجراءات الوقائية اللازمة لمنع الإخلال بالنظام العام الذي قد يحدث عند ممارسة النشاط.

والأمثلة على هذا الأسلوب متعددة منها رخصة القيادة، ورخصة استعمال مكبرات الصوت في الأماكن العامة، ورخصة عمل مصنع، ورخصة بناء منزل ورخصة المهرجانات وتشكيل الأحزاب، وقانون تنظيم الاجتماعات العامة في فلسطين⁽⁴⁾.

(1) عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، ص 147.

(2) أبو الخير، القانون الإداري، ص 150.

(3) مخلف، الإدارة البيئية - الحماية الإدارية للبيئة، ص 299.

(4) المادة رقم (3) من قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني، رقم (12) لسنة 1998م، العدد (28)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1999/3/13م، والتي تنص على أنه: "يحق عقد الاجتماعات العامة على أن يوجه إشعار كتابي للمحافظ أو مدير الشرطة بذلك قبل 48 ساعة على الأقل من موعد عقد الاجتماع".

وفي الحقيقة أن اعتبار الترخيص أو الإذن المسبق من مظاهر لوائح الضبط الإداري التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام وفق مكوناته المختلفة وباعتبار المحافظة على الصحة العامة إحدى مكونات النظام العام فقد اتخذ المشرع الفلسطيني العديد من القوانين التي تهدف إلى المحافظة على صحة أفراد المجتمع، وكذلك العديد من الإجراءات والقرارات التي تهدف إلى حماية المجتمع من الأمراض والأوبئة والتي منها جائحة كورونا، ومن الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة رقم (24) من قانون الصحة العامة الفلسطيني رقم (20) لسنة 2004م بعدم الترخيص للمصاب بأمراض معدية من ممارسة بعض المهن⁽¹⁾، وكذلك المادة (31) من ذات القانون تنص على الحصول على ترخيص من قبل الوزارة المعنية قبل ممارسة أي مهنة⁽²⁾، وكذلك ما نصت عليه المادة رقم (13) من ذات القانون بشأن الحصول على ترخيص عند مرور النفايات الخطرة عبر الأراضي الفلسطينية⁽³⁾، ووفق ما جاء به القرار رقم (5) لسنة 2019م والمتعلق بنظام منع المكاره ورسوم جمع النفايات لبلدية الكرمل بحظر استخدام الأراضي الخاصة أو العامة لإلقاء النفايات فيها إلا بعد الحصول على موافقة خطية من البلدية حسب الأصول⁽⁴⁾.

-
- (1) تنص المادة (24) من قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م، على أنه: "لا يجوز الترخيص للمصاب بأحد الأمراض المعدية التي تحددها الوزارة بممارسة حرفة بائع أطعمة أو مشروبات".
 - (2) تنص المادة (31) من قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م، على أنه: يحظر مزاوله أي عمل أو حرفة لها أثر على الصحة العامة أو صحة البيئة، إلا بعد الحصول على موافقة مكتوبة من الوزارة".
 - (3) الفقرة الثانية من المادة رقم (13) من قانون رقم (7) لسنة 1999م بشأن البيئة والتي تنص على أنه: "ب- يحظر مرور النفايات الخطرة عبر الأراضي الفلسطينية أو المياه الإقليمية أو المناطق الاقتصادية الخالصة إلا بتصريح خاص من الوزارة".
 - (4) المادة (5) من القرار رقم (5) لسنة 2019م، المتعلق بنظام المكاره ورسوم جمع النفايات لبلدية الكرمل، العدد 160، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2019/9/16م، ص46.

وأيضاً منح التراخيص في ظل الجائحة بهدف المحافظة على الصحة العامة حيث نص بالسماح لمصانع الأدوية والأغذية التي تلتزم بالإجراءات الوقائية بالعمل بعد الحصول على إذن خاص من قبل المحافظ⁽¹⁾، كما وأصدرت لجنة الطوارئ المشكلة في قطاع غزة قرارات تتعلق بتقييد النشاط الخاص بهدف حماية الصحة العامة من وباء كورونا ومثال ذلك منع الحفلات والمناسبات والتجمهر إلا بترخيص مسبق وذلك وفق أعداد محدودة لا تتجاوز 40 شخصاً مع إمكانية المراقبة والمتابعة وذلك بسبب منع تفشي جائحة كورونا.

وتجدر الإشارة إلى القول بأن سلطة الضبط الإداري لا تملك سلطة إصدار لوائح إدارية متمثلة في الحصول على الإذن أو الترخيص إلا إذا منحها الدستور أو القانون العادي؛ وذلك لأن المشرع الدستوري والعادي وحدهم يتمتعون بسلطة تقييد الأفراد بإذن سابق، ومثال ذلك نص المادة (11) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والخاصة بالحريات الشخصية⁽²⁾، والمادة 17 والخاصة بحرية العقيدة والعبادة⁽³⁾، والمادة 19 والخاصة بحرية الرأي والتعبير⁽⁴⁾.

(1) تنص المادة رقم (1) من القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2020م على أنه: 2- يسمح لمصانع الأدوية والأغذية التي تثبت قدرتها في الحفاظ على سلامة عمالها وموظفيها، والتزامها بالتعليمات الصحية والوقائية الصادرة بذلك، أن تعمل بمراعاة الآتي: أ. أن يكون العمال من داخل المحافظة التي يقع فيها المصنع ووفقاً للمعايير التي تقرها وزارتا الاقتصاد الوطني والصحة. ب. أن يتولى أصحاب هذه المصانع نقل العمال والموظفين من مكان سكنهم إلى مكان العمل وبالعكس. ج. الالتزام بالمحافظة على تباعد العمال فيما بينهم أثناء العمل. د. التقيد والالتزام بكامل إجراءات السلامة الصحية والوقائية الصادرة عن الجهات المختصة بشأن مواجهة فيروس كورونا. هـ. الحصول على تصريح عمل خاص من قبل المحافظ.

2- يصدر تصريح العمل عن المحافظ، بعد تأكده من مراعاة أحكام الفقرة (2) من هذه المادة، بموجب تنسيب من وزارة الاقتصاد الوطني.

(2) تنص المادة 11 من القانون الأساسي المعدل على أن: "1- الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس. 2- لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون".

(3) تنص المادة (17) من القانون الأساسي المعدل على أنه: "للمساكن حرمة، فلا تجوز مراقبتها أو دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب ووفقاً لأحكام القانون. يقع باطلاً كل ما يترتب على مخالفة أحكام هذه المادة، ولمن تضرر من جراء ذلك الحق في تعويض عادل تضمنه السلطة الوطنية الفلسطينية".

(4) تنص المادة (19) من القانون الأساسي المعدل على أن: "لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون".

ويتعين على سلطة الضبط الإداري عند قيامها بمنح التراخيص أو رفضها أن يكون ذلك ضمن مبدأ المساواة⁽¹⁾، فلا يكون المنح أو المنع مدعاة إلى الإنتقام الشخصي أو لأسباب سياسية⁽²⁾.

ويثار التساؤل حول حدود سلطة الضبط الإداري في منح الترخيص أو منعه⁽³⁾؟

لمعرفة سلطة الضبط الإداري في منح أو منع الترخيص علينا التفرقة بين سلطة الضبط الإداري المقيدة وسلطة الضبط التقديرية، بحيث إنه إذا كانت سلطة الضبط الإداري مقيدة فيجب عليها التقيد بالشروط المحددة للحصول على الترخيص، مثل منح رخصة القيادة بعد اجتياز الإختبارات المطلوبة، في حين أنه إذا منحها المشرع سلطة تقديرية فلها سلطة المنع أو المنح لكنها تخضع لرقابة القضاء الإداري.

ومثال السلطة التقديرية سلطة الضبط الإداري في عدم منح الأجنبي الإقامة ضمن حدود الدولة إذا كان وجوده يخل بالنظام العام أو إحدى مكوناته، وبالعكس قد تقرر منح الأجنبي في حال عدم إخلال الأجنبي بالنظام العام⁽⁴⁾.

وتعتبر وسيلة الإذن المسبق أو الترخيص من الإجراءات المخففة مقارنة مع الأساليب الأخرى التي تصدر عن الجهة الإدارية، فيعتبر أقل شدة من الحظر أو المنع من جهة التعرض للحريات العامة⁽⁵⁾، لأنه يمكن للأفراد ممارسة النشاط بعد الحصول على الإذن المسبق من قبل الجهة المختصة⁽⁶⁾ بعكس الحظر أو المنع فإنه لا يجوز للأفراد ممارسة النشاط طوال حالة توافر حالة المنع.

ويستفاد مما تقدم أنه في حال تعلق الترخيص بنشاط لم يقم بتنظيمه الدستور ولا القانون فإنه في هذه الحالة لا يجوز للإدارة استعمال سلطتها في ذلك بصورة مطلقة وإنما يجب أن تكون مقدره بحالة الضرورة اللازمة وتخضع في هذه الحالة للقضاء الإداري.

(1) أبو الخير، القانون الإداري، ص367.

(2) غانم، والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص230.

(3) المرجع السابق، ص230 وما بعدها.

(4) أبو الخير، القانون الإداري، ص367.

(5) السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، ص325.

(6) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري -دراسة مقارنة-، ص126.

وبناءً على ذلك باعتبار الترخيص إحدى مظاهر لوائح الضبط الإداري التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام وفق مكوناته المختلفة وأيضاً باعتبار الصحة العامة إحدى مكونات النظام العام التي تهدف إلى المحافظة على صحة أفراد المجتمع فإن الترخيص يستعمل للمحافظة على الصحة العامة وذلك إذا رأت الإدارة أن منع أو منح الترخيص للنشاط الفردي في أوقات محددة يحافظ على الصحة العامة فإن السلطة الإدارية تقره وعليه يجب أن تكون الشروط التي تضعها السلطة الإدارية للحصول على إذن الترخيص متناسبة مع الهدف المراد تحقيقه للحصول على الترخيص والا أصبح الترخيص غير مشروع وفق قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها وإذا خالفت ذلك تخضع لرقابة القضاء الإداري.

ومن البديهي أن وسيلة الترخيص لا يمنع من إستعمالها في أحكام الشريعة الإسلامية بل والأحرى أنها طبقت بشكل كبير منها الرخصة الشرعية بأكل الميتة وأكل الخنزير وكذلك شرب المحرمات وأيضاً رخصة التيمم وغيرها من الأعمال التي يمنحها سلطة ولي الأمر بناء على الأحكام الشرعية القطعية للمحافظة على المقاصد الكلية الخمس.

الفرع الثالث

لوائح تنظيم الأخطار السابق لممارسة النشاط الفردي

سلطة الضبط الإداري قد تأخذ غير وسيلة الحظر أو الترخيص مظهر آخر يسمى بالإخطار السابق للنشاط داخل المجتمع للمحافظة على النظام العام وفق مكوناته التقليدية والحديثة والتي منها المحافظة على الصحة العامة ومنع الإخلال بها.

وهذا الإجراء متمثل بقيام الأفراد بأخطار السلطة الإدارية المختصة قبل ممارسة النشاط لتمكين الجهة الإدارية من إتخاذ الإجراءات اللازمة لعدم الإخلال بالنظام العام⁽¹⁾.

ويعرف بأنه "إعلان الإدارة مسبقاً بالرغبة في ممارسة نشاط معين"⁽²⁾، كما ويعرف الأخطار بأنه "التزام الأفراد أو الهيئات إحاطة جهة الإدارة علماً بإنعقاد العزم على ممارسة النشاط محل الأخطار بقصد تمكينها من مراقبته، وإتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع ضرره ومنع ممارسته في الخفاء، وكثيراً ما يكون نظام الأخطار مقترناً بسلطة الإدارة في الإعتراض على ممارسة النشاط المخطر عنه عند عدم استيفاء الشروط المقررة سلفاً بشأنه"⁽³⁾.

(1) عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، ص 109.

(2) غانم والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص 231.

(3) البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، ص 138.

ويستفاد من التعريفات السابقة قيام الأفراد أو الجماعات بإشعار السلطة المختصة قبل ممارسة أو مزاولة نشاط معين إذا كان القانون الذي ينظم النشاط يشترط ذلك، وذلك حتى تتمكن الإدارة من المحافظة على النظام العام وفق مكوناته المختلفة وعدم الإخلال بها، وعليه يعتبر أسلوب الأخطار أخف أساليب لوائح الضبط الإداري الذي يمكن فرضه على الحرية مقارنة مع الأساليب الأخرى، ففي هذا النظام لا يكون النشاط محظوراً من الممارسة ولا يتطلب الحصول على ترخيص وإنما لتعلق النشاط بالنظام العام وجب على الأفراد القيام بأخطار الجهة الإدارية المختصة لتفادي الأضرار التي يمكن أن تحدث خلال ممارسة هذا النشاط، وعليه يقتصر دور الإدارة في هذه الوسيلة على التحقق من صحة البيانات المقدمة في الأخطار ومدى استيفائها على الشروط التي حددها القانون.

وعليه يمكن الملاحظة بأن السلطة الإدارية تمتع بإخضاع بعض الحريات لتقيد الإخطار في الظروف الإستثنائية مع عدم توافر نص صريح بذلك، إلا أن ذلك لا يمكن توافره في الظروف العادية فيجب توافر نص صريح يقضي بوجوب الإخطار قبل ممارسة النشاط⁽¹⁾.

ومثال ذلك في التشريع الفلسطيني ما نصت عليه المادة رقم (3) من قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998م والتي تنص على أنه "يحق عقد الاجتماعات العامة على أن يوجه إشعار كتابي للمحافظ أو مدير الشرطة بذلك قبل 48 ساعة على الأقل من موعد عقد الاجتماع"⁽²⁾، في حين أصدر وزير الداخلية لائحة تنفيذية لقانون الاجتماعات العامة ووحّد الإجراءات والشروط اللازمة للإشعار المقدم لممارسة النشاط⁽³⁾، كما حدد كيفية الرد على الإشعار⁽⁴⁾.

(1) شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، ص 405.

(2) راجع المادة (3) من قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني، رقم 12 لسنة 1998م.

(3) المادة رقم (1) من قرار وزير الداخلية رقم (1) لسنة 2000م بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998م، العدد (33)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 200/6/30م، ص 68، والتي تنص على أنه "تكون إجراءات وشروط الإشعار المنصوص عليه في (المادة 3) من قانون الاجتماعات العامة (رقم 12) لسنة 1998م على النحو الآتي: 1- يجب أن يكون الإشعار مكتوباً ويقدم باليد للمحافظ أو لمدير الشرطة. 2- يجب أن يقدم الإشعار قبل ميعاد الاجتماع أو المسيرة بثمان وأربعين ساعة على الأقل. 3- يجب أن يحدد في الإشعار مكان وزمان وهدف الاجتماع أو المسيرة. 4- يجب أن يحدد في الإشعار خط سير المسيرة ومدتها".

(4) المادة رقم (11) من قرار وزير الداخلية رقم (1) لسنة 2000م بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998م، والتي تنص على أنه "يكون رد الشرطة على الإشعار المشار إليه

كما جاء في نص المادة رقم (73) من دستور مصر لعام 2014م "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أى نوع، بإخطار على النحو الذى ينظمه القانون وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التتصت عليه⁽¹⁾، في حين أن نص المادة (50) من الدستور المصري لعام 2012م على أن "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، غير حاملين سلاح، ويكون ذلك بناءً على إخطار ينظمه القانون"⁽²⁾.

وبمقارنة النصوص السابقة في النظام المصري نجد أن الدستور المصري لعام 2014م قد بين آلية تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والمظاهرات من خلال إخطار ينظمه القانون كما أشار إلى بعض النشاطات التي لم ينص عليها الدستور المصري لعام 2012م وهي المتعلقة بحق الاجتماعات الخاصة دون الحاجة لإخطار سابق وهو ما يميزها بالأفضلية على غيره من الدساتير.

والغاية من تقييد الحريات العامة المتمثلة في الاجتماعات والمهرجانات والمسيرات هو القيام بعملية التوافق ما بين ممارسة هذه النشاطات والحريات مع المحافظة على النظام العام⁽³⁾.

وكأصل عام إن نظام الإخطار يعتبر وسيلة إعلام وإبلاغ للجهة الإدارية المختصة بممارسة النشاط، لكن هناك بعض الحالات التي تقترن أسلوب الإخطار مع أسلوب الترخيص وذلك من خلال تمتع الإدارة بسلطة الإدارة بالإعترض على نظام الإخطار، ففي هذه الحالة يكون ممارسة النشاط متعلقاً بمدى موافقة الجهة المختصة على الإخطار، أو إنتهاء المدة

في (المادة 1) من هذه اللائحة على شكل ترخيص مكتوب وفق صيغة يقرها مدير عام الشرطة يسلم باليد لمقدم الطلب ويتضمن: (أ) اسم مقدم الإشعار. (ب) موضوع الاجتماع أو هدف المسيرة. (ج) مكان الاجتماع ومدته. (د) مكان تجمع المسيرة وخط سيرها ومدتها. (هـ) الشروط والضوابط الأمنية التي يقدرها مدير الشرطة لتوفير الحماية للاجتماع أو المسيرة بما يضمن حماية الجمهور والسلامة العامة. (و) أية شروط أخرى".

(1) المادة (73) من الدستور المصري لعام 2014م.

(2) المادة (50) من دستور مصر لسنة 2012م.

(3) الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ص191.

المحددة للإبلاغ بالقرار من قبل الإدارة بحيث يمكن اعتبار حالة عدم الرد على الإخطار هي موافقة ضمنية على ممارسة النشاط والحريات⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الإدارة في الاعتراض على الإخطار هي سلطة مقيدة وليست تقديرية⁽²⁾، وفي حال عدم اعتراض الإدارة على الإخطار لممارسة النشاط فيكون الأمر متروكاً لمقدم الأخطار في ممارسة النشاط مع إمكانية توقيع جزاءات عقابية في حال الإخلال بالنظام العام⁽³⁾.

وخلاصة ما تقدم نستنتج بأن الإخطار هو إعلام السلطة الإدارية قبل ممارسة النشاط المحدد حتى تتمكن السلطة الإدارية من تحديد الإجراءات الواجب إتباعها عند ممارسة النشاط وذلك للمحافظة على النظام العام بمكوناته المختلفة والمحافظة على الصحة العامة وذلك من خلال تقييد نشاط الأفراد وفق شروط معينة لمنع الإخلال بالنظام العام كما أن هناك نوعين للإخطار الأول لا يحق للإدارة الاعتراض عليه وفي هذه الحالة تكون الحرية الكاملة للأفراد في ممارسة هذا الحق مع وجوب المسؤولية في حال الإخلال بالنظام العام بينما الثاني يكون من حق الإدارة الاعتراض عليه وهذا الأسلوب يقترب من أسلوب الترخيص.

وتجدر الإشارة إلى أن وسيلة الأخطار قد استعملت في ظل جائحة كورونا بهدف حماية الصحة العامة، وذلك كما جاء في القرارات الصادرة في ظل الجائحة بما يتعلق بضرورة أن يقدم أصحاب المطاعم والمقاهي والنوادي الرياضية إخطار أو تعهد بالالتزام بأحكام البرتocol الصحي وكذلك نسبة أعداد القوة التشغيلية⁽⁴⁾.

وفي ذات السياق نشير إلى أن الوسيلة السابقة لا يوجد ما يمنع من تطبيقها من قبل سلطة ولي الأمر في الضبط الإداري الإسلامي ما دامت لا تتعارض مع القواعد الشرعية بشرط بيان قصد ولي الأمر من ذلك وتكون مع أحكام الشريعة الإسلامية وتهدف إلى حماية القواعد الخمس الكلية.

(1) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 141.

(2) إبراهيم، رسالة سابقة، ص 142.

(3) رمضان محمد بطيخ،، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1998م،، ص 747.

(4) المادة رقم (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2020م "طوارئ"، منشور في العدد رقم 171، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/9/4م.

الفرع الرابع

لوائح تنظيم النشاط الفردي

يعتبر هذا النشاط من الوسائل التي تقوم من خلالها سلطة الضبط الإداري بعملية تنظيم النشاط والحريات العامة للأفراد، وذلك بوضع إرشادات متعلقة بالنشاط المراد تنظيمه بغرض حماية النظام العام من أي خطر أو ضرر.

ويقصد بهذا الأسلوب القيام بتنظيم ممارسة النشاط الفردي أو حرية من الحريات في مجال معين من قبل السلطة الإدارية⁽¹⁾.

والقرارات الصادرة بهدف المحافظة على النظام العام وفق مكوناته المختلفة متعددة ومن أمثلة ذلك لوائح مرور السيارات في الطرقات العامة⁽²⁾، وكذلك لوائح تنظيم المظاهرات السلمية، وتنظيم المحال العامة والصيدليات⁽³⁾، ومثال ذلك تحديد أماكن وقوف المركبات في طرقات محددة⁽⁴⁾، والقرار الوزاري رقم (1) لسنة 2000م بشأن الإجراءات والتعليمات والرسوم لترخيص المحاجر⁽⁵⁾، وقد صدرت العديد من القرارات الصادرة بهدف المحافظة على الصحة العامة في ظل جائحة كورونا من خلال التنظيم أو التوجيه؛

(1) بن ساسي بن الزين، بحث سابق، ص 39.

(2) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص 40.

(3) ابراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، ص 148.

(4) بشناق، محاضرات أُلقيت على طلاب الماجستير، الأسبوع السادس، نشاط الإدارة العامة.

(5) المادة رقم 3 من القرار الوزاري رقم (1) لسنة 2000م بشأن الإجراءات والتعليمات والرسوم لترخيص المحاجر، العدد (40)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2000/10/11م، والتي تنص على أنه "على كل من يرغب الاستثمار في نشاط المحاجر، أن يتقدم بطلب الترخيص إلى الوزارة على النموذج المقرر لهذا الغرض مستوفيا جميع البيانات والمعلومات المطلوبة بموجب ذلك القانون، وأن يرفق بالطلب المستندات التالية: 1- مخطط موقع وحدود المحجر المراد ترخيصه مصادقا عليه من دائرة الأراضي. 2- مستخرج قيد بملكية الأرض. 3- إيصالاً برسوم طلب الترخيص. 4- شهادة تسجيل من سجل الشركات في حال إذا كان المستثمر شركة. 5- إذن عمل من الجهات المختصة إذا كان المستثمر أجنبياً. 6- صورة عن الهوية الشخصية إذا كان المشروع لشخص أو أكثر. 7- دراسة جدوى اقتصادية. 8- دراسة تقييم الأثر البيئي".

ومثال ذلك ما جاء في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2020م بالنص على تنظيم عمل مصانع الأدوية والأغذية التي تثبت قدرتها في المحافظة على سلامة عمالها والتزامها بالتعليمات الصحية الوقائية الصادرة في ظل الجائحة⁽¹⁾.

ويشترط القضاء الإداري أن تكون القيود المحددة لتنظيم النشاط بصفة مؤقتة وليست دائمة؛ وعليه يجب أن يشمل التنظيم على كافة الاحتمالات التي يمكن أن تحدث على القاعدة الضببية المنظمة⁽²⁾، ويجب أن يشمل التنظيم أقل القيود المتعلقة بالنشاط أو الحريات لمنع الإخلال بالنظام العام وذلك بإعتبار الحرية الأصل والتقييد هو الاستثناء⁽³⁾.

وعليه يعتبر تنظيم نشاط الأفراد من أبسط مظاهر لوائح الضبط الإداري المتمثلة في تقييد نشاط وحريات الأفراد، وذلك بإعتبار أن هذا الأسلوب لا يقوم بمنع النشاط ولا تشترط عليه الحصول على إذن مسبق ولا الإخطار وإنما تقوم فقط بتنظيم النشاط من خلال وضع إرشادات وتوجيهات متعلقة بذات النشاط؛ وعليه يقوم الأفراد بممارسة النشاط طبقاً للتنظيم الوارد على النشاط واتباع الإجراءات المحددة من قبل السلطة الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن الوسيلة المتمثلة في تنظيم النشاط الخاص في ظل جائحة كورونا قد صدرت بصور متعددة بهدف حماية الصحة العامة والتي منها، تحديد أوقات وأيام محددة لممارسة نشاط أو مهنة معينة حيث نظمت عمل المكتبات ومحلات الخياطة ولوازم الكهرباء والمياه⁽⁴⁾، وكذلك تنظيم عمل المحلات خلال جائحة كورونا من حيث كيفية اتباع إجراءات السلامة⁽⁵⁾، وكذلك تنظيم الرقابة الإلكترونية على الأشخاص الخاضعين لتعليمات

(1) الفقرة الثانية من المادة رقم (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2020م "طوارئ"، الوقائع الفلسطينية، منشور في العدد (166)، بتاريخ 20/4/2020م، والتي تنص على "يسمح لمانع الأدوية والأغذية التي تثبت قدرتها في الحفاظ على سلامة عمالها وموظفيها والتزامها بالتعليمات الصحية والوقائية الصادرة بذلك أن تعمل بمراعاة الآتي: أ. أن يكون العمال من داخل المحافظة التي يقع فيها المصنع ووفقاً للمعايير التي تقرها وزارتا الاقتصاد الوطني والصحة. أ. أن يتولى اصحاب هذه المصانع نقل العمال والموظفين من مكان سكنهم إلى مكان وبالعكس. أ. الالتزام بالمحافظة على تباعد العمال فيما بينهم أثناء العمل.

(2) ابراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، ص149.

(3) العاوير، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، ص57.

(4) راجع المادة (2) من القرار الصادر عن رئيس الوزراء رقم (8) لسنة 2020م، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 20/4/2020م، ص36.

(5) راجع المادة (1) والمادة (5) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 176، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 20/4/2020م، ص15.

الحجر الصحي⁽¹⁾، كذلك تنظيم عمل الدوائر الحكومية من قبل رؤساء الدوائر لتقديم الخدمات الطارئة للمواطنين⁽²⁾، وأيضاً قيام وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بتنظيم أداء الصلاة في المساجد والكنائس ودور العبادة في غير الأيام المغلقة والمناطق المغلقة⁽³⁾. وفي ذات السياق نشير إلى أنه لا يوجد ما يمنع من تطبيق رخصة التنظيم من قبل سلطة ولي الأمر في الضبط الإداري الإسلامي ما دامت لا تتعارض مع القواعد الشرعية منها تنظيم الأسواق بشرط بيان قصد ولي الأمر من ذلك، وبما لا يخرج عن أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية.

-
- (1) راجع المادة (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م، ص23.
- (2) الفقرة الرابعة من نص المادة رقم (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م، ص30.
- (3) الفقرة الثانية من المادة رقم (3) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 174، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/12/17م، ص52.

المطلب الثاني

التطبيق العملي للوائح الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين

لوائح الضبط الإداري من أهم وسائل الضبط الإداري، لأنها قواعد عامة ومجردة تقيد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام وهي لا يقتصر تطبيقها على أفراد بذواتهم بل تتسع ليتم تطبيقها على عدد غير محدود التي تقوم بها السلطات الإدارية، بحيث تقوم الإدارة بتقييد نشاط وحريات الأفراد وفق القواعد القانونية الموضوعة لتحقيق غرض الضبط الإداري المتمثل بالمحافظة على النظام العام وفق مكوناته المختلفة، ولكن قد يطرأ على الدول ظروف استثنائية طارئة، بحيث تعرض كيان الدولة وأمنها للخطر، ولا يمكن تطبيق القواعد القانونية العادية في ظل الظروف الاستثنائية فتقوم السلطة الإدارية بمواجهة هذا الخطر من خلال إصدار قرارات غير مألوفة تتناسب مع الحالة الطارئة، سيما وأنه يجب أن تكون هذه القرارات مكفولة بالنصوص القانونية العادية والدستورية.

أما فيما يتعلق بموضوع الدراسة ألا وهو جائحة كورونا فقد أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من القرارات لمواجهة هذه الحالة الاستثنائية، وعليه سنقوم ببيان القرارات التي نظمت في مواجهة جائحة كورونا، ومن ثم بيان مدى فاعلية مظاهر لوائح الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا من خلال الآتي:

- الفرع الأول: لوائح الضبط الإداري التي صدرت لمواجهة كورونا.
- الفرع الثاني: مدى كفاية لوائح الضبط الإداري لمواجهة كورونا.

الفرع الأول

لوائح الضبط الإداري التي صدرت لمواجهة كورونا في دولة فلسطين

أعلن رئيس دولة فلسطين حالة الطوارئ استناداً إلى نص المادة رقم (110) من القانون الأساسي الفلسطيني⁽¹⁾ والتي تخول السلطة التنفيذية إتخاذ التدابير الوقائية للمحافظة على النظام العام، والتي منها المحافظة على الصحة العامة في ظل تفشي جائحة كورونا⁽²⁾، ولقد

(1) المادة (110) من القانون الأساسي والتي تنص على أنه "حيث تنص على أنه: 1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه. 3- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية. 4- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن".

(2) وعند ظهور أول إصابة بفيروس كورونا في فلسطين تم إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2020م بشأن إعلان حالة الطوارئ في جميع الأراضي الفلسطينية للتصدي لهذه الجائحة وتحقيقاً للأمن والاستقرار والصحة العامة، العدد 165، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/19م، ص13، وقد تم تمديد حالة الطوارئ في الأراضي الفلسطينية في المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 2020م لحماية مصالح الشعب الفلسطيني وحماية الصحة العامة وتحقيق الأمن والاستقرار العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/3م، ص18. وقد تم إعلان حالة الطوارئ للمرة الثانية في ظل جائحة كورونا في المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 2020م وتحقيقاً للأمن والاستقرار والصحة العامة العدد 167، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م، ص12، وقد تم تمديد حالة الطوارئ لنفس الغرض الذي أعلنت من أجله في المرسوم رقم (5) لعام 2020م. في حين أعلنت حالة الطوارئ للمرة الثالثة في المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2020م في ظل في كافة الأراضي الفلسطينية، العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/5م، ص4، وقد تم تمديد حالة الطوارئ لنفس الغرض الذي أعلنت من أجله في المرسوم رقم (5) لعام 2020م العدد 170، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/8/4م، ص5. وأعلنت للمرة الرابعة من خلال المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2020م لمواجهة استمرار تفشي فيروس كورونا وتحقيقاً لحماية الأمن العام والصحة العامة العدد 171، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/9/4م، ص18، في حين تم تمديد حالة الطوارئ لثلاثين يوم أخرى لمنع تفشي الوباء وتحقيقاً لأغراض إعلان حالة الطوارئ وذلك في المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2020م العدد 172، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/10/2م، ص6. كما وأعلن الرئيس عن حالة الطوارئ للمرة الخامسة في المرسوم الرئاسي رقم (12) لسنة 2020م، لذات الأغراض التي أعلن عنها في القرارات السابقة في ظل جائحة كورونا العدد 173، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/11/3م، ص6، كما وأعلن عن تمديد حالة الطوارئ لذات أغراض الإعلان عنها وفق المرسوم الرئاسي رقم (13) لسنة 2020م منشور في العدد 174،

صدرت العديد من لوائح الضبط الإداري لمواجهة جائحة كورونا إستناداً إلى حالة الطوارئ وإلى القواعد العامة التي تخول السلطة الإدارية الحفاظ على النظام العام والتي من أهم عناصرها المحافظة على الصحة العامة وهذه السلطات لم تكن قبل إعلان حالة الطوارئ من أجل القضاء أو الحد من آثار جائحة كورونا، ولقد سبق أن بينا أن مظاهر لوائح الضبط الإداري متمثلة في الحظر والإذن والإخطار وتنظيم النشاط وسوف نقوم ببيان اللوائح التي صدرت لمواجهة كورونا ولحماية الصحة العامة وبيان مظاهر لوائح الضبط الإداري في الفقه الإسلامي وذلك على النحو الآتي:

أولاً: لوائح الضبط الإداري التي أصدرتها السلطة الإدارية لمواجهة جائحة كورونا:

1. لوائح الحظر التي أصدرتها السلطة الإدارية لمواجهة جائحة كورونا:

لوائح الضبط الإداري تهدف إلى حماية النظام العام ومكوناته المختلفة بما فيه حماية الصحة العامة، حيث إن اللائحة الضبطية المتمثلة بالحظر تهدف إلى منع مزاوله نشاط أو حرية كأصل عام، ومثال ذلك إغلاق الجسور والمعابر وإغلاق دور العبادة والأماكن الدينية ومنع إقامة أية مؤتمرات محلية أو دولية ومنع تداول الإشاعات⁽¹⁾ وحظر التنقل والانتقال من وإلى محافظة بيت لحم للحد من انتشار جائحة كورونا؛ وكذلك منع انتقال الحافلات بين المحافظات ومنع الأشخاص المصابين بالوباء من الخروج من الحجر المنزلي للحد من تعريض حياة الناس للخطر ويستثنى من كل ما تقدم الطواقم الطبية والصحية والمساندة⁽²⁾، وكذلك بحظر التنقل بين محافظات الوطن ومنع كافة المرافق التعليمية من أعمالها التدريسية⁽³⁾، وأيضاً إغلاق محطات الوقود وتعبئة الغاز والمحلات التموينية والمخابز يومياً من الساعة السابعة

الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/12/24م، ص34. وأعلنت حالة الطوارئ للمرة السادسة للحد من آثار تفشي جائحة كورونا من خلال المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2021م، العدد 175، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2021/1/2م.

(1) راجع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/6م.

(2) راجع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/18م.

(3) راجع المادة رقم (1) من القرار رئيس مجلس الوزراء رقم (7)، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/3م، ص33.

مساءً حتى الساعة السابعة صباحاً⁽¹⁾، ومنع التجمهر داخل المدن وخارجها إلا في الحدود المسموح بها⁽²⁾، وأيضاً إغلاق المحلات التموينية كل يوم جمعة من كل أسبوع⁽³⁾، وكذلك منع التجمهر وإقامة الإحتفالات والتظاهرات والإضرابات والتجمع والاجتماعات والافطارات والولائم الرمضانية في القاعات والأماكن العامة ومنع العمال الفلسطينيين من العمل داخل الأراضي المحتلة⁽⁴⁾، وكذلك نجد أن القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء قد نص على الحظر الجزئي بحظر الانتقال والحركة بين المحافظات من الساعة الثامنة من مساء يوم الخميس حتى السادسة صباحاً من صباح يوم الأحد بإستثناء المخابز والصيدليات⁽⁵⁾، كما ويحظر على المستشفيات والمراكز الصحية من عدم استقبال الحالات المصابة بالمرض محولة لها من وزارة الصحة⁽⁶⁾، كما ويمنع انتقال أهلنا في الداخل المحتل من الدخول إلى الأراضي الفلسطينية⁽⁷⁾.

وقد فرضت السلطات المختصة في قطاع غزة إجراءات إغلاق شامل بمنع التنقل والانتقال بين المحافظات بعد ظهور أول اصابات فايروس كورونا لمدة 48 ساعة بما يشمل دوائر العمل الرسمية والخاصة والمؤسسات التعليمية بكافة أشكالها، وإغلاق دور العبادة وصالات الأفراح والنوادي ومنع التجمعات⁽⁸⁾، كما وفرضت حظر التجوال في محافظات غزة يومي الجمعة والسبت، للحد من تفشي فيروس كورونا⁽⁹⁾ كما وفرضت إغلاق المساجد والمدارس

(1) راجع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/23م.

(2) الفقرة الأولى من المادة رقم (1) من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م بشأن حالة الطوارئ، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ، 2020/3/22م، ص3.

(3) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/13م.

(4) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م.

(5) المادة رقم (2) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (19) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م، ص30.

(6) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (26) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 174، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/12/7م.

(7) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 174، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/12/17م.

(8) <https://www.skynewsarabia.com/> .

(9) <https://www.arab48.com/> .

والجامعات ورياض الأطفال بشكل كامل إعتبار بإستثناء طلبة الثانوية العامة ودور الحضانة, ويكون فرض حظر التجوال المسائي يومياً بدءاً من الساعة 6:30 مساءً حتى الساعة السابعة صباحاً يومياً, وكذلك فرض إغلاق كامل ببعض المحافظات الموبوءة للحد من انتشار جائحة كورونا وأيضاً استمرار منع (عمل) الأسواق الشعبية الأسبوعية، والإلتزام بالإجراءات الوقائية في الأسواق الاعتيادية ومنع الإزدحام والمحافظة على إجراءات السلامة والوقاية ⁽¹⁾ ، كما وفرضت بلدية محافظة رفح إغلاق الأسواق العامة والشعبية داخل المحافظة ، وكذلك عملت مع الجهات المختصة في فرض الحظر على المحافظة من خلال تقسيم المحافظة الى مربعات ⁽²⁾.

2. اللوائح التي تستوجب الإذن المسبق الصادرة لمواجهة جائحة كورونا:

إن القرار التنظيمي المتمثل بالإذن المسبق يشترط عدم مزاوله نشاط إلا بعد الحصول على إذن من قبل الجهة المختصة، وطبق هذا الأسلوب في ظل جائحة كورونا بهدف المحافظة على الصحة العامة، كما جاء في نص المادة (1) من القرار رئيس مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2020م، حيث نص بالسماح لمصانع الأدوية والأغذية التي تلتزم بالإجراءات الوقائية بالعمل بعد الحصول على إذن خاص من قبل المحافظ ⁽³⁾.

3. لوائح تنظيم النشاط الخاص لمواجهة جائحة كورونا:

كما وقد يصدر عن الجهة الإدارية قرار ينظم عمل ونشاط الأفراد، وقد صدر عن الجهة الإدارية العديد من هذه القرارات منها، تقليل عدد موظفين الدوائر الحكومية القادمين من المحافظات الأخرى للحد من التنقل بين المحافظات والحد من انتشار الوباء في المحافظات الأخرى وأيضاً تقليص عمل المؤسسات المالية ⁽⁴⁾، تحديد أوقات وأيام محددة لممارسة نشاط أو مهنة معينة، حيث أصدرت الإدارة قرار بإغلاق المحلات التموينية في جميع أنحاء الوطن يوم الجمعة من كل أسبوع، كما سمحت للمكتبات ومحلات الخياطة ولوازم الكهرباء والمياه من

(1) <https://www.aa.com.tr/>

⁽²⁾ مقابلة مع بلدية محافظة رفح ، بتاريخ 2021/2/24م ، الساعة الثانية عشر والنصف ظهراً .

(3) راجع المادة رقم (1) من القرار رئيس مجلس الوزراء رقم (8)، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/13م، ص35.

(4) راجع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/18م.

ممارسة النشاط يوم الجمعة من كل أسبوع من الساعة العاشرة صباحاً حتى الخامسة مساءً⁽¹⁾، وتنظيم عمل المصارف والمؤسسات المالية وإتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للحد من إنتشار الوباء⁽²⁾، وكذلك تنظيم عمل المحلات خلال جائحة كورونا من حيث كيفية إتباع إجراءات السلامة كذلك تنظيم عقد الإمتحانات الثانوية⁽³⁾، وتنظيم عمل المحلات التموينية والمكتبات ومحلات غسيل الملابس ومحال الخياطة ومحال الأدوات الكهربائية والصحية بالعمل في أيام الحظر⁽⁴⁾، وكذلك تنظيم الرقابة الإلكترونية على الأشخاص الخاضعين لتعليمات الحجر الصحي⁽⁵⁾، كذلك تنظيم عمل الدوائر الحكومية من قبل رؤساء الدوائر لتقديم الخدمات الطارئة للمواطنين وتنظيم عمل المحلات في شهر رمضان وتنظيم عمل المطاعم من خلال عدم إستقبال الجمهور والإكتفاء فقط بتوصيل الخدمات⁽⁶⁾، وأيضاً قيام وزارة الأوقاف والشؤون الدينية بوضع بروتكول خاص ينظم أداء الصلاة في المساجد والكنائس ودور العبادة في غير الأيام المغلقة والمناطق المغلقة⁽⁷⁾، وتنظيم دخول الأفراد عند دخول الأماكن التجارية وأماكن التجمعات من خلال الالتزام بالإجراءات الصحية الوقائية⁽⁸⁾، وتنظيم عمل المحاكم النظامية

(1) راجع المادة (2) من القرار الصادر عن رئيس الوزراء رقم (8) لسنة 2020م، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/13م، ص36.

(2) راجع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م.

(3) راجع المادة (1) والمادة (5) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 176، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/20م، ص15.

(4) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/13م.

(5) راجع المادة (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م، ص23.

(6) الفقرة الرابعة من نص المادة رقم (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م، ص30.

(7) الفقرة الثانية من المادة رقم (3) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 174، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/12/17م، ص52.

(8) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 167، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/27م.

بالإقتصار على القيام ببعض الأعمال في ظل تفشي الوباء وتنظيم وسائل النقل المتنوعة من حيث تحديد عدد الركاب⁽¹⁾، وتنظيم عمل المدارس ومنهم طلاب الثانوية العامة وتحديد الفئات المعنية للتعليم الوجاهي وكذلك رياض الأطفال بينما طلاب الجامعات والمعاهد الإكتفاء بالتعليم الإلكتروني وإمكانية تواجد الكادر الأكاديمي بشرط الالتزام بالإجراءات الوقائية⁽²⁾.

وقامت السلطات المختصة في قطاع غزة بتنظيم آلية فتح المطاعم والفنادق والمنشآت السياحية لتقديم الخدمات مع مراعاة الالتزام بالتدابير الوقائية للحد من إنتشار جائحة كورونا⁽³⁾ ، وقامت وزارة الأوقاف بتنظيم فتح المساجد من خلال الالتزام بالإجراءات الوقائية⁽⁴⁾ .

كما عملت بلدية محافظة رفح قبل إنتشار الوباء في قطاع غزة على إستحداث مركز حجر صحي في رفح وتوفير كامل الإمكانيات اللوجستية للمنطقة وعملت البلدية على إلغاء البصمة داخل الهيئة ومنح إجازات لأصحاب الأمراض وكبار السن والنساء وتقليص ساعات الدوام وبعد إنتشار الوباء عملت على تنظيم عمل الصيدليات والمخابز ومتابعة الأماكن العامة كما عملت على تنظيم وإيجاد نقاط تسوق أخرى وأن يكون عمل هذه النقاط ضمن نطاق الوقت المسموح به من وزارة الداخلية وذلك ضمن إجراءات الوقاية والسلامة الصحية وأيضاً متابعة الأسعار والغلاء في الأسواق وكذلك متابعة عمل المسلخ البلدي ومتابعة إجراءات السلامة فيه وكذلك عملت البلدية على منع إستقبال الجمهور داخل البلدية وتقديم الحد الأدنى للخدمات وعملت على إستمرار عمل الدوائر الأساسية والمتمثلة في الصرف الصحي والنفايات الخطرة وكذلك عملت على تنظيم إجراءات نقل مخلفات الحجر الصحي ضمن إجراءات وقائية مشددة كما ونظمت عمل مهندسي النظافة في الشوارع ضمن إجراءات السلامة والوقاية كما وعملت البلدية على توفير رقم مجاني للبلدية لإستقبال الشكاوي والمتعلقة بالمكازم الصحية والمخلفات

(1) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م.

(2) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2021م، "طوارئ"، العدد 175، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2021/1/2م.

(3) <https://www.ochaopt.org>

(4) <https://www.aa.com.tr>

وايضاً قامت بفرز مخلفات المنازل العادية عن مخلفات المنازل المصابة بجائحة كورونا كما وعملت على التنسيق بين كامل الوزارات في تنفيذ القرارات الصادرة عن الجهات المعنية⁽¹⁾.

4. اللوائح التي تستوجب الأخطار لمواجهة جائحة كورونا:

قد تشترط الإدارة إخطارها قبل ممارسة النشاط حتى تتمكن من إتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام، ومن الأمثلة على تطبيق هذه الوسيلة في ظل جائحة كورونا إخطار الأشخاص الذين تبدو عليهم أعراض كورونا المراكز الصحية المجاورة لإتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة للحد من انتشار وباء كورونا كما ويكلف الأقارب من الدرجة الأولى والثانية بإشعار السلطات المختصة عند خروج المصاب من الحجر الصحي⁽²⁾، وكذلك تقديم أصحاب المطاعم والمقاهي والنوادي الرياضية إخطار أو تعهد بالإلتزام بأحكام البرتكول الصحي وكذلك نسبة أعداد القوة التشغيلية⁽³⁾.

ثانياً: التطبيق العملي للتعامل مع الأمراض في الفقه الإسلامي:

وفي ذات السياق نشير أن الشريعة الإسلامية سبقة في التعامل مع الظروف الاستثنائية والطارئة وهي سلطة ولي الأمر وما يتمتع به من تقييد المباح في ظل هذه الظروف، ومثال ذلك قصة طاعون عمواس وهو طاعون وقع في ولاية بلاد الشام الإسلامية التابعة للخلافة الراشدة في أيام خلافة عمر بن الخطاب، بدأ الطاعون في عمواس وهي قرية قرب بيت المقدس فسُمي "طاعون عمواس"، ثم انتشر في بلاد الشام وكان عمر بن الخطاب يهتم بدخول الشام وقتها فنصح عبد الرحمن بن عوف بالحديث النبوي: "إذا سمعتم بهذا الوباء ببلد، فلا تقدموا عليه، وإذا وقع وأنتم فيه فلا تخرجوا فراراً منه"⁽⁴⁾، فعاد عمر وصحبه إلى المدينة المنورة، كما أن الفاروق طلب من أبي عبيدة أن يرتحل بالمسلمين من الأرض الغمقة التي تكثر فيها المياه، والمستنقعات إلى أرضٍ نزهةٍ عالية، ففعل أبو عبيدة، وحاول عمر بن الخطاب إخراج أبي عبيدة بن الجراح من الشام حتى لا يُصاب بالطاعون فطلبه إليه لكن أبا عبيدة أدرك مراده

⁽¹⁾ (مقابلة مع بلدية محافظة رفح ، بتاريخ 2021/2/24م ، الساعة الثانية عشر والنصف ظهراً .

(2) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/3م.

(3) المادة رقم (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 171، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/9/4م.

(4) النووي، باب كراهة الخروج من بلد وقع فيها الوباء فراراً منه وكراهة القدوم عليه، ص561.

واعتذر عن الحضور حتى يبقى مع جنده فبكى عمر واستشهد أبا عبيدة وعدد كبير من المسلمين.

ومن الدروس المستفادة من الواقعة السابقة هو كيفية تعامل عمر بن الخطاب رضي الله عنه بإعتباره ولي الأمر والسلطة المختصة بالمحافظة على الكليات الخمس مع هذا البلاء في منتهى الحذر؛ حيث إنه لم يدخل هو ومن معه إلى منطقة الوباء، كما حاول إخراج المعافين من مكان الوباء ومثال ذلك عندما طلب من ابى عبيدة بالخروج، وبعد إنتهاء الوباء قام خليفة المسلمين عمر بن الخطاب بتحمل المسؤولية الكاملة وأساس ما فعله هو الاحتكام إلى مبادئ الشريعة الإسلامية وفقهها فقام بالإجتهد ثم نفذ، وأمر ووجه الولاة وفق ذلك، وعليه فإن سلطة ولي الأمر في هذه الواقعة المتمثلة في الخليفة تعتبر مثلاً يحتكم إليه من قبل الأمراء والحكام من بعده في كيفية التعامل ومواجهة الأزمات وإدارتها⁽¹⁾.

⁽¹⁾ (الطبري ، تاريخ الطبري ، ص 160 .

الفرع الثاني

مدى فاعلية لوائح الضبط الإداري في مواجهة كورونا

بما أن القرارات الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل جائحة كورونا والمتمثلة بإعلان حالة الطوارئ وتمديدتها، تهدف إلى إتخاذ الإجراءات اللازمة لمجابهة المخاطر التي تنتج عن فايروس كورونا، وحماية الصحة العامة، وتحقيق الأمن والاستقرار.

كذلك فإن مظاهر لوائح الضبط الإداري أو ما يسمى (القرارات التنظيمية) المتمثلة في الحظر والإذن المسبق والإخطار والتنظيم تهدف إلى حماية النظام العام وفق مكوناته المختلفة وتقيّد نشاط وحريات الأفراد لمنع الإخلال بالنظام العام.

ويرى الباحث أن القرارات التنظيمية المتمثلة بالحظر والإخطار والإذن المسبق والتنظيم كافية لتحقيق غرض المحافظة على الصحة العامة بشكل خاص، والحفاظ على النظام العام بشكل عام وذلك لعدة أمور:

- **أولاً:** ثبت من الناحية العملية أن القرارات التنظيمية وبشكل خاص القرار التنظيمي المتمثل بالحظر بأنه الأسلوب الأنجح في مواجهة فايروس كورونا؛ وذلك من خلال قرارات تنظيمية تصدر عن الجهة المختصة سواء على الصعيد الدولي أو المحلي. حيث وصلت نسبة الإصابة اليومية في قطاع غزة في بعض الأيام إلى ما يزيد عن ثمانمئة إصابة ثم أصبحت ما يقارب 140 إصابة (1).

وعلى الصعيد الدولي وبتطبيقهم للوائح الحظر قامت روسيا بمنع دخول المواطنين الصينيين لأراضيها كإجراء وقائي لمنع تفشي فايروس كورونا باستثناء بعض الحالات الخاصة منها الأعمال التجارية والإنسانية⁽²⁾، كما فرضت الولايات المتحدة وأستراليا واليابان وباكستان وإيطاليا الحظر على السفر من وإلى الصين⁽³⁾، كما قامت دولة فلسطين بإغلاق الجسور والمعابر وكافة المنافذ بينها وبين بقية أنحاء العالم⁽⁴⁾ أما على الصعيد المحلي فقد صدر عن رئيس مجلس الوزراء العديد من القرارات اللازمة للحفاظ على الصحة والسلامة العامة، منها القرار

(1). [/https://corona.ps](https://corona.ps)

(2) www.alquds.co.uk.

(3) <https://www.bbc.com/arabic>.

(4) راجع نص المادة (1) الفقرة رقم (3) من القرار رقم (7) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/3م، ص33.

الصادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م حيث تضمن القرار العديد من الإجراءات الوقائية منها، إغلاق المرافق التعليمية، وتقييد حركة السير والتنقل بين المحافظات، ومنع المظاهرات والتجمهر، وإغلاق المرافق السياحية، وإلغاء المؤتمرات الدولية وورشات العمل وغيرها من الإجراءات الضرورية لمنع الإخلال بالنظام العام ومنع تفشي فايروس كورونا⁽¹⁾.

وقد يتم إغلاق بعض المحافظات بالكامل ومنع الدخول والخروج منها إلا لبعض الحالات الإستثنائية منها قوات الشرطة، والدفاع المدني ورجال الصحة، فقد نص القرار بقانون رقم (2) لسنة 2020م على إغلاق بعض المحافظات بالكامل ومنع الدخول إليها والخروج منها إلا في الحالات التي يستثنىها الوزير⁽²⁾، كما وقد يصدر قرار بالحظر الشامل في كافة محافظات الوطن وإستثناء بعض الحالات الإستثنائية منها المرافق الصحية والصيديات، ومحطات المحروقات، والمخابز وبيع المواد التموينية وخدمات المياه والكهرباء⁽³⁾.

كما فعلت لجنة الطوارئ المشكلة في قطاع غزة في مواجهة تفشي فايروس كورونا من اتخاذ بعض الإجراءات الوقائية، منها إغلاق كافة أنواع المؤسسات العامة في قطاع غزة، وفرض حظر التجوال على كافة محافظات القطاع لمدة محددة بإستثناء بعض الحالات الإستثنائية، وإتخاذ إجراءات متمثلة بإغلاق بعض الأحياء بالكامل ومنع الدخول والخروج منها واليها، وإغلاق الأسواق والأماكن السياحية، وصالات الأفراح، والمساجد، والصالات الرياضية وغيرها.

إلا أن هذا الاجراء احدث خلل يستوجب قيام المسؤولية في عدم الامتثال لنصوص الدستور والقانون حيث نجد ان السلطة الإدارية التي قامت بفرض الحظر أنه عند إغلاقها للمحلات التجارية والصناعية عدم قيامها بتعويض أصحابها عن فترة الإغلاق، والتي سببت لهم أضرار كبيرة كما أنها تعتبر مصدر دخل مهم، كما أنه عند إغلاقها للمدارس والجامعات والمعاهد لم تعمل على توفير الامكانيات اللازمة للتعليم الإلكتروني؛ حيث إنها لم تقم بتوفير الحواسيب للطلاب ولو بالتقسيط ويعاب أيضاً عدم توافر الإنترنت والكهرباء بشكل متواصل للطلاب.

(1) راجع القرار رقم (1) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/6م، ص5.

(2) راجع القرار رقم (2) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/18م، ص8 وما بعدها.

(3) راجع نص المادة (1) و(4) من القرار رقم (3) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م، ص10.

- ثانياً: تعتبر مظاهر لوائح الضبط الإداري مع الوسائل الأخرى كافية في المحافظة على النظام العام ومنها حماية الصحة العامة.

- ثالثاً: إمكانية توقيع جزاءات إدارية على من يخالف لوائح الضبط الإداري الصادرة للمحافظة على الصحة العامة والإستقرار والأمن العام، ويقصد بالجزاء الإداري "ما تتخذه السلطة الإدارية من تدابير بهدف صيانة النظام العام في إحدى نواحيه، فهو تدبير وقائي يراد به إبقاء إخلال النظام العام"⁽¹⁾ في حين أن الجزاءات الإدارية متنوعة، فقد يكون مالياً، وقد يكون شخصياً، وقد يكون مهنيّاً⁽²⁾.

وفي هذ الجانب قد صدرت العديد من القرارات التي تنص على عقوبة لمن يخالف الإجراءات الوقائية لمنع تفشي فايروس كورونا، القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، في المادة (3)، عقوبات على من يخالف إجراءات السلامة الوقائية⁽³⁾. كما وجاء في نصوص القرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بتحديد المخالفة والعقوبة المقابلة لها، منها عقوبة عدم إرتداء الكمامة، وعقوبة عدم مراعاة التباعد الإجتماعي، وعقوبة عدم مراعاة تعليمات السلامة، ونص أيضاً على إمكانية تشديد العقوبة في حال التكرار⁽⁴⁾، كما وتضمن القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2020م عقوبات على كل من يخالف الإجراءات المحددة للمحافظة على النظام العام ومنع تفشي فايروس كورونا⁽⁵⁾.

(1) البناء، الوسيط في القانون الإداري، ص295.

(2) العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية -دراسة مقارنة-، ص299.

(3) قرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م، بشأن حالة الطوارئ، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م، ص3.

(4) قرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بشأن إجراءات الصحة والسلامة العامة الوقائية ومخالفتها في حالة الطوارئ، العدد 167، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/9م، ص8-9.

(5) راجع القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء، رقم (18) لسنة 2020م، العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/5م، ص26 وما بعدها.

الفصل الثالث

القرارات الفردية الضبطية والتنفيذ الجبري

كوسائل لمواجهة جائحة كورونا

الفصل الثالث

القرارات الفردية الضبطية والتنفيذ الجبري كوسائل لمواجهة جائحة كورونا

تمهيد وتقسيم:

حتى تتمكن الإدارة من المحافظة على النظام العام بعناصره المحددة فإنها قد تستعين ببعض الوسائل والأساليب اللازمة لتحقيق ذلك، وقد بينا في السابق أن الجهة الإدارية قد تستخدم أعمالاً قانونية متمثلة في القرارات التنظيمية (لوائح الضبط) وقرارات الضبط الفردية، وقد تستخدم أعمالاً مادية متمثلة في التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري وسبق أن تناولنا لوائح الضبط الإداري في مواجهة جائحة كورونا.

وتتمتع سلطات الضبط الإداري صلاحية إصدار قرارات فردية تهدف إلى المحافظة على النظام العام، وقد يكون القرار إيجابياً أي القيام بعمل، وقد يكون سلبياً أي الامتناع عن القيام بعمل، ولا يشترط أن يكون القرار متعلقاً بشخص بذاته، فقد يكون القرار متعلقاً بمجموعة من الأفراد⁽¹⁾، وقد تكون القرارات الفردية متمثلة بمنح ترخيص للقيام بنشاط معين⁽²⁾.

كما ويمكن للجهة للسلطة الإدارية التنفيذية استخدام القوة المادية عند الحاجة، لمنع الإخلال بالنظام العام بعناصره المحددة، ولا يشترط في ذلك الحصول على إذن مسبق من القضاء، فالإدارة تصدر أوامر فردية لتنفيذها، وفي حال عدم تنفيذها يحق للإدارة استخدام القوة لتنفيذ قراراتها وهذا ما يسمى بالتنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري⁽³⁾.

وبناءً على ذلك سنتناول في هذا الفصل قرارات الضبط الفردية والتنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري وذلك على النحو الآتي:

- المبحث الأول: وسيلة القرارات الفردية الضبطية للحد من جائحة كورونا.

- المبحث الثاني: وسيلة التنفيذ الجبري للحد من جائحة كورونا.

(1) الطهراوي، القانون الإداري، ص 345.

(2) المشهراوي، سلطات البوليس الإداري في ظل الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة- في القانون المصري والفلسطيني، ص 36.

(3) العاوير، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، ص 60.

المبحث الأول

وسيلة القرارات الفردية الضبطية للحد من جائحة كورونا

القرارات الفردية الضبطية وسيلة من الوسائل التي تملكها سلطة الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بمكوناته المختلفة والتي في موضع دراستنا حماية الصحة العامة وأثرها في الحد من انتشار جائحة كورونا.

وللوقوف على هذه الوسيلة سوف نتناول ماهية القرارات الفردية الضبطية وصورها وبيان مدى مشروعيتها ومدى فاعليتها في الحد من إنتشار جائحة كورونا وذلك على النحو الآتي:

- **المطلب الأول: ماهية القرارات الفردية الضبطية.**
- **المطلب الثاني: مشروعية القرارات الإدارية الفردية الضبطية ومدى فاعليتها في مواجهة كورونا.**

المطلب الأول

ماهية القرارات الفردية الضبطية

تختلف القرارات الفردية الضبطية عن باقي اللوائح التي تصدر عن الإدارة أنها لا تتمتع بصفة العمومية والتجريد، بل هي قرارات تتميز بالطابع الفردي ومحدودية تطبيقها⁽¹⁾.

عند وضع القواعد العامة والمجردة التي تنظم النشاط الفردي، فإن هذا الأمر يحتاج إلى تطبيق عملي على الأفراد، ويقصد بذلك تطبيق القرار على شخص معين أو على أشخاص معينين، أو على واقعة محددة، ولا يمكن تطبيق ذلك إلا من خلال أوامر أو قرارات فردية، وعليه تعتبر القرارات الإدارية الفردية تطبيقاً واقعياً للقواعد العامة التي تصدر عن الجهة الضبطية لمنع الإخلال بالنظام العام⁽²⁾.

وعليه سنقوم في هذا المبحث ببيان مفهوم القرارات الإدارية الفردية وصورها، وبيان الشروط الواجب توافرها في القرارات الإدارية الفردية الضبطية وذلك على النحو الآتي.

- الفرع الأول: مفهوم القرارات الفردية الضبطية.
- الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في القرارات الإدارية الفردية الضبطية.

(1) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ص 41.

(2) القبيلات، القانون الإداري، ص 245.

الفرع الأول

مفهوم القرارات الفردية الضبطية

أولاً: تعريف القرارات الفردية الضبطية:

يعرف القرار الفردي الضبطي بأنه "عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة من قبل سلطة الضبط الإداري ويحدث بذاته آثاراً قانونية ويخاطب أشخاصاً بذاتهم ويهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع بمكوناته التقليدية والمتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة أو المكونات الحديثة المتمثلة في الآداب العامة واحترام كرامة الإنسان⁽¹⁾.

وتعتبر القرارات الفردية الضبطية النشاط الغالب التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري، وهي تتعلق بمراكز قانونية خاصة، لذلك تعتبر القرارات الإدارية حلقة مباشرة ما بين السلطة الإدارية والأفراد المخاطبين بالقرارات الإدارية⁽²⁾.

ويستفاد مما تقدم أن القرارات الفردية الضبطية هي قرارات مرتبطة ببعض الحالات الفردية بذاتها، بما يتناسب مع أغراض الضبط الإداري، وبما يتناسب مع أحكام الشريعة الإسلامية، وتصدر القرارات الفردية الضبطية عند قيام الأفراد بنشاط يعرض النظام العام للخطر، وإمكانية حدوث إضطرابات في الأمن العام.

ومن مميزات القرارات الفردية الضبطية عن باقي قرارات الضبط الإداري أنها قرارات مخصصة الأهداف دون النظر إلى الجهة التي أصدرت القرار عامة كانت أم خاصة⁽³⁾، علماً أن القرارات الفردية الضبطية قد تصدر بصفة مكتوبة، ويمكن أن تكون في بعض الحالات شفوية، وإما عن طريق الإشارة باليد، ويمكن أيضاً بالإشارة الآلية⁽⁴⁾.

(1) غانم، مذكرات في الضبط الإداري.

(2) مسعود، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، ص37.

(3) المرجع السابق، ص37.

(4) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري -دراسة مقارنة-، ص143.

ثانياً: صور القرارات الفردية الضبطية:

وبما أن السلطة الإدارية تصدر العديد مثل هذه القرارات في اليوم الواحد، وهي تأتي على عدة صور منها القرارات الفردية الضبطية المتمثلة في قرارات إيجابية بالقيام بعمل وقد تشمل قرارات سلبية تتمثل في الإمتناع عن عمل⁽¹⁾، كما أنها قد تصدر في صورة منح الترخيص⁽²⁾ وعليه سنتناول هذه الصور على النحو الآتي:

1. الصورة الإيجابية:

في هذه الصورة تصدر سلطات الضبط الإداري قرارات فردية بصورة صريحة وواضحة لا يعتليها الغموض ومن الممكن أن يكون القرار شفاهة، وتطلب سلطة الضبط الإداري الجهة المخاطبة بالقرار القيام بعمل محدد، مثل قرار صادر بإزالة مبنى آيل للسقوط، أو أمر صادر بإزالة مكان يضر بالصحة العامة⁽³⁾ كأصدار أمر بإزالة أكوام النفايات المكدسة في أحد الأماكن العامة⁽⁴⁾، ومن أمثلة القرارات الإيجابية حماية للصحة العامة في ظل جائحة كورونا الحجر المنزلي لجميع المصابين والمخالطين بفيروس كورونا وأيضاً إغلاق مطعم محدد؛ نظراً لأن أحد العاملين فيه أو بعضهم مصاب أو نتيجته إيجابية، كل ذلك حفاظاً على الصحة العامة والحد من انتشار جائحة كورونا.

2. الصورة السلبية:

وهي القرارات التي تتمثل في قيام سلطات الضبط الإداري بإلزام الأفراد بالإمتناع عن القيام بعمل أو نشاط بهدف حماية النظام العام في المجتمع⁽⁵⁾.

ومن الأمثلة على القرارات الفردية الضبطية في صورتها السلبية القرارات المتعلقة بإمتناع الأفراد عن القيام ببعض الأعمال في ظل جائحة كورونا وكذلك تكليف المصابين بعدم الخروج من الحجر الصحي مع أن حرية التنقل مكفولة بالقانون، وتوقيع المخالطين على تعهد بعدم المغادرة من الحجر المنزلي.

(1) غانم والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، ص232.

(2) العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة، ص246.

(3) شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، ص407.

(4) الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ص137.

(5) غانم، مذكرات ألفت على طلاب الماجستير بالجامعة الإسلامية في العام الدراسي 2019-2020م.

3. الترخيص:

القرارات الفردية الضبطية قد تصدر في صورة منح ترخيص للقيام بالنشاط أو مهنة محددة يشترط القانون الحصول عليها قبل ممارسة هذه المهنة وأن يكون ذلك النشاط مشروعاً⁽¹⁾ والتي منها السماح لبعض الأشخاص من ممارسة النشاط الخاص في ظل جائحة كورونا.

الفرع الثاني

الشروط الواجب توافرها في القرارات الفردية الضبطية

أولاً: شروط القرارات الفردية الضبطية:

هناك شروط صحة يجب توافرها في القرارات الإدارية الفردية التي تصدر عن السلطة الإدارية حتى يكون القرار الإداري مشروعاً، وهذه الشروط قد أشار إليها كل من الفقه والقضاء الإداريين، تتمثل فيما يلي:

الشرط الأول: صدور القرار الإداري في حدود القانون أو النظام:

الأصل العام أن يصدر القرار الإداري الفردي من قبل السلطة الإدارية مستنداً على قاعدة تشريعية مشروعة غير معيبة أو مستنداً على لائحة تنظيمية، ولكن تطبيق هذه القاعدة على إطلاقها يمكن أن يهدر الحق في المحافظة على النظام العام، فهناك حالات تواجه السلطة الإدارية وتكون غير منظمة بنص قانوني أو لائحي، لذا من الواجب على السلطة الإدارية السيطرة على الخطر الذي يهدد النظام العام⁽²⁾.

حيث أشار الفقه الفرنسي إلى حق الإدارة في إصدار قرارات فردية لا تستند إلى نص تشريعي أو لائحي وذلك وفق الشروط الآتية⁽³⁾:

1. ألا ينص المشرع على صدور لائحة قبل إصدار القرارات الإدارية الفردية.
2. إرتباط القرار الإداري بالضبط الإداري ومحقق لأحد أغراضه.
3. وجود ظرف لا يحتمل التأخير ويستلزم صدور قرار إداري فردي.
4. أن يكون هذا الإجراء هو الأسلوب الوحيد أمام جهة السلطة الإدارية.

(1) زين الدين، الإصلاح الإداري في مصر والدول النامية، ص 412 وما بعدها.

(2) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 152 وما بعدها.

(3) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 51.

الشرط الثاني: أن يكون القرار مبنياً على وقائع مادية حقيقية:

ويقصد بذلك إرتباط القرار الإداري بوقائع مادية حقيقية لا وهمية، بحيث تكون هذه الوقائع هي السند لإصدار الأوامر الفردية، وإلا أصبح القرار معيباً⁽¹⁾، وهذا الشرط هو شرط واجب في جميع القرارات الإدارية سواء كان القرار الإداري لائحي أم فردي⁽²⁾.

وإذا كان القرار الإداري مسبباً يكون القرار الإداري صحيح، ويجب أن يكون السبب مشروعاً، ويكون قائماً عند إصدار القرار، ومحدد بوقائع يستند إليها⁽³⁾.

الشرط الثالث: صدور القرار من جهة الضبط الإداري المختصة:

وهذا يعني صدور القرار الضبطي من قبل الجهة المختصة وفق القانون، بينما إذا صدر القرار الضبطي من جهة غير مختصة أصبح القرار الضبطي معيب بعيب عدم الإختصاص⁽⁴⁾.

وبما أن القانون لم ينص صراحة على الجهة المختصة بإصدار القرارات الإدارية الفردية الضبطية لا أن القانون قد أوكل مهمة إصدار اللوائح إلى هي لمجلس الوزراء، وذلك حسب نص المادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني⁽⁵⁾، وكذلك ما نصت عليه المادة (70) من ذات القانون على أنه "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح وإتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين"⁽⁶⁾.

ولقد منح المشرع أيضاً سلطة إصدار اللوائح إلى الوزير والهيئات والمحافظين ومثال ذلك ما جاء في نص المادة 15 من قانون الهيئات المحلية على اختصاص الهيئة بإصدار

(1) عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة-، ص74.

(2) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص182 وما بعدها.

(3) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص51.

(4) المرجع السابق، ص155 وما بعدها.

(5) المادة (68) من القانون الأساسي والتي تنص على مهام وصلاحيات مجلس الوزراء حيث نصت الفقرة السابعة منها على أن يمارس رئيس الوزراء ما يلي "...، 7- توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء".

(6) المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني.

اللوائح الإدارية "....، ويجوز للمجلس إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها وحاجياتها"⁽¹⁾.

وكذلك سلطة المحافظين في الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة⁽²⁾.

وبما أن القرارات الإدارية الفردية الضبطية إحدى صور وسائل الضبط الإداري التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام وعدم الإخلال به فإن جهة الاختصاص منعقد لذات الجهات المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري، وهي منعقدة للسلطة التنفيذية في الدولة سواء كان مجلس الوزراء أم المحافظين أم الهيئات.

الشرط الرابع: أن يتعلق إصدار القرار الإداري الفردي بحماية النظام العام:

وبقصد بذلك إمكانية تحقيق التناسب ما بين الجراء المطلوب مع أوجه الإخلال بالنظام العام، وتحقيق الاستقرار العام، وعليه يجب أن ينتج القرار الإداري الضبطي الآثار القانونية مباشرة، وأن يكون الهدف من إصداره تحقيق مصلحة عامة، وأن يكون القرار الإداري صحيحاً من الناحية الشكلية والموضوعية⁽³⁾.

وعليه إذا لم يكن القرار الفردي الضبطي متناسباً مع الإجراء الذي يخل بالنظام العام، في هذه الحالة يكون القرار الإداري الفردي غير مشروع ويطعن به أمام القضاء الإداري⁽⁴⁾.

وعليه فالشروط السابقة التي أشار إليها كل من الفقه والقضاء الإداري هي شروط واجبة حتى تكون القرارات الإدارية الفردية مشروعة، وإذا تخلفت الشروط السابقة كلها أو بعضها أصبحت غير مشروعة، ويجوز لكل ذي مصلحة الطعن بها أمام القضاء الإداري.

ثانياً: ما يقابل القرارات الفردية الضبطية في الفقه الإسلامي هي أعمال الحسبة؛ وذلك بأن الشريعة الإسلامية بأحكامها ومعاملاتها جاءت لتنظم حياة الناس في المجتمع، ويتحقق ذلك عندما تسود روح الأخوة الدينية التي تكفل التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع

(1) المادة (15) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م.

(2) الفقرة الأولى من المادة رقم (5) من المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م بشأن اختصاصات المحافظين والتي تنص على أنه "اختصاصات وصلاحيات المحافظ يتولى المحافظ ممارسة اختصاصات والصلاحيات التالية: 1- الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين".

(3) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص52.

(4) المرجع السابق، ص157 وما بعدها.

المسلم، حيث يقول الله تعالى: ﴿إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلَحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ^١ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ﴾^(١)، وهذه الأخوة تحقق الترابط المتين بين أفراد المجتمع الواحد، والضبط في الإسلام تجد أساسه في تنفيذ ما أمر به الله تعالى وتجنب ما نهى عنه سبحانه وتعالى وذلك بهدف تحقيق مقاصد الشريعة المتمثلة بالمحافظة على الدين والنفس والنسل والعقل والمال، وهذا يعتبر أسمى أهداف الدول الإسلامية، ونتيجة ذلك يتكون لدينا مجتمع متعاون على البر والتقوى^(٢)، ومن هنا يقرر لنا القرآن الكريم قاعدة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر حيث يقول الله تعالى: ﴿وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾^(٣).

بالرجوع إلى مفهوم الضبط الإداري وفق ما تقدم لا يعتبر جديداً في الدول الإسلامية، إذ نجد أن ديننا الإسلامي قد تعامل مع الضبط الذي يمثل الأساس التنظيمي للضبط الاجتماعي بشكل عام ومع الضبط الإداري بشكل خاص، ولكن مع مرور الزمن وبسبب عوامل أخرى اجتهد الفقهاء في تنظيم أمور الدولة بما يكفل المحافظة على الدين والدنيا وفق أحكام الشريعة^(٤)، فظهر بما يعرف بمفهوم آخر تسمى "الحسبة" وهذه الوظيفة قد لازمت الدول الإسلامية منذ نشأتها الأولى، حيث قال ابن خلدون في تعريفه للحسبة "وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي هو فرض على القائم بأمر المسلمين يعين لذلك من يراه أهلاً له، فيتعين فرضه عليه ويتخذ الأعوان على ذلك، ويعزز ويؤدب على قدرها، ويحمل الناس على المصالح العامة في المدينة مثل المنع من المضايقات في الطرقات ومنع الحملين وأهل السفن من الإكثار في الحمل والحكم على أهل المباني المتداعية للسقوط بهدمها وإزالة ما يتوقع من ضررها على السابلة..."^(٥).

كما ويعرفها الإمام الماوردي "أمر بالمعروف إذا ظهر تركه، ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله"^(٦) ويستفاد مما تقدم أن الحسبة هي الأداة العملية لتنظيم المجتمع الإسلامي، وأن القائم على أعمالها هو ما يسمى "بالمحتسب"، ويكون تعيينه من الدولة وبهذا يكون أحد الموظفين

(1) سورة الحجرات: 10.

(2) القاضي، أصول القانون الإداري، ص37.

(3) سورة آل عمران: 104.

(4) القاضي، أصول القانون الإداري، ص38.

(5) العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة، ص279.

(6) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري - دراسة مقارنة، ص16.

العامين، ويخضع لأحكام ونصوص الشريعة الإسلامية وما يدل عليه من قواعد يفرضها عليه والي الأمر، بينما الحالة الثانية تكون في حالة التطوع التلقائي، عندما تكون لديه المقدرة على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وهو أحد أفراد الجماعة الإسلامية، وتعتبر هذه القاعدة العامة للتنظيم الإداري الإسلامي، وعلى ذلك فنظام الحسبة يشمل أحكام الضبط الإداري بما معناه في القانون الإداري الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام والأمن العام والسكينة العامة⁽¹⁾.

ووسائل الحسبة في الشريعة الإسلامية حددت إستاناداً إلى حديث النبي صلى الله عليه وآله وسلم الذي رواه أبي سعيد الخدري رضي الله عنه - قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وآله وسلم يقول "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان"⁽²⁾.

وعليه تصنف وسائل الحسبة وفق ما ورد في الحديث السابق إلى ثلاثة أصناف: وهي: صنف الإحتساب باليد وصنف الإحتساب باللسان، وصنف الإحتساب بالقلب، مع العلم بأن مواجهة المحتسب فيه إنما يكون باستخدام الوسيلة التي تحقق الردع من خلال تغيير المنكر. والأهداف الأساسية المراد تحقيقها عند القيام لأعمال الحسبة التي يسعى لتحقيقها المحتسب هي:

1. حماية دين الله تعالى من خلال ضمان تطبيقه، وهذا ما يميز الشريعة الإسلامية عن القوانين الوضعية حيث تعتبر الشريعة أن الدين من اختصاص رجال الحسبة أي رجال الضبط الإداري في النظم الوضعية، أما رجال الضبط في القوانين الوضعية غير مكلفين بالحفاظ على الدين.
2. قيام المحتسب بنشر الفضائل بين الناس ومحاربة الرذائل والمحافظة على الآداب العامة، حيث نجد في هذا الهدف الاشتراك ما بين نظام الحسبة مع الضبط الإداري في المحافظة على الآداب العامة.
3. إعداد المؤمن الصالح الذي يهتم بمصلحة المجتمع، ويعتبر هذا الهدف من المميزات التي تتميز بها الشريعة الإسلامية عن القوانين الوضعية.

(1) القاضي، أصول القانون الإداري، ص39.

(2) الحديث أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإيمان، باب بيان كون النهي عن المنكر من الإيمان، وأن الإيمان يزيد وينقص وأن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجب، رقم الحديث 78، (ج1/494).

4. قوام المجتمع وإستقراره، وذلك من خلال تطبيق قاعدة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهذا ما يتميز به نظام الحسبة عن نظام الضبط الإداري.

5. دفع العقاب من الله ومنع الفساد الاجتماعي، وهذا أيضاً ما يميز النظام الإسلامي عن النظام الوضعي.

6. تمييز المجتمع المسلم عن غيره من المجتمعات.

7. حماية المجتمع الإسلامي من الجرائم، وهذا نجده يتفق مع القوانين الوضعية؛ لأن من أهدافها المحافظة على أمن المجتمع.

من خلال ما تقدم نجد أن أهداف الحسبة في الإسلام تتفق مع بعض أهداف الضبط الإداري في النظام الوضعي، لكن نظام الحسبة أوسع مجالاً في تحقيق أغراض النظام العام وحماية المجتمع وتحقيق الأمن من خلال الرجل المؤمن، سيما وأن الشريعة الإسلامية جاءت بأحكام تنظم العبادات والمعاملات.

والقرارات الإدارية الفردية يقابلها مرتبة الإحتساب باللسان، حيث يقوم المحتسب بتغيير المنكر بالقول لا بالفعل، وذلك من خلال توجيه المحتسب القول إلى المحتسب فيه أو لعدد من المحتسبين، ويمكن لوسائل الإحتساب أن تتناسب مع صور القرارات الإدارية الفردية، حيث يمكن للمحتسب توجيه القول إلى المحتسب فيه للقيام بعمل محدد، مثل هدم بناية، وقد يصدر المحتسب أمراً بعدم القيام بفعل معين مثل منع بيع الأشياء الفاسدة والمضرة، كما ويمكن للمحتسب منح الترخيص وذلك عندما يرخص المحتسب لشركة محددة لإنتاج الحجاب الشرعي للمرأة، وبما أن القرارات الإدارية الفردية تجد محلها في صنف الإحتساب باللسان، فإن صنف الإحتساب باللسان تدرج تحته عدة وسائل يتدرج المحتسب في إستعمالها على المحتسب فيه حتى يتغير المنكر الذي يخل بالنظام العام، وسبب تعدد أساليب الحسبة باللسان هو إختلاف الظروف وتطور المجتمع، فأساليب الحسبة تتجدد بتجدد المنكرات⁽¹⁾.

وتنوعت الوسائل التي تستخدم في صنف الإحتساب باللسان أو ما يسمى (التغيير القولي) لتغيير المنكر إلى: التعريف بالمنكر، والنهي عن الفعل بالوعظ والنصح والتخويف من الله تعالى، والتعنيف والتوبيخ بالكلام الغليظ، ومن ثم التهديد والتخويف⁽²⁾.

(1) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري -دراسة مقارنة-، ص143.

(2) المرجع السابق، ص133-135.

وعليه يتبين لنا أن التغيير القولي لوالي الحسبة هي أربع أصناف أولها: التعريف بالمنكر وذلك من خلال توضيح أن الفعل المرتكب هو حرام ويعرض النظام العام للخطر⁽¹⁾، حيث يقول تعالى: ﴿ادْعُ إِلَى سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحُكْمِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَجَادِلْهُمْ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ أَنْ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنْ ضَلَّ عَنْ سَبِيلِهِ وَهُوَ أَعْلَمُ بِالْمُهْتَدِينَ﴾⁽²⁾، وإذا إنتفت صفة المعرفة لمرتكب المنكر أصبح لديه عذراً شرعياً، ثانياً وهو النهي عن طريق الوعظ والنصح والتخويف من الله تعالى، بحيث إذا قام الفاعل بشئ منكر مع علمه بذلك فالمحتسب يلجأ إلى طريق النصيحة والإرشاد من خلال بيان أحكام الفعل المرتكب من القرآن الكريم والسنة وأقوال الصحابة وغيرهم من التابعين⁽³⁾، بينما الوسيلة الثالثة تكون من خلال التوبيخ بالقول الغليظ والخشن، وذلك عندما لا يستجيب مرتكب المنكر إلى القول الحسن ففي هذه الحالة يقوم والي الحسبة "المحتسب" باستخدام الألفاظ الغليظة منها يا جاهل يا غبي ويا أحمق.. وغيرها⁽⁴⁾، وأخيراً النهي بأسلوب التهديد بحيث تكون هذه الوسيلة بعد أسلوب التعنيف⁽⁵⁾.

وعليه نجد أن وظيفة الحسبة لا تقتصر على من تعينهم الدولة للقيام بوظيفة الضبط الإداري المتمثل بوالي الحسبة بل ويشمل أيضاً الأفراد العاديين على العكس من السلطة القائمة بإصدار القرارات الإدارية فهي منعقدة للجهة المحددة من قبل الدولة، وكذلك إذا كان القانون يعتبر المرجع الأساسي لأحكام وضوابط ممارسة نشاط الضبط الإداري، فإن الحسبة ترجع أحكامها إلى أحكام وضوابط الشريعة الإسلامية والمتمثلة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر حتى يتم تحقيق مصالح المجتمع بأكمله في المعاش والمعاد، كما أن ما يقابل القرارات الإدارية الفردية هو الإحتساب القولي وهو أوامر تحدث أثراً قانونياً سواء كانت في صورة القيام بعمل أو الإمتناع عن عمل.

(1) مسعود، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، ص519.

(2) النحل: 125.

(3) عبد الله، ولاية الحسبة في الإسلام، ص333.

(4) عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، (ج1/506).

(5) المسعود، الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وأثرهما في حفظ الأمة، ص525.

المطلب الثاني

مشروعية القرارات الفردية الضبطية ومدى فاعليتها في مواجهة كورونا

إن إصدار القرارات الإدارية الفردية تكون مقيدة بنصوص القانون، وعليه فالأصل أن يكون سند القرار الإداري إما نص تشريعي أو نص لائحي، لكن ما هي صحة القرارات الإدارية التي تصدر عن الجهة المختصة دون أن يكون لها سند قانوني أو لائحي لكن من الممكن أن تصدر عن الإدارة قرارات فردية دون الاستناد إلى قاعدة قانونية، وذلك لما تتمتع به الجهة الإدارية من سلطة تقديرية للمحافظة على النظام العام⁽¹⁾.

كما أن القرارات الإدارية الفردية لها دور بارز في الحد من انتشار جائحة كورونا وذلك من خلال القرارات الصادرة بحق المصابين بهذا الوباء أم بحق المخالطين.

وفق ما تقدم سنبين مشروعية القرارات الإدارية الفردية والرقابة عليها ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا، وذلك على النحو الآتي:

- الفرع الأول: مشروعية القرارات الفردية والإختصاص القضائي بالرقابة عليها.
- الفرع الثاني: فاعلية القرارات الفردية الضبطية في مواجهة كورونا.

(1) الطهراوي، القانون الإداري، ص345.

الفرع الأول

مشروعية القرارات الفردية الضبطية والاختصاص القضائي بالرقابة عليها

أولاً: مشروعية القرارات الفردية الضبطية في النظم الوضعية:

الأصل في إصدار القرارات الإدارية الفردية أن تصدر من جهة سلطات الضبط الإداري، ولا يجوز للقرارات الإدارية الفردية أن تخالف اللائحة الضبطية الموجودة في السابق، وهذا وفق مبدأ المشروعية المادية أو الموضوعية، سيما وأن التدابير الضبطية الفردية في مرتبة أدنى من اللائحة⁽¹⁾.

ولكن يثار التساؤل حول مدى إمكانية سلطات الضبط الإداري إصدار قرارات ضبطية فردية إذا كان هناك إخلال أو تهديد للنظام العام، ولم يسبق وجود قاعدة قانونية أو لائحة لهذا الظرف لقد اختلف الفقهاء في الإجابة على هذا التساؤل؟

1. رأي المعارضين:

حيث ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأنه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري إصدار قرارات إدارية فردية دون الاستناد على نص قانوني أو لائحة، وحجتهم في ذلك أن جميع الأوامر والنواهي التي تصدر عن الإدارة يجب أن يكون لها مرجع قانوني⁽²⁾، كما ويرى أصحاب هذا الرأي "بأن كل قرار إداري متعلق بموضوع معين يجب أن يستند على نص تشريعي عام أو نص تشريعي خاص وأن يخضع الخاص للعام"⁽³⁾.

2. رأي المؤيدين:

القاعدة العامة هي أن إصدار القرارات الإدارية الفردية الضبطية يجب أن تستند إلى القوانين واللوائح وتكون تنفيذاً لها إلا أنه إستثناء قد تصدر هذه القرارات دون أن تستند إلى قانون أو لائحة تنظيمية عامة⁽⁴⁾ وهي في حال تحقق ظروف استثنائية غير منظمة في التشريع القانوني.

(1) عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص148.

(2) القبيلات، القانون الإداري، ص246.

(3) مواقي، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية، ص110.

(4) أبو الخير، البوليس الإداري، ص240.

وذهب أنصار هذا الإتجاه إلى القول بأن الأصل في إصدار القرارات الإدارية أن تستند إلى قاعدة قانونية أو تنظيم لائحي، وأن تكون هذه القرارات متناسبة مع النصوص القانونية، لكن ليس هناك ما يمنع قيام السلطة الإدارية من إصدار قرارات لم تكن منظمة من قبل القانون أو اللائحة التنظيمية، وذلك مع وجود ظروف إستثنائية لمنع الإخلال بالنظام العام⁽¹⁾.

حيث إن اللائحة أو التشريع لا يمكن لهما التنبؤ بما قد يحدث في المستقبل وأن اللوائح الصادرة في الظروف العادية قد لا تتناسب مع الظروف الإستثنائية كما أن فكرة النظام العام هي فكرة مرنة ومتطورة وعليه إذا طرأت ظروف استثنائية ولم يكن التشريع أو اللائحة قد نظما التعامل مع هذه الحالة يحق للسلطة الإدارية تجاوز ذلك بما يحقق المحافظة على النظام العام وعدم الإخلال به⁽²⁾.

ولقد ذهب الفقيه الفرنسي (دب لوبادير) إلى القول بأن "مجلس الدولة الفرنسي يعترف بإمكانية صدور قرار ضبط فردي مخالف لللائحة، وهذا في أحوال خاصة مع المحافظة على احترام المبدأ القانوني الذي يقضي بالمساواة أمام القانون واللوائح"⁽³⁾.

وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية "بأن سلطة الإدارة في إصدار قرارات إدارية ليست مطلقة وإنما مقيدة بالصالح العام ومحددة بنصوص القوانين، وللقضاء الإداري أن يراقب ما إذا كان القرار الإداري قد جاء متفقاً مع روح العدالة ومتسماً بالشرعية متوافقاً مع نص القانون، فإذا تبين له أن هذا القرار قد جاء مخالفاً لذلك كله، فعلى القاضي أن يقول كلمته في هذا القرار نابذاً إياه قائلاً إياه أنه جاء مجحفاً مقررراً إلغاءه"⁽⁴⁾.

حيث اشترط الفقه والقضاء الإداري توافر مجموعة من الشروط حتى يكون النشاط المتعلق بالإستثناء مشروعاً وهي⁽⁵⁾:

1. أن تنص اللائحة صراحة على احتمال الترخيص بهذا الإستثناء.

2. ألا يرخّص بهذا الإستثناء على نحو تعسفي.

(1) كنعان، القانون الإداري، ص296.

(2) راضي، القانون الإداري، ص80.

مواقي، الرقابة، p.632، A. de laubadere: traite elementaire de droit administrative, (3)

القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية، ص107.

(4) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم (98) لسنة 1963م، جلسة 1965/4/29م، الحايك، مجموعة مختارة من قرارات محكمة العدل العليا، (ج80/13).

(5) بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة -دراسة مقارنة-، ص256 وما بعدها.

3. أن يكون القرار الفردي الضبطي متماشياً مع ضرورات حفظ النظام العام.
4. ينبغي على سلطات الضبط الإداري أن تعامل الأفراد على قدم المساواة في الاستمتاع بهذا الترخيص.

وصدر عن مجلس الدولة الفرنسي قرار يبين فيه الشروط السابقة، وأكد المجلس في حكمه أن هذا القرار يخضع لرقابة القضاء الإداري، كما واعترف القرار بجواز قيام سلطة الضبط الإداري من وضع استثناءات ينظم المراقص والباليه، وذلك مشروط بقيام السلطة الإدارية في الترخيص بهذا الإستثناء بالمساواة بين الأفراد ومتناسبة مع الحفاظ على النظام العام، وفي حكم آخر صدر عن مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار صادر عن العمدة والذي أعطى رخصة لأحد التجار بالوقوف على جانبي الطريق، في حين أن اللائحة التنظيمية تنص على أن الوقوف على جهة واحدة من الطريق إجبارياً، وعليه فالقرار الصادر من العمدة لم تنص على أية إستثناءات فردية تخالف أحكامها⁽¹⁾.

ويستفاد مما تقدم أن سلطة الضبط الإداري في إصدار القرار الضبطي الفردي يكون في صدد حالة فردية بذاتها إلا أنه يجوز للإدارة إصدار مثل هذه القرارات على مجموعة من الأفراد في حال لم يشترط المشرع صدور مثل هذه اللوائح قبل ذلك وأن يكون الأمر متعلقاً بالنظام العام⁽²⁾، وقضت محكمة العدل العليا الأردنية "وحيث إن مجلس بلدية إربد قد أصدر قراره المطعون به دون أن يستند إلى نظام لتنظيم أسواق بيع الخضار والفواكه بالمفروق في السوق القديم وإغلاق محلاتهم لهذه الغاية سابق لأوانه وبالتالي مخالف للقانون"⁽³⁾.

وبجانبنا نؤيد الإتجاه الثاني القائل بإمكانية إصدار قرارات إدارية فردية من قبل الإدارة في حال عدم وجود نص قانوني أو تنظيم لائحي وذلك إذا توافرت الشروط التالية:

1. في حال لم تكن الواقعة منظمة من قبل القانون أو اللائحة.
2. في حال صدر القرار بما يتناسب مع غرض الضبط الإداري وهو المحافظة على النظام العام.
3. إذا كانت الواقعة متعلقة بشيء من الجسامة ولا تحتمل التأخير.

مشار إليه: عبد المجيد، دور سلطات (1) ganvier, societe de la grande taverne Rec., p.36، الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، ص 149 وما بعدها.

(2) الشاعر، البسيط في مبادئ القانون الإداري، ص 139.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 1967/9/4م، منشور بمجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص 32، مشار إليه: غانم والشاعر، الوسيط في القانون الإداري، في الهامش ص 233.

نخلص مما تقدم إلى أن القرارات الإدارية الفردية هي قرارات مستندة إلى تشريع سابق سواء كان نصاً قانونياً أم لائحياً، وغير ذلك هو إستثناء إذا كان القرار قد صدر وفق الشروط التي ذكرها الفقه والقضاء الإداري التي تعتبر شروط صحة حتى يمكن اعتبار الترخيص الإستثنائي مشروعاً، وإذا لم تتوافر الشروط سالفة الذكر أصبح الترخيص بالإستثناء غير مشروع.

ولكن يثار تساؤل حول الجهة المختصة حول القيام بإصدار القرارات الإدارية الفردية التي تعتبر إحدى الأعمال القانونية التي تقوم بها هيئات الضبط الإداري⁽¹⁾؟

لقد تعددت الآراء في هذا الجانب، حيث يرى جانب من الفقه إلى القول بأن هيئات الضبط الإداري هي الجهة التي تملك صلاحية إصدار قرارات إدارية فردية، ويستثنى من ذلك الجهات التنفيذية كقوات الأمن إلا إذا كانت تملك صلاحية ذلك، حيث ينحصر عملها على تنفيذ القرار بعد صدوره.

بينما ذهب أصحاب الرأي الآخر إلى القول بأن السلطة المختصة بإصدار قرارات إدارية فردية من هيئات الضبط الإداري إلى جانب الجهة التي تصدر لوائح ضبطية فردية، أما الجهة التي لا تملك أي صلاحية لإصدار أي من اللوائح لا يمكن اعتبارها من هيئات الضبط الإداري.

ويرى الباحث بأن الرأي الثاني هو الرأي الأقرب للصواب، وذلك باعتبار أن من يملك صلاحية إصدار قرارات إدارية فردية أو لوائح ضبطية هم من هيئات الضبط الإداري، وعليه يعتبر كل من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس الجمهورية المصرية ومجلس الوزراء في كلا النظامين من هيئات الضبط الإداري المختصة بالمحافظة على النظام العام.

وعليه نخالف الرأي القائل بأن قوات الأمن هي قوات تنفيذية فقط، ودليل ذلك القرارات الإدارية الفردية التي تصدر عن شرطي المرور. وقد قبلت محكمة العدل العليا الطعن في القرار الصادر من قبل قائد الشرطة الفلسطينية الخاص بالترحيل والتسليم إلى دولة أخرى، وذلك باعتبار أن القرار المطعون يقبل الطعن أمامها بعدم مشروعيته⁽²⁾.

(1) عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، ص114.

(2) راجع حكم محكمة العدل العليا بغزة، في الدعوى الإدارية رقم 26 لسنة 2000م، الصادر بتاريخ 2000/5/17م.

وبطبيعة الحال لا يمكن إعتبار هيئات الضبط الإداري الخاص من هيئات الضبط الإداري العام، كون أن جهات الضبط الخاص تقوم بالمحافظة على النظام العام بشكل محدد ومقيد إلى جانب القيام بوظائفها الرئيسية.

ثانياً: الإختصاص القضائي بالرقابة على القرارات الفردية الضبطية:

تخضع القرارات الفردية الضبطية لرقابة قاضي المشروعية أي أنها تخضع لرقابة القضاء الإداري في حال مخالفتها لمبدأ المشروعية الإدارية.

والمحكمة المختصة بنظر مشروعية القرارات الفردية الضبطية في قطاع غزة أمام المحكمة الإدارية حيث تنص المادة رقم (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م الفقرة الثانية منها على أنه: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر فيما يلي: 2. الإستدعاءات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات"⁽¹⁾.

بينما المحكمة المختصة بالنظر في مشروعية القرارات الفردية الضبطية هو إختصاص منعقد لمحكمة العدل العليا وذلك وفق ما جاءت به المادة رقم (32) من قانون تشكيل المحاكم رقم 5 لسنة 2001م والتي تنص على أنه: "تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: 2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية"⁽²⁾، ولكن صدر القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م وأصبح الإختصاص في النظر في مشروعية القرارات الفردية الضبطية أمام المحكمة الإدارية، وذلك وفق ما جاءت به المادة (20) من ذات القانون بالنص على أنه: "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها، بالآتي: ب. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن أشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية، ومؤسسات التعليم العالي، والإتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات، ولو كانت محصنة بموجب القانون الصادرة بمقتضاه"⁽³⁾.

(1) الفقرة الثانية من المادة رقم (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م.

(2) الفقرة الثانية من المادة رقم (32) من قانون تشكيل المحاكم رقم 5 لسنة 2001م.

(3) الفقرة الثانية من المادة رقم (20) من قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، "موسوعة المقتفي الإلكتروني".

وعليه نوصي بتوحيد القضاء للنظر في المنازعات المعروضة ما بين المحافظات الجنوبية والمحافظات الشمالية.

ثالثاً: مشروعية القرارات الفردية الضبطية في الفقه الإسلامي:

يشترط في الأعمال التي يقوم بها المحتسب للتغيير القولي عدة شروط قد ذكرها الإمام الغزالي في تعريفه لأعمال الحسبة بأنها "كل منكر موجود في الحال ظاهر للمحتسب من غير تجسس معلوم كونه منكراً بغير اجتهاد"⁽¹⁾، ومن خلال التعريف نجد أن الفقهاء قد اشترطوا توافر أربعة شروط لأعمال الحسبة سواء التغيير القولي أم التغيير باليد أم تغيير القلب وهذه الشروط متمثلة في أن يكون المنكر المأمور بإزالته أعم من المعصية، ويقصد بذلك أن يكون الشخص الواقع عليه الإحتساب مرتكباً مفسدة تجب الدفع، كما ويشترط أن يكون الفعل المنكر قد تحقق واقعاً أو احتمال حدوث ضرر، وأن يكون المنكر ظاهراً وواضحاً للمحتسب بلا تجسس أي يتم محاسبة الأفراد على الظاهر أما الباطن فلا، ويشترط أخيراً أن يكون المنكر معلوماً دون اجتهاد أي أن المنكر معروف للعوام من خلال الأدلة الموجودة في القرآن أو السنة أو الإجماع أو القياس، وهذا ما يميز الضبط الإداري الإسلامي عن الضبط الإداري في النظم الوضعية من حيث الاحتكام إلى القواعد الشرعية الثابتة والأصلية فهي تتناسب مع كل زمان ومكان.

وتجدر الإشارة إلى أن الجهة المختصة بإصدار أوامر الحسبة في الفقه الإسلامي وفق ما درج لدى الفقهاء استعمال مسمى المحتسب وهو القائم على الإحتساب وهو الذي يعين من قبل ولي الأمر وأطلقوا عليه اسم والي الحسبة في حين أن هناك من يقوم بالإحتساب دون تعيين ويسمى بالمحتسب المتطوع⁽²⁾، وعليه سنبين التفرقة بين المحتسب الوالي والمحتسب المتطوع وفق الآتي:

أولاً: المحتسب الوالي:

يعرفه ابن الأخوة المحتسب الوالي بأنه: "... من نصبه الإمام أو نائبه للنظر في أحوال الرعية والكشف عن أمورهم ومصالحهم"⁽³⁾.

(1) الغزالي، إحياء علوم الدين، ص414.

(2) زيدان، نظام القضاء في الشريعة الإسلامية، ص269.

(3) ابن الأخوة، معالم القرية في أحكام الحسبة، ص13.

كما وعرفه الدريويش بأنه: "موظف مختص من قبل الدولة يقوم بمهمة الإشراف على نشاط الأفراد في مجال الدين والأخلاق والاقتصاد....، تحقيقاً للعدل والفضيلة وفقاً للمبادئ المقررة في الشرع الإسلامي والأعراف المألوفة في كل بيئة وزمن"⁽¹⁾.

في حين عرفه آخرون بأنه: موظف معين من قبل الدولة⁽²⁾.

وعليه نجد أن التعريفات السابقة تتفق حول مفهوم المحتسب الوالي بأنه موظف رسمي من قبل الدولة أو ما يسمى ولي الأمر للقيام بمراقبة مدى مشروعية نشاط الأفراد وفق أحكام الشريعة الإسلامية، وذلك بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع الإسلامي.

في حين تتعدد صور الحسبة حسب الاختصاص المكاني والاختصاص النوعي لوالي الحسبة فقد تنشأ ولاية الحسبة ويكون القائم بها موظف كبير ويكون مسئول عنها أمام ولي الأمر وينوب عنه ممثلون سواء باختصاص مكاني أو نوعي في مجالات الحسبة المتعددة⁽³⁾.

ثانياً: المحتسب المتطوع:

ويعرف بأنه: "هو الذي يندب نفسه للدعوة إلى الخير والعدل والفضيلة والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لا يريد من ذلك جزاءً ولا شكوراً من أحد"⁽⁴⁾.

كما وعرفه آخرون بأنه: "هو المسلم في المجتمع عند قيامه بهذا الواجب دون تعيين من الدولة"⁽⁵⁾.

من خلال التعريفين السابقين يتبين لنا أن المحتسب المتطوع هو كل فرد في المجتمع المسلم فيقومون بإعمال الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر دون أي تكليف من السلطة الرسمية، وهذا بطبيعته يؤدي إلى التضامن والتعاون بين المسلمين، وهذا ما يميز القائم بالحسبة في الإسلام عنه في النظم الوضعية حيث إن الأخير تتحمل وحدها القيام بوظيفتها المتمثلة في المحافظة على النظام العام دون غيرها من أفراد المجتمع وتكون مسئولة أمام جهات الاختصاص كما أن القيام بوظيفة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من قبل المحتسب الوالي هي فرض عين في حقه في حين أن المحتسب المتطوع فهو فرض كفاية على أفراد المجتمع المسلم.

(1) الدريويش، أحكام السوق في الإسلام وأثرها في الاقتصاد الإسلامي، ص 438.

(2) إمام، أصول الحسبة في الإسلام، ص 57.

(3) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري -دراسة مقارنة-، ص 48.

(4) الدريويش، أحكام السوق في الإسلام وأثرها في الاقتصاد الإسلامي، ص 438.

(5) إمام، أصول الحسبة في الإسلام، ص 57.

وقد حدد بعض الفقهاء مجموعة من الشروط التي يجب توافرها في المحتسب وتم تقسيمها إلى شروط متفق عليها وشروط مختلف فيها، ويعتبر من الأولى الإسلام والتكليف والقدرة والعلم، بينما من الشروط المختلف فيها فهي متمثلة في العدالة والذكورة وإذن الإمام⁽¹⁾.

كما وذكر الفقهاء مجموعة من الآداب التي يجب أن يتحلى بها المحتسب للقيام بأعمال الحسبة وتحقيق الغرض منها والتي منها: الإخلاص في العمل لوجه الله تعالى⁽²⁾، وأن يتسم المحتسب بالرفق واللين في الأمر والنهي⁽³⁾، كما ويتعين على المحتسب أن يتصف بصفتي العفة والورع بحيث يكون عفيفاً عن أموال الناس وورعاً عن قبول الهدية⁽⁴⁾، على المحتسب أن يتحلى بالصبر عن ما يتعرض له من أذى وغيره⁽⁵⁾.

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن الفقه الإسلامي عند تحديده ولي الحسبة من قبل ولي الأمر فإنه متقيد بالشروط والآداب الواجب توافرها في المحتسب؛ وهذا ما يتميز به عن هيئات الضبط الإداري في النظم الوضعية وهذا يجعل المحتسب في الفقه الإسلامي أكثر قدرة على تحقيق أغراضه الوظيفية والتي منها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والتي يقابلها في النظم الوضعية المحافظة على النظام العام.

الفرع الثاني

مدى فاعلية القرارات الفردية الضبطية في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين

بما أن القرارات الفردية الضبطية باعتبارها وسيلة من الوسائل التي تملكها السلطة الإدارية، فإنها تهدف إلى حماية النظام العام وتحقيق أغراضه المتمثلة بالمكونات التقليدية أو المكونات الحديثة بحيث تقوم الإدارة بتقييد نشاط وحريات الأفراد للحفاظ على النظام العام ومنع الإخلال به.

وعليه فإن القرارات الفردية الضبطية التي قد تصدر عن السلطة الإدارية بصورة القيام بعمل أو الإمتناع عن القيام بعمل، يهدفان إلى حماية الصحة العامة ومنع تفشي جائحة كورونا.

(1) كمال الدين، أصول الحسبة في الإسلام، ص 63.

(2) ابن الأخوة، معالم القرية في أحكام الحسبة، ص 18.

(3) المسعود، الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وأثرهما في حفظ الأمة، ص 285.

(4) الشيزري، نهاية الرتبة في طلب الحسبة، ص 10.

(5) عبد التواب، الدفاع الشرعي في الفقه الإسلامي -دراسة مقارنة-، ص 442-443.

حيث إن القرار الفردي الضبطي المتمثل بصورته الإيجابية بمطالبة الأفراد بالقيام بعمل محدد قد تعددت صورته في ظل جائحة كورونا؛ وفي ظل إعلان حالة الطوارئ، فقد جاء في القرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بشأن إجراءات الصحة والسلامة العامة الوقائية ومخالفتها في حالة الطوارئ، صور متعددة للقيام بعمل إيجابي منها ارتداء الكمامة والقفازات الوقائية على الأفراد المتواجدين في الأماكن العامة والحكومية والشركات والمؤسسات وأماكن التسوق والعيادات الطبية والمراكز الصحية وغيرها من خلال تحقيق التباعد الاجتماعي، والإلتزام بتعليمات أخرى تحددها الجهات المختصة، ونص على عقوبة في حال عدم مراعاة تعليمات السلامة⁽¹⁾، وكذلك إصدار تعليمات متعلقة بأفراد الداخل المحتل وأيضاً تنظيم حركة العمال خارج الأراضي الفلسطينية من خلال إتباع الإجراءات الوقائية⁽²⁾، وكذلك فرض الحجر الصحي المنزلي على كل عامل من العمال العائدين من داخل الخط الأخضر لمدة أربعة عشر يوماً في منزله⁽³⁾، على الأفراد الإلتزام بالحجر الصحي الإلزامي في حال تأكدهم من الإصابة بفيروس كورونا وكذلك المخالطين⁽⁴⁾، وأيضاً أوجبت القرارات على الأفراد الذي يبدو عليه أعراض الإصابة بفيروس كورونا التواصل مع أقرب مركز صحي فوراً لاتخاذ الإجراءات الصحية والطبية اللازمة⁽⁵⁾، كما فرض إجراء المتابعة والرقابة الإلكترونية على المصابين من خلال قيامهم بتحميل تطبيق المتابعة الإلكترونية للشخص الخاضع للحجر الصحي بهدف تتبع حركة المصاب خارج نطاق منزله أو المكان المخصص للحجر الصحي وإعادته إليه كما

(1) قرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بشأن إجراءات الصحة والسلامة العامة الوقائية ومخالفتها في حالة الطوارئ، العدد 167، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/9م ص8-9.

(2) المادة رقم (4) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 174، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/12/17م، ص52.

(3) الفقرة الأولى من المادة رقم (8) من القرار رقم (11) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م، ص19.

(4) المادة (3) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (24) لسنة 2020م، العدد (174)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/11/3م، ص43.

(5) الفقرة الثانية من المادة رقم (3) من القرار رقم (7) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/3م، ص30.

وأوجبت على أقارب الشخص الخاضع للحجر الصحي بالإبقاء عليه داخل الحجر ومنعه من المغادرة وإبلاغ السلطات المختصة فوراً⁽¹⁾.

وأن القرار الفردي الضبطي المتمثل بالإمتناع عن القيام بعمل أو إيقافه لمدة محددة يهدف بصورة واضحة إلى المحافظة على النظام العام، وقد نالت هذه الوسيلة الحظ الأكبر من القرارات التي صدرت في ظل جائحة كورونا، وتضمن القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م، العديد من الإجراءات الوقائية منها، منها منع المصابين أو المخالفين من خروجهم ومغادرتهم لمساكنهم وأماكن الحجر إلا بصور تعليمات عن الجهات المختصة بذلك، وأيضاً منع العمال العاملين داخل الخط الأخضر الانتقال والتنقل اليومي من أماكن سكنهم إلى أماكن العمل ومنع العمال كافة من العمل داخل المستعمرات⁽²⁾، وكذلك فرض الحجر الصحي على المواطنين القاطنين في الأماكن المصابة بفيروس كورونا⁽³⁾، ويمنع على فئة أصحاب المحلات من احتكار البضائع أو إخفائها أو الغش فيها ومخالفة التسعيرة المحددة من قبل الجهات الرسمية⁽⁴⁾.

والصورة الأخيرة للقرارات الفردية الضبطية المتمثلة بالترخيص فيقصد بها عدم مزاوله نشاط إلا بعد الحصول على إذن من قبل الجهة المختصة، وقد طبق هذا الأسلوب في ظل هذه الجائحة في نص المادة (1) من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2020م، حيث نص بالسماح لمصانع الأدوية والأغذية التي تلتزم بالإجراءات الوقائية بالعمل بعد الحصول على إذن خاص من قبل المحافظ⁽⁵⁾، وكذلك الترخيص للعمال الذين يعملون في مصانع الأدوية والمواد الغذائية بنسبة لا تتجاوز 50% من عدد العمال الأصليين⁽⁶⁾.

(1) المادة رقم (2) والمادة (5) من القرار رقم (13) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد (168)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م، ص23.

(2) المادة (3) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (24) "طوارئ" لسنة 2020م، العدد (174)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/11/3م، ص43.

(3) الفقرة الثالثة من المادة رقم (3) من القرار رقم (20) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 170، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/8/4م، ص12.

(4) الفقرة الرابعة من المادة رقم (3) من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م "بشأن حالة الطوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م، ص3.

(5) راجع المادة رقم (1) من القرار رقم (8)، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/13م، ص35.

(6) الفقرة الأولى من المادة رقم (3) من القرار رقم (9) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 176، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/20م، ص16.

ويرى الباحث أن القرارات الفردية الضبطية قد استخدمت في ظل جائحة كورونا لمنع الإخلال بالنظام العام، وهي بذلك تعتبر وسيلة من وسائل الضبط الإداري الفعالة لتحقيق غرض المحافظة على الصحة العامة بشكل خاص، والحفاظ على النظام العام بشكل عام، في ظل هذه الجائحة وتجنب إعلان حالة الطوارئ التي تهدف إلى ذات الأهداف المرجوة من استعمال وسائل الضبط الإداري وذلك لعدة أمور:

- أولاً: ثبت من الناحية العملية أن القرارات الفردية الضبطية بصورتها الإيجابية والسلبية والترخيص قد تم تطبيق أحكامها في ظل إعلان حالة الطوارئ لمواجهة تفشي فايروس كورونا، وعليه بما أن القرارات الفردية الضبطية تهدف إلى تحقيق الأهداف المعلن عنها في ظل جائحة كورونا، ومواجهة الأخطار المحتملة من الوباء سيما وأنها تؤدي إلى حماية النظام العام ومنها حماية الصحة العامة.
- ثانياً: قيام السلطة التنفيذية بفرض إجراءات فردية ضبطية بحق المصابين أو المخالطين أدى إلى تراجع نسبة الإصابة ونقل الأعراض إلى العامة وذلك بإتباع أسلوب الرقابة الإلكترونية على المصابين الخاضعين للحجر الصحي.
- ثالثاً: إمكانية توقيع جزاءات إدارية على من يخالف القرارات الإدارية الفردية الصادرة للمحافظة على الصحة العامة والاستقرار والأمن العام، ويقصد بالجزاء الإداري "ما تتخذه السلطة الإدارية من تدابير بهدف صيانة النظام العام في إحدى نواحيه، فهو تدبير وقائي يراد به انتقاء إخلال النظام العام"⁽¹⁾ في حين أن الجزاءات الإدارية متنوعة، فقد يكون مالياً، وقد يكون شخصياً، وقد يكون مهنيّاً⁽²⁾.

وفي هذ الجانب قد صدرت العديد من القرارات التي تنص على عقوبة لمن يخالف الإجراءات الوقائية لمنع تفشي فايروس كورونا، القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، في المادة (3)، عقوبات على من يخالف إجراءات السلامة الوقائية⁽³⁾. كما وجاء في نصوص القرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بتحديد المخالفة والعقوبة المقابلة لها، منها عقوبة عدم إرتداء الكمامة، وعقوبة عدم مراعاة التباعد الإجتماعي، وعقوبة عدم مراعاة تعليمات السلامة، ونص أيضاً على إمكانية تشديد العقوبة في

(1) البناء، الوسيط في القانون الإداري، ص295.

(2) العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية -دراسة مقارنة-، ص299.

(3) قرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م، بشأن حالة الطوارئ، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م، ص3.

حال التكرار⁽¹⁾، كما وتضمن القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2020م عقوبات على كل من يخالف الإجراءات المحددة للمحافظة على النظام العام ومنع نقشي فايروس كورونا⁽²⁾.

كما عملت لجنة الطوارئ في غزة على معاقبة المخالفين لإجراءات الصحة والسلامة العامة، حيث إنها عاقبت المخالفين بعقوبات مالية متراوحة حسب المخالفة كما وأوقعت جزاءات شخصية متمثلة بالإعتقال والحبس لمدة محددة، كما وقامت بإمضاء المخالفين على تعهدات لمنع التكرار، وفي حال تكرار المخالفة يتم توقيع عقوبات أشد على المخالفين⁽³⁾.

(1) قرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بشأن إجراءات الصحة والسلامة العامة الوقائية ومخالفتها في حالة الطوارئ، العدد 167، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/9م ص8-9.

(2) راجع القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء، رقم (18) لسنة 2020م، العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/5م، ص26 وما بعدها.

(³) <https://arabic.rt.com>

المبحث الثاني

وسيلة التنفيذ الجبري للحد من جائحة كورونا في فلسطين

بما أن سلطات الضبط الإدارية تستخدم الوسائل القانونية للمحافظة على النظام العام، كذلك تستخدم سلطات الضبط الإداري الوسائل المادية المتمثلة في التنفيذ الجبري لمنع الإخلال بالنظام العام والقوة الجبرية تستخدم لإلزام الأفراد بأحكام القوانين.

والسلطة الإدارية في هذه الوسيلة لا تمارس عملاً قانونياً، وإنما عمل مادي متمثل في إلزام وجبر الأفراد على الالتزام بأحكام وقرارات الضبط الإداري لمنع الإخلال بالنظام العام⁽¹⁾.

وحيث إن الأعمال المادية التي تصدر عن سلطة الضبط الإداري قد تكون غير إرادية أي بدون قصد، وقد تكون أعمالاً إرادية وذلك بتدخل الإدارة لتحقيق إحدى أغراض الضبط الإداري، وتسمى هذه الأعمال "التنفيذ الجبري المباشر"⁽²⁾.

وعليه في هذا المبحث سنقوم بتوضيح ماهية وشروط وحالات التنفيذ الجبري باعتباره إحدى وسائل الضبط الإداري، وأثر التنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا وذلك من خلال المطالبين الآتيين:

- **المطلب الأول: ماهية التنفيذ الجبري**
- **المطلب الثاني: التطبيق العملي للتنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين.**

(1) مخلف، الإدارة البيئية -الحماية الإدارية للبيئة، ص172.

(2) عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، ص116.

المطلب الأول

ماهية التنفيذ الجبري

التنفيذ الجبري تطبق عملي لتطبيق القوانين واللوائح، فهو يعتبر أهم امتيازات سلطة الضبط الإداري، وبما أن الأصل هو إلزام الأفراد طوعية للقوانين واللوائح الصادرة عن الجهة المختصة، غير أن ذلك لا يمنع من قيام السلطة الإدارية من التدخل بشكل مباشر وبالقوة لمنع الإخلال بالنظام العام⁽¹⁾.

والسلطة الإدارية عند قيامها بالتنفيذ الجبري لقراراتها إتجاه الأفراد فإنه لا يكسبها حقاً وإنما تكون في مركز ممتاز إتجاه الأفراد⁽²⁾.

وعليه سنقوم في هذا المبحث ببيان مفهوم ومبررات التنفيذ الجبري وشروط المشروعية اللازمة لإجراءات التنفيذ الجبري، وذلك على النحو الآتي:

- الفرع الأول: مفهوم التنفيذ الجبري.
- الفرع الثاني: شروط مشروعية التنفيذ الجبري.

(1) عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، ص244.

(2) عمرو، مبادئ القانون الإداري، ص27.

الفرع الأول

مفهوم التنفيذ الجبري

أولاً: تعريف التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية:

التنفيذ الجبري يعتبر أحد وسائل سلطة الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بمكونات المختلفة التقليدية والحديثة.

ويعرف التنفيذ الجبري بأنه "حق سلطة الضبط الإداري في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون أن يكون هناك أي إذن مسبق من القضاء، ويتم هذا التنفيذ بعد صدور الأوامر الفردية من هيئات الضبط الإداري وإبلاغها لذوي الشأن لتنفيذها إختيارياً، وفي حال عدم التنفيذ يكون لسلطة الضبط الإداري الحق في تنفيذها جبراً"⁽¹⁾، وحيث إن التعريف السابق منتقد حيث اقتصر التنفيذ الجبري على الأوامر الفردية للقرارات الصادرة من قبل السلطة الإدارية دون خضوع اللوائح والقوانين للتنفيذ الجبري.

وعرفه آخرون بأنه "حق تنفيذ سلطات الضبط الإداري للقوانين واللوائح والقرارات الصادرة لحماية النظام العام إذا لم يتم تنفيذها طوعية دون الحصول على إذن مسبق من القضاء"⁽²⁾.

مصطلح التنفيذ الجبري أو مصطلح التنفيذ المباشر هي مسميات تطلق على الأعمال المادية التي تقوم بها سلطة الضبط الإداري⁽³⁾، إلا أن مصطلح (التنفيذ المباشر) يدل على إمكانية الإدارة تنفيذ قراراتها دون اللجوء إلى القضاء⁽⁴⁾، وفي هذه الحالة لا تحتاج السلطة الإدارية إلى حكم قضائي أو إذن أو ترخيص لإخضاع الأفراد لأوامرها، بل تقوم بذلك من تلقاء نفسها عند تخلف الأفراد عن الانصياع لأحكامها وعند تعرض العام للخطر⁽⁵⁾، بينما يدل مصطلح (التنفيذ الجبري) على صلاحية الإدارة لإستخدام القوة المادية في حال تخلف الأفراد عن تنفيذ قراراتها⁽⁶⁾.

(1) فوزي، المبادئ العامة للقانون -دراسة مقارنة-، ص 817.

(2) غانم، مذكرات ألفت على طلاب الماجستير بالجامعة الإسلامية، سنة 2019-2020م.

(3) شحاته، مبادئ القانون الإداري، (ج1/682).

(4) بدوي، القانون الإداري، ص 207.

(5) الطهراوي، القانون الإداري، ص 264.

(6) عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، ص 117.

وفي الحقيقة يعتبر التنفيذ الجبري للقرارات الصادرة من قبل هيئات الضبط الإداري أحد مظاهر نظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية وذلك بعدم حصولهما على إذن مسبق من السلطة القضائية لتنفيذ قراراتهما⁽¹⁾، ويتفق كل منهما إلى أن تنفيذ القرارات الإدارية يكون دون تدخل من قبل الإدارة ومثال على التنفيذ الجبري قيام الإدارة بهدم منزل؛ لأنه آيل للسقوط حفاظاً على مكونات النظام العام بينما المثال على التنفيذ المباشر هو قرار هدم منزل؛ لأنه غير مرخص.

ويستفاد مما تقدم أن التنفيذ الجبري يعتبر إحدى وسائل الضبط الإداري؛ وذلك من خلال استعمال الإدارة القوة المادية في تنفيذ اللوائح والقوانين والقرارات الفردية الضبطية وتعتبر هذه الوسيلة أشد عنفاً من وسائل الضبط الإداري السابقة لما لها من المساس بحقوق وحيات الأفراد.

والأمثلة على التنفيذ الجبري في ظل جائحة كورونا متعددة، منها فرض حظر التجوال بالقوة على بعض أو كل المحافظات، وفرض حظر التجوال على منازل المصابين، وإغلاق المحلات التي يكون أحد أفرادها مصاباً، وإغلاق المساجد التي يكون أحد روادها نتيجته إيجابية، وإغلاق المحلات والصالات التي لا تلتزم بلوائح الضبط الإداري والقرارات الفردية الضبطية وغيرها.

ثانياً: الفرق بين التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية والتنفيذ الجبري للأحكام القضائية:

1. محل التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية يقوم على تنفيذ اللوائح والقرارات الفردية الضبطية وذلك في حال تخلف الأفراد عن الالتزام بقرارات الإدارة. بينما محل التنفيذ الجبري للأحكام القضائية يكون بصدد صدور الأحكام والقرارات والأوامر القضائية⁽²⁾.
2. التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية تقوم به سلطة الضبط الإداري، بينما التنفيذ الجبري للأحكام القضائية يكون أمام الجهات القضائية متمثلة في الأعوان القضائية وجهاز كتابة الضبط.

(1) راضي، القانون الإداري، ص 89.

(2) الفقرة الأولى من المادة رقم (19) من قانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م، والتي تنص على أنه "1- لا يجوز التنفيذ الجبري للأحكام والقرارات والأوامر القضائية وأحكام المحكمين بعد تصديقها من المحكمة المختصة ما دام الطعن فيها بالاستئناف جائزاً إلا إذا كان التنفيذ المعجل منصوباً عليه في القانون أو مشمولاً في الحكم أو القرار القضائي".

3. يتفق كل من التنفيذ الجبري للقرارات الإداري والتنفيذ الجبري للأحكام القضائية في حال غياب التنفيذ الاختياري.

4. التنفيذ الإجباري يعتبر من الوسائل المادية الممنوحة لسلطة الضبط الإداري بينما التنفيذ الجبري لأحكام القضاء يعتبر من الوسائل القانونية التي تتمثل في تطبيق أحكام القضاء.

ثالثاً: التنفيذ الجبري في الفقه الإسلامي:

ما يقابل التنفيذ الجبري في نظام الحسبة في الإسلام نجد أن التنفيذ الجبري متعلق بمرتبة الإحتساب باليد (التغيير الفعلي) والتغيير بالقلب كونهما لا يرتبان آثار قانونية وإنما هي أفعال مادية، وعليه فالتغيير بالقلب لا يرتب أي آثار ولا يشترط بها أي شروط سوى إنكار الفعل المحرم بالقلب.

وتجدر الإشارة إلى أن المحتسب يقوم باستعمال وسائل الحسبة بالتدرج بما يتناسب مع الفعل المنكر، بحيث أنه لا يجوز للمحتسب الانتقال إلى وسيلة التغيير باليد إلا في حالة الضرورة، نظراً لترتيبها آثاراً مادية بسبب تغيير المنكر باليد.

كما أن المحتسب يتدرج في استعمال الوسائل المحددة في هذه المرتبة (التغيير باليد) وهي⁽¹⁾: أولاً: تغيير المنكر باليد، ويتم ذلك من خلال استعمال كل ما يلزم لإزالة المنكر بعد نفاذ الطرق الأخرى، ولا تستعمل هذه الوسيلة إلا في المنكرات التي تقبل التغيير المادي⁽²⁾، وحيث يشترط في تغيير المنكر باليد شرطان وهما ثبوت الإمتناع والتناسب في الإجراء⁽³⁾، ثانياً: والحق الأذى بالشخص المخالف، ويقصد بذلك أنه لا يمكن إزالة المنكر إلا من خلال إلحاق الأذى بالشخص المخالف وذلك بشرط وجود حالة ضرورة والتناسب في الإجراء، ثالثاً: وشهر السلاح والإستعانة بالأعوان حيث يجوز للمحتسب الدفاع عن نفسه بعد نفاذ الطرق الأخرى لإزالة المنكر، وعلى المحتسب أن يستجد بأعوانه ويسخر لذلك الوسائل اللازمة لذلك، وذلك لأن منع المنكر الذي يؤدي للإخلال بالنظام العام فرض عين عليه⁽⁴⁾.

(1) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري -دراسة مقارنة-، ص136.

(2) عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، (ج1/506).

(3) الغزالي، إحياء علوم الدين، ص37.

(4) المرجع السابق، ص39.

وبما أن التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية يتوجب توافر مجموعة من الشروط اللازمة وهي: وجود نص قانوني أو لائحي، إمتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية طواعية، توافر حالة الضرورة والإستعجال، التناسب ما بين التنفيذ الجبري مع حالة الضرورة. ونظراً لكون أن التنفيذ الجبري ينتج آثاراً مادية، فإنه يصنف ضمن مرتبة الإحتساب باليد، حيث يجوز للمحتسب استعمال التنفيذ الجبري، كما أن الشروط التي وضعها كل من الفقه والقضاء الإداري تجد محلها في مرتبة الإحتساب باليد وسنبين ذلك فيما يلي⁽¹⁾:

- 1. محل وجود نص قانوني أو لائحي من مرتبة الإحتساب باليد:** كما أشرنا في السابق بأنه لا بد من توافر سند قانوني أو لائحي للتنفيذ الجبري، نجد أيضاً أن المحتسب عند انتقاله من مرتبة الإحتساب باللسان إلى مرتبة الإحتساب باليد لا بد من توافر سند شرعي للمحتسب سواء كان الأمر متعلق في الأمر أم النهي.
- 2. محل إمتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية طواعية مع مرتبة الإحتساب باليد:** الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية طواعية ولكن عند إمتناع الأفراد عن ذلك تتدخل الإدارة للتنفيذ بالقوة لمنع الإخلال بالنظام العام، ويثبت هذا الشرط في الإحتساب باليد، بحيث إذا امتنع الشخص مرتكب المنكر من الالتزام بأوامر المحتسب، يحق للمحتسب التدخل لتغيير المنكر لمنع الإخلال بالنظام العام وفق الاحكام المسموحة له .
- 3. محل توافر حالة الضرورة والاستعجال من مرتبة الإحتساب باليد:** التنفيذ الجبري يتطلب توافر حالة ضرورة واستعجال لا تحتمل التأخير لمنع الإخلال بالنظام العام، كذلك لا يمكن للمحتسب أن يستعمل الإحتساب باليد إلا إذا توافرت حالة ضرورة لا تحتمل التأخير لحفظ النظام العام.
- 4. محل توافر التناسب في التنفيذ الجبري مع الإحتساب باليد:** كما أشرنا في السابق أنه يجب على السلطة الإدارية عند قيامها بالتنفيذ الجبري أن تستخدم الحد الأدنى لمنع الإخلال بالنظام العام، في حين نجد أن المحتسب يهدف أيضاً إلى إستخدام الإحتساب باليد بالقدر اللازم لإزالة المنكر.

(1) حاج أحمد، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري -دراسة مقارنة-، ص144 وما بعدها.

الفرع الثاني

شروط صحة التنفيذ الجبري

أولاً: شروط التنفيذ الجبري:

بما أن التنفيذ الجبري هو الخروج على القاعدة العامة، من قيام الإدارة بتنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الفردية الضبطية دون الحصول على إذن مسبق من قبل القضاء، نتيجة ذلك اشترط كل من الفقه والقضاء الإداري توفير مجموعة من الشروط لإعتبار التنفيذ الجبري مشروعاً، ويمكن إجمال الشروط فيما يلي:

1. أنه يحق للإدارة تنفيذ قراراتها بأسلوب التنفيذ الجبري من خلال وجود أساس قانوني أو لائحي⁽¹⁾، حيث أشارت المادة رقم (5) من قانون الشرطة لسنة 1963م حول إمكانية قيام رجال الشرطة من استعمال القوة دون السلاح بالقدر اللازم لذلك⁽²⁾، وكذلك نص المادة رقم (9) من قانون الأمن العام المؤقت رقم (38) لسنة 1965م وتعديلاته رقم (50) لسنة 1965م بشأن الشرطة المعمول به في الضفة الغربية على أن "الأفراد الأمن اللجوء إلى استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجباتهم بشرط أن يكون استعمالها هو الوسيلة الوحيدة لذلك..."⁽³⁾.
2. الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية طوعية من قبل الأفراد، ولا يمكن لسلطات الضبط الإداري استعمال التنفيذ الجبري إلا في حال رفض الأفراد القيام بتنفيذ القوانين واللوائح التي تنص على منع مزاولة نشاط محدد يخل بالنظام العام وعدم وجود وسيلة أخرى غير التنفيذ الجبري⁽⁴⁾.

وهذه الحالة قد اشتملت على شرطين الأول هو رفض التنفيذ بينما الآخر متمثل بعدم وجود وسيلة أخرى، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (4) من نظام هدم الأبنية الخطرة لسنة

(1) المشهراوي، سلطات البوليس الإداري في ظل الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة- في القانون المصري والفلسطيني، ص39.

(2) المادة (5) من القرار بقانون الشرطة رقم 6 لسنة 1963م المعمول به في قطاع غزة والتي تنص على أنه "رجل الشرطة استعمال القوة دون استعمال السلاح بالقدر اللازم لأداء واجبه بشرط أن تكون هي الوسيلة الوحيدة لذلك".

(3) بموجب ما جاء في نص المادة (9) من قانون قوات الأمن العام المؤقت رقم (38) لسنة 1965م، وتعديلاته بشأن الشرطة المعمول به في الضفة الفلسطينية.

(4) غانم، الوجيز في القانون الإداري، ص89.

1941م والساري في قطاع غزة من قيام الهيئات المحلية بالتنفيذ الجبري في هدم المنازل الآيلة للسقوط لدرء الخطر⁽¹⁾.

3. وجود حالة ضرورة تعرض النظام العام ولا يمكن تنفيذ القرار الإداري بالطرق المألوفة، وهذا يقتضي تدخل الإدارة التدخل بشكل مباشر لمنع الإخلال بالنظام العام أو التصدي لهذا التهديد، وذلك رغم عدم وجود نص قانوني ينظم هذا الخطر⁽²⁾، بل ولو كان القانون يمنعها من القيام بذلك ضمناً أو صراحةً استناداً إلى مبدأ أن الضرورات تبيح المحظورات⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز للإدارة إستعمال التنفيذ الجبري مباشرة في حال إمتناع الأفراد عن تنفيذ للقوانين واللوائح والقرارات الفردية الضبطية، فلا بد من قيام الإدارة من إعطاء فرصة ومهلة محددة لتنفيذ القرار الإداري طواعية، وعند تخلف الأفراد عن ذلك تقوم الإدارة بإستعمال التنفيذ الجبري لتنفيذ قراراتها، لكن عند وجود حالة ضرورة وإستعجال لا يحتمل التأخير تعفى الإدارة من إعطاء فرصة للأفراد لتنفيذ القرار الإداري⁽⁴⁾.

ومثال التنفيذ الجبري للمحافظة على الصحة العامة في ظل تفشي جائحة كورونا وضع العائدين من السفر في مراكز الإيواء المخصصة للحجر.

وبناءً على ذلك فإن للإدارة استعمال التنفيذ الجبري في الحالات التي لا تحتمل التأخير لوقاية النظام العام من التهديد، ومبرر ذلك أنه لا يمكن الإنتظار لإجراءات قضائية طويلة ومعقدة عدم وجود بدائل لدى لإدارة في تنفيذ قراراتها سوى التنفيذ الجبري، وكذلك إستعمال التنفيذ الجبري بالحد الأدنى والضروري بما يتناسب مع القرار الإداري، ويقصد بهذا الشرط هو

(1) الفقرة الثانية من المادة رقم (4) من نظام هدم الأبنية الخطرة لسنة 1941 والساري في قطاع غزة، والتي تنص على أنه "(2) إذا تخلف المالك أو الساكن الذي بلغ الأخطار عن الشروع في اتخاذ الإجراءات التي كلف باتخاذها في الأخطار خلال خمسة أيام من تاريخ تبليغ ذلك الأخطار إليه، أو إذا لم يعثر على المالك أو الساكن، يقوم المجلس نفسه باتخاذ التدابير الفورية التي يعتقد بضرورة اتخاذها لدرء الخطر إما بهدم البناية أو بترميمها أو بأية طريقة أخرى"، موسوعة المقتفي الإلكترونية".

(2) المشهراوي، سلطات البوليس الإداري في ظل الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة- في القانون المصري والفلسطيني، ص39.

(3) أبو الخير، القانون الإداري، ص417.

(4) شحاته، مبادئ القانون الإداري، ص691.

أن الإدارة عن قيامها بالتنفيذ المباشر أن تلتزم بالأهداف التي حددها المشرع لمنع الإخلال بالنظام العام.

ولقد اعترفت محكمة العدل العليا في حق الإدارة من استعمال التنفيذ المباشر دون الحاجة للحصول على إذن مسبق من قبل القضاء، وذلك عندما أقرت بحق الإدارة من مصادرة المواد الخطرة دون انتظار حطكم قضائي طالما كان القانون صريحاً في النص على ذلك⁽¹⁾.

غير أنه تجدر الملاحظة إلى أن الإدارة عندما تلجأ للتنفيذ المباشر فإنها تقوم بذلك على عاتقها، لذلك على الإدارة تحري الدقة في استعمال هذا الأسلوب والتحقق من توافر الشروط المنصوص عليها فقهاً وقضائياً، وعندما تخطئ الإدارة أو تتعدى حدودها في تنفيذها للقرارات الإدارية بشكل مباشر فإنها تتعرض للمسؤولية، وقد تكون هذه المسؤولية متمثلة في التعويض عن الأضرار الناتجة عن تنفيذ القرار بشكل غير مشروع، أو صدور قرار يقضي بوقف الإدارة عن استعمال التنفيذ الجبري⁽²⁾.

ثانياً: الاختصاص القضائي بالطعن في عدم مشروعية التنفيذ الجبري:

فالتنفيذ الجبري لا يعتبر قراراً إدارياً، وإنما من الوسائل المادية التي تملكها سلطة الضبط الإداري، وعليه فإنها لا تخضع لرقابة القضاء الإداري بالإلغاء.

وعليه فإن الأعمال المادية هي التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد إحداث أثر قانوني معين فلا تقوم بإنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية القائمة، ومن الأمثلة على الأعمال المادية في ظل تفشي جائحة كورونا سواء حدثت أم لم تحدث بعد قيام مراكز الحجر الصحي بتقديم أطعمة فاسدة إلى المصابين في الحجر الصحي، وكذلك إعطاء أدوية فاسدة أو منتهية الصلاحية للمحجورين، ومنها أيضاً قيام الجهة القائمة على تنظيم الحجر الصحي بضرب أحد المصابين بصورة أو بأخرى وغيرها من الأعمال، كل هذه الأعمال تعتبر أعمالاً مادية وليس قرارات إدارية، ومن ثم لا يتم الطعن أمام القضاء الإداري، وهذا لا يمنع من مطالبة المضرور بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الفعل المادي.

وتنص المادة رقم (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م الفقرة التاسعة منها على أنه: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر فيما يلي: 9. طلبات التعويض

(1) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 87 لسنة 1956م، مجلة نقابة المحامين، العدد 11، سنة 1956م، ص 678، حيث أشار إليها: عمرو، مبادئ القانون الإداري، ص 28.

(2) الطهراوي، القانون الإداري، ص 246 وما بعدها.

عن الأضرار المتعلقة بالمنازعات الإدارية سواء رفعت بصورة تبعية أو أصلية⁽¹⁾، وكذلك الفقرة الثانية من المادة رقم (20) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية والتي تنص على أنه: "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالآتي: 2. تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة، إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء"⁽²⁾.

وإستقر الفقه القضائي على أن المقصود بذلك هو التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة أما التعويض عن الأعمال المادية والتي من ضمنها التنفيذ الجبري فإنها تدخل في اختصاص المحاكم النظامية (محكمة الصلح أو محكمة البداية) حسب قيمة الدعوى وتخرج من إختصاص القضاء الإداري.

وقد أشارت محكمة العدل العليا إلى القول بأن القرار الإداري الذي يحدث تغييراً في المراكز القانونية هو الذي يخضع للطعن بالإلغاء أمام المحكمة⁽³⁾، بينما الإجراءات التنفيذية فلا تقبل الطعن بالإلغاء وإنما يطعن بالقرار ذاته⁽⁴⁾، كما واستقرت أحكام محكمة العدل العليا إلى أن "منازعات التعويض هي مما يخرج من إختصاص محكمة العدل العليا"⁽⁵⁾.

-
- (1) الفقرة التاسعة من المادة رقم (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.
 - (2) الفقرة الثانية من المادة رقم (20) القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.
 - (3) حكم محكمة العدل العليا المنعقد في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 107 لسنة 2008م، الصادر بتاريخ 2009/1/14م، حيث أشار الحكم إلى أن "التدابير الإدارية لمنع حدوث الاشتباكات والجرائم والاعتداءات بين الأطراف والاستعانة بذات الوقت بالسلطات العامة المختصة لتسهيل عملية الفصل بين الأطراف لحين صدور قرار فاصل من القضاء والتي تخلو من الأثر التنفيذي لا تقبل الطعن بالإلغاء".
 - (4) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 62 لسنة 2008م، الصادر بتاريخ 2008/4/14م والذي جاء بالنص على أنه "يتبين للمحكمة أن هذا القرار هو إجراء تنفيذي لقرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2004 الذي منع بيع وتسويق خدمات الاتصالات وتقنية المعلومات والبريد السريع غير المرخصه من جهات الاختصاص في مناطق السلطة الفلسطينية والذي كلف وزارة الداخلية ووزارة العدل وبالتعاون مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات متابعة تنفيذه وحيث أن الفقه والقضاء قد استقرا على أن هذه الطائفة من الإجراءات التنفيذية لا تقبل الطعن بالإلغاء فإن الطعن في هذا القرار يكون غير وارد." موسوعة المقتفي الإلكترونية.
 - (5) قرارها في الطلب رقم 2012/15م، مجموعة المستشار اشرف نصر الله، مشار إليه: غانم، القضاء الإداري، ص43.

وينعقد الاختصاص بالتعويض عن الأعمال المادية في مصر إلى القضاء العادي كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "محل العمل المادي الذي لا يختص به القضاء الإداري يكون دائماً واقعة مادية أو إجراء مثبتاً لها دون أن يقصد به تحقيق آثار"⁽¹⁾.

(1) راجع الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر في الدعوى الإدارية رقم 240 لسنة 1969م، الصادر بتاريخ 1969/1/11م، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، القاهرة، المكتب الفني بمجلس الدولة 14، السنة 13 قضائية، 1969م، ص 249.

المطلب الثاني

التطبيق العملي للتنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا

قد منح القانون السلطة التنفيذية سلطة واسعة في إستعمال التنفيذ الجبري القرارات الفردية أو لوائح الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا بشكل واضح وصريح، وذلك من خلال إتباع الإجراءات اللازمة لمنع الإخلال بالنظام العام، وذلك من خلال متابعة إجراءات السلامة من قبل الأشخاص في الأماكن العامة أو الخاصة.

وبما أن الوسيلة المتمثلة في التنفيذ الجبري تعتبر من وسائل الضبط الإداري التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام ومنع الإخلال به فهي تعتبر وسيلة فعالة لتحقيق غرض الضبط الإداري بالإضافة إلى الوسائل الأخرى.

وعليه سنقوم ببيان القرارات التي نظمت في مواجهة جائحة كورونا، ومن ثم بيان مدى فاعلية التنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا من خلال الآتي:

- الفرع الأول: حالات التنفيذ الجبري التي نظمت في مواجهة جائحة كورونا.
- الفرع الثاني: مدى فاعلية التنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا.

الفرع الأول

حالات التنفيذ الجبري التي نظمت في مواجهة جائحة كورونا

تعتبر الوسيلة المتمثلة في التنفيذ الجبري من وسائل الضبط الإداري الفعالة التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام ومنع الإخلال به؛ وبما أن الأصل في التنفيذ هو تنفيذ القرارات الضبطية طوعية فإنه يحق للإدارة التدخل لتنفيذ قراراتها جبراً عن الأفراد لمنع الإخلال بالنظام العام.

تعتبر كل من الحروب والكوارث الطبيعية والأمراض والأوبئة مثلاً وغيرها من الظروف الإستثنائية التي لا تستطيع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية مواجهتها لذلك يتم اللجوء إلى نظرية الظروف الإستثنائية.

وعليه تعفى سلطة الضبط الإدارية من الالتزام بمبدأ المشروعية العادية وتتمتع سلطة الضبط الإداري في هذه الظروف باختصاصات واسعة وشاملة لم ينص القانون على تمتعها بها من ناحية أخرى⁽¹⁾.

وإن التنفيذ الجبري للقوانين ولوائح الضبط الإداري والقرارات قد طبقت في ظل جائحة كورونا وأوكل مهمة ذلك إلى قوات الأمن الفلسطينية مهمة تنفيذ القرارات الصادرة في ظل إعلان حالة الطوارئ، والتقيد بما جاء في أحكام القرار في أضيق الحدود، وبالقدر الكافي، بما يكفل حقوق المواطنين وحرياتهم العامة والحق في التعبير⁽²⁾، قيام كل من وزارة الصحة والزراعة والمالية والتنمية الإجتماعية والحكم المحلي بمساعدة ومساندة قوى الأمن تحت إشراف المحافظين من متابعة وفرض الحظر على الأسواق الشعبية من العمل أو صالات الأفراح أو الصالات الرياضية أو بيوت التعزية وغيرها من الأعمال التي تخالف القرارات أو القوانين الصادرة في أوقات الحظر⁽³⁾، ومنها أيضاً قيام المحافظين بمتابعة إغلاق المناطق والمرافق

(1) كنعان، القانون الإداري، ص 307.

(2) راجع المادة (15) من قرار رئيس الوزراء، رقم (1) لسنة 2020م "طوارئ"، منشور في العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/6م، ص 6 والتي تنص على أنه "تتولى قوى الأمن الفلسطينية كافة كل حسب اختصاصه مهمة تأمين تنفيذ هذا القرار بما جاء فيه في أضيق نطاق ممكن وبالقدر الكافي لتنفيذه وبما يحافظ على حقوق المواطنين السياسية والمدنية ويحمي الحريات العامة والحق في التعبير التي كفلها القانون الأساسي..". موسوعة المقتفي الإلكتروني.

(3) راجع المادة (4) والمادة (12) والمادة (13) من قرار رئيس الوزراء، رقم (11) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م، ص 18 و 21 "موسوعة المقتفي الإلكتروني".

السياحية والأماكن الدينية ودور العبادة وفق قرارات المنع والحظر أو الترخيص أو التنظيم أو الإخطار⁽¹⁾، كذلك إعطاء الصلاحية للجان المشكلة من قبل لجنة الطوارئ من الرقابة والتفتيش على منع إقامة الحفلات والأعراس بأنواعها وأشكالها المختلفة وكذلك منع إقامة المهرجانات أو بيوت العزاء أو التجمعات في كافة أرجاء الوطن⁽²⁾.

وعليه نجد أن التنفيذ الجبري قد طبق عند قيام فرض حظر التجوال على محافظة أو منطقة معينة بناء على لائحة أو قرار؛ وذلك من خلال قيام قوات الأمن الوطني والشرطة بالتعاون مع باقي قوات الأمن من متابعة تنفيذ الحظر ومنع الخروج وفرض الحظر المنزلي الإلزامي على جميع المواطنين داخل الأراضي الفلسطينية وإلزام المخالفين بالالتزام بالحجر⁽³⁾، ومنها أيضاً متابعة الجهات المختصة بفرض إغلاق محطات الوقود والبقالة أوقات الحظر المعلن عنها واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك⁽⁴⁾، وكذلك متابعة جهات الاختصاص مراقبة مدى الالتزام بأحكام البروتوكول الصحي المنظم لإجراءات السلامة والوقاية وإلزامهم الواجب إتباعها من قبل المؤسسات والمحلات التجارية والمهن وسائقي مركبات النقل العام والمواطنين بذلك جبراً عنهم في حال مخالفتهم⁽⁵⁾، وكذلك وضع العائدين من الخارج في الحجر الإلزامي لمدة أربعة عشر يوماً في مراكز الحجر الصحي المخصصة في المحافظات⁽⁶⁾، وأيضاً وضع العمال العائدين من العمل من داخل الأراضي المحتلة إلى الحجر الصحي⁽⁷⁾، وتنظيم حركة العمال

-
- (1) راجع المادة (12) من قرار رئيس الوزراء، رقم (1) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/6م، ص 6 "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
- (2) راجع المادة (2) من قرار رئيس الوزراء، رقم (20) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 170، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/8/4م، ص 11 "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
- (3) راجع المادة (7) من قرار رئيس الوزراء، رقم (3) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/23م، ص 12-13، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
- (4) راجع المادة (1) والمادة (5) من قرار رئيس الوزراء، رقم (4) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م، ص 11 "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
- (5) راجع الفقرة الثانية المادة (8) من قرار رئيس الوزراء، رقم (19) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م، ص 32 "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
- (6) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م.
- (7) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/24م.

خارج الأراضي الفلسطينية من خلال اتباع الإجراءات الوقائية من خلال إتباع إجراءات الفحص الطبي اللازم⁽¹⁾.

كما فعلت لجنة الطوارئ المشكلة في قطاع غزة في مواجهة تفشي فايروس كورونا من إتخاذ بعض الإجراءات الوقائية، منها إغلاق كافة أنواع المؤسسات العامة في قطاع غزة، وفرض حظر التجوال على كافة محافظات القطاع لمدة محددة بإستثناء بعض الحالات الإستثنائية، واتخاذ إجراءات متمثلة بإغلاق بعض الاحياء بالكامل ومنع الدخول والخروج منها واليها، وإغلاق الأسواق والأماكن السياحية، وصالات الأفراح، والمساجد، والصالات الرياضية وغيرها، والتراخيص لبعض المحال الغذائية من فتحها وفق إجراءات محددة، والتنفيذ الجبري لقرارات حظر التجوال من خلال إغلاق بعض المحلات بالقوة ومخالفة الأشخاص غير الملتزمين بالإجراءات الوقائية، ووضع قوة من الشرطة أمام منازل المخالطين أو المصابين ومنعهم من حرية التنقل مع إمكانية توفير المأكل والمشرب لهم، وأيضاً وضع حواجز أمام مداخل ومخارج المدن التي تم عزلها لمنع التنقل والحد من إنتشار الوباء، وفرض لبس الكمامة في الشارع وفي وسائل النقل وفي المحلات والتجمعات وغيرها وفرض عقوبة على المخالفين⁽²⁾.

وقامت بلدية محافظة رفح بفرض اجراءات جبرية على المخابز والصيدليات ونقاط التسوق وذلك من خلال اغلاقها في حال مخالفتها لاجراءات الوقاية والسلامة الصحية⁽³⁾.

الفرع الثاني

مدى فاعلية التنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا

بما أن القرارات الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية المتمثلة بإعلان حالة الطوارئ وتمديدها وفق ما نصت عليه ديباجة القرار أنها تهدف إلى إتخاذ الإجراءات اللازمة لمجابهة المخاطر التي قد تنتج عن الوباء العالمي كوفيد- 19 وذلك من خلال حماية الصحة العامة، وتحقيق الأمن والاستقرار داخل المجتمع الفلسطيني.

وبالرجوع إلى الأهداف المعلنة في حالة الطوارئ مع التنفيذ الجبري للقوانين واللوائح الضبطية الإدارية والقرارات الفردية الضبطية فإن الغاية الأساسية منهما هو الحفاظ النظام العام

(1) المادة رقم (4) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2020م "طوارئ"، العدد 174، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/12/17م، ص52.

(2) <https://www.aa.com.tr/>

(3) (مقابلة مع بلدية رفح ، بتاريخ 2021/2/24م ، الساعة الثانية عشر والنصف ظهراً .

من الأخطار والتهديد، والتنفيذ الجبري يقوم على أن الأصل في تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات طوعية من قبل الأفراد، وفي حال تخلفهم تتدخل الإدارة لتنفيذ تلك القرارات لمنع الإخلال بالنظام العام دون الحصول على إذن مسبق من القضاء.

ويرى الباحث بما أن وسيلة التنفيذ الجبري باعتبارها إحدى وسائل سلطة الضبط الإداري المحافظة على النظام العام أو أحد مكوناته التقليدية أو مكوناته الحديث ولمنع الإخلال به، وعليه يمكن تجنب إعلان حالة الطوارئ التي تهدف إلى ذات الأهداف المرجوة من استعمال وسائل الضبط الإداري وذلك لعدة أمور:

- أولاً: ثبت من الناحية العملية أن الوسيلة المتمثلة في التنفيذ الجبري للقرارات واللوائح قد تم إنفاذ أحكامها في ظل إعلان حالة الطوارئ لمواجهة تفشي فيروس كورونا، وعليه بما أن كل من إجراءات التنفيذ الجبري وإعلان حالة الطوارئ والقوانين الصادرة بناءً عليها يهدفان إلى المحافظة على النظام العام وفق الأهداف المعلن عنهما في ظل جائحة كورونا وهي بذلك تعتبر من الإجراءات المكتملة لإجراءات الممنوحة لسلطة الضبط الإداري بهدف المحافظة على الصحة العامة بشكل خاص في ظل هذه الجائحة، فيمكن الإستغناء عن إعلان حالة الطوارئ، ومواجهة الأخطار من خلال إجراءات التنفيذ الجبري.
- ثانياً: تعتبر الوسيلة المتمثلة في التنفيذ الجبري للقوانين واللوائح والقرارات الفردية بديلاً عن إعلان حالة الطوارئ، سيما وأنها تؤدي إلى حماية النظام العام بمكوناته المختلفة.
- ثالثاً: إمكانية توقيع جزاءات إدارية على من يخالف إجراءات التنفيذ الجبري الصادرة للمحافظة على الصحة العامة والإستقرار والأمن العام، ويقصد بالجزاء الإداري "ما تتخذه السلطة الإدارية من تدابير بهدف صيانة النظام العام في إحدى نواحيه، فهو تدبير وقائي يراد به إبقاء إخلال النظام العام"⁽¹⁾ في حين أن الجزاءات الإدارية متنوعة، فقد يكون مالياً، وقد يكون شخصياً، وقد يكون مهنيّاً⁽²⁾.

وفي هذ الجانب قد صدرت العديد من القرارات التي تنص على عقوبة لمن يخالف الإجراءات الوقائية لمنع تفشي فايروس كورونا، القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، في المادة (3)، عقوبات على من يخالف إجراءات

(1) البناء، الوسيط في القانون الإداري، ص 295.

(2) العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية -دراسة مقارنة، ص 299.

السلامة الوقائية⁽¹⁾. كما وجاء في نصوص القرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بتحديد المخالفة والعقوبة المقابلة لها، منها عقوبة عدم إرتداء الكمامة، وعقوبة عدم مراعاة التباعد الاجتماعي، وعقوبة عدم مراعاة تعليمات السلامة، ونص أيضاً على إمكانية تشديد العقوبة في حال التكرار⁽²⁾، كما وتضمن القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2020م عقوبات على كل من يخالف الإجراءات المحددة للمحافظة على النظام العام ومنع تفشي فايروس كورونا⁽³⁾.

كما عملت لجنة الطوارئ في غزة على معاقبة المخالفين لإجراءات الصحة والسلامة العامة، حيث إنها عاقبت المخالفين بعقوبات مالية متراوحة حسب المخالفة كما وأوقعت جزاءات شخصية متمثلة بالاعتقال والحبس لمدة محددة، كما وقامت بإمضاء المخالفين على تعهدات لمنع التكرار، وفي حال التكرار توقع عقوبات أشد على المخالفين.

- رابعاً: أثبتت الإجراءات المستخدمة في تطبيق الوسيلة المتمثلة في التنفيذ الجبري سواءً أكانت بتطبيق مظاهر لوائح الضبط الإداري المتمثلة في الحظر أو التنظيم أو الإخطار أو الترخيص أو تطبيق القرارات الإدارية الفردية المتمثلة في القرارات الإيجابية أو السلبية أو الترخيص الجبري فاعليتها في تسطيح منحى الإصابات.
- خامساً: وعليه نجد أن معظم القرارات الصادرة من قبل السلطة المختصة بالمحافظة على النظام العام في ظل جائحة كورونا قد تناولت إجراءات التنفيذ الجبري بالقوة، مع مراعاة مبدأ المشروعية في الوسائل المستعملة وتناسبها مع إجراءات المحافظة على النظام العام وأن جميع الوسائل متاحة أمام رجال الشرطة والمحافظين لمنع الإخلال بالنظام العام.

(1) قرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م، بشأن حالة الطوارئ، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م، ص3.

(2) قرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بشأن إجراءات الصحة والسلامة العامة الوقائية ومخالفاتها في حالة الطوارئ، العدد 167، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/9م، ص8 و9.

(3) راجع القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء، رقم (18) لسنة 2020م، العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/5م، ص26 وما بعدها.

الخاتمة

الخاتمة

وبما أن لكل بحث خاتمة تنتهي بما توصل إليه الباحث خلال دراسته من نتائج وتوصيات من دون تكرار أو تكلف، نضع بين أيديكم أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها وهي على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

1. وظيفة الضبط الإداري هي من أهم وظائف سلطة الضبط الإداري التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام أو أحد مكوناته وعلى الإدارة الالتزام بأحكام القانون عند تقييدها للنشاط الخاص.
2. القوانين الوضعية لم تضع تعريفاً محدداً للضبط الإداري وإنما تناولت فقط الغرض منه، وبما أن الغاية من الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام فإن مكونات النظام العام مختلفة من مجتمع لآخر إلا أن هناك مكونات ثابتة في غالبية المجتمعات متمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وفي المقابل كانت نظرية الشريعة الإسلامية واضحة في تناولها للنظام الشرعي العام.
3. أصبح من مكونات النظام العام في النظم الوضعية حماية الجانب المعنوي، والمتمثلة في احترام كرامة الإنسان والآداب العامة في حين أن هذه المكونات موجودة منذ القدم في احكام الشريعة الاسلامية .
4. تعتبر جائحة كورونا من ضمن أهداف سلطات الضبط الإداري؛ لأنها تؤثر على الصحة العامة التي هي أحد مكونات النظام العام.
5. سلطات الضبط الإداري تحقق أهدافها من خلال ثلاث وسائل وهي لوائح الضبط الإداري والقرارات الفردية الضبطية والتنفيذ الجبري كما أنها تتميز وسائل الضبط الإداري بأنها وسائل وقائية، وأنها تخضع لرقابة المشروعية الإدارية.
6. أهداف الحسبة في الإسلام (الضبط الإداري) تتفق مع بعض أهداف الضبط الإداري في النظام الوضعي، لكن نظام الحسبة أوسع مجالاً في تحقيق أغراض النظام العام وحماية المجتمع، وتحقيق الأمن من خلال الرجل المؤمن، سيما وأن الشريعة الإسلامية جاءت بأحكام تنظم العبادات والمعاملات.
7. وظيفة الضبط الإداري هي اختصاص منعقد للسلطات المحددة من قبل المشرع في حين أن سلطة الضبط الإداري الإسلامي متمثلة في سلطة ولي الأمر في تقييد المباح في صورة أوامر

- وقرارات تصدر من قبل الخليفة، والمحتسب المعين من قبل الخليفة، ويصدر عنه قرارات في حدود اختصاصه، والمحتسب المتطوع وهي التي يقوم بها كافة المجتمع المسلم.
8. استخدمت الحكومة المركزية (مجلس الوزراء) والهيئات المحلية (البلديات) وسائل الضبط الإداري لحماية الصحة العامة في فلسطين على أثر جائحة كورونا.
9. ثبت من الناحية التطبيقية في فلسطين فاعلية لوائح الضبط الإداري في الحد من آثار جائحة كورونا مقارنة بالدول الأخرى وكذلك كان للقرارات الفردية الضبطية والتنفيذ الجبري فعالية في حماية الصحة العامة أثر كبير في الحد من انتشار جائحة كورونا.
10. الحقوق والحريات لا تترك دون قيود؛ لأن ذلك يؤدي إلى حدوث فوضى في المجتمع، وكذلك لا يمكن إعطاء الرخصة الكاملة للإدارة بإصدار القرارات دون تنظيم أو أساس قانوني؛ لأن ذلك يؤدي إلى إحتماليه تعسف الإدارة في إستعمال حقها في حماية النظام العام.
11. تعتبر إجراءات التنفيذ الجبري الصادرة من قبل سلطة الضبط الإداري أحد مظاهر نظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية؛ وذلك بعدم حصولهما على إذن مسبق من السلطة القضائية لحماية النظام العام.
12. فاعلية رقابة القضاء الإداري والقضاء الدستوري على وسائل الضبط الإداري الصادرة من قبل السلطة التنفيذية الإدارية .

ثانياً: التوصيات:

2. الأخذ بما أرسته الشريعة الإسلامية في نظرية النظام العام، وذلك بعدم التوسع فيه كونها فكرة مرنة ومتطورة؛ لأن هذا التوسع يؤدي إلى نتائج لا يحمد عقباها في تقييدها للحريات والاستبداد.
3. نوصي بتعديل نص المادة (84) من القانون الأساسي الفلسطيني بتحديد عناصر النظام العام بشكل واضح ومحددة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة إضافة إلى احترام كرامة الإنسان.
4. النص صراحة على أن سلطة إصدار اللوائح هو اختصاص منعقد لمجلس الوزراء بهدف المحافظة على النظام العام، حيث جاءت المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن بالجهة المختصة بإصدار هو مجلس الوزراء دون تحديد نوعها.

5.نوصي المشرع الفلسطيني بحذف كلمة (طبيعية) الملحقة بالكوارث في نص المادة، (110) من القانون الأساسي الفلسطيني، والنص على أن تكون الكوارث عامة، تبعاً لما اتجه إليه قانون الطوارئ المصري كون أنها تشمل كافة أنواع الكوارث على اختلافها.

6.نوصي سلطات الضبط الإداري باستعمال الوسائل الممنوحة لها للتعامل مع الحالة الاستثنائية بالتدرج وبالقدر اللازم وذلك بتحقيق الهدف الأساسي وهو المحافظة على النظام العام، مع الالتزام بمبادئ وأحكام القانون والمبادئ التي خرج بها فقهاء القانون الإداري.

7.نوصي المشرع بإلغاء الفقرة السادسة واقتصار أوجه الإلغاء على الأسباب الخمس الأولى وذلك كون أن الفقرة السادسة تدخل ضمن العيب الثاني وهو عيب مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها وهي متمثلة في صورة المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية.

7. نوصي المشرع بتعديل المادة رقم (84) من القانون الاساسي الفلسطيني بالنص على أن "قوات الأمن والشرطة.... وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام الحقوق والحريات"، بدلاً من لفظ "احترام كامل الحقوق والحريات" حيث يفهم من ذلك أنه يتعين سلطة الضبط الإداري إحترام الحقوق والحريات ولا يجوز الإنتقاص منها عند ممارسة الضبط الإداري وهذا يتنافى مع طبيعة الضبط الإداري الذي يؤثر على بعض الحقوق والحريات دون الأخرى وعليه.

8. نهيب بالجهات المختصة التركيز على تنمية الوازع الديني والأخلاقي للمواطنين وبيان مدى المسؤولية الدينية والشرعية تجاه المخالفين لإجراءات وقرارات الضبط الإداري في ظل هذه الجائحة.

9.نوصي سلطة الضبط الإداري تطبيق أحكام ووسائل الضبط الإداري الإسلامي وهي كافية لتحقيق الانسجام الأمثل بين تقييد الحريات وممارسة النشاط نظراً لشموليتها وعموميتها بما يتناسب مع الأمور الحياتية.

10. نوصي السلطة الادارية بتعويض أصحاب المحلات التجارية والصناعية، كذلك توفير الامكانيات اللازمة لاتمام العملية التعليمية الالكترونية من خلال توفير الحواسيب للطلاب ولو بالنقسيط وتوفير الانترنت والكهرباء بشكل متواصل .

سبحانك اللهم وبحمدك أشهد أن لا إله أنت أستغفرك وأتوب إليك

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

القرآن الكريم:

أولاً: المراجع العربية:

1. إبراهيم بن موسى الشاطبي، الموافقات، تحقيق مشهور بن حسن آل سلمان، دار نفعان القاهرة، 1997م، الجزء الثاني.
2. ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، الجزء الثاني، دار بيروت للطباعة والنشر - لبنان، سنة 1956م.
3. أبو الحسين مسلم بن الحجاج، صحيح مسلم، صحيح مسلم، دار بن حزم، لبنان، بيروت، الطبعة الأولى، 2002م.
4. أبو القاسم محمد بن عمر الزمخشري، أساس البلاغة، دار ومطابع الشعب - القاهرة، سنة 1960م.
5. أبو حامد محمد الطوسي الغزالي، إحياء علوم الدين، الجزء الثالث، دار المنهاج - جدة - 2010م.
6. أبو حامد محمد الطوسي الغزالي، المستصفى، دار الكتب العلمية، 1993م.
7. أبي الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي الأحكام السلطانية والولايات الدينية: تحقيق أحمد مبارك البغدادي، سنة 1989م، الطبعة الأولى، مكتبة دار بن قتيبة، الكويت.
8. أحمد بن حنبل، مسند الإمام أحمد بن حنبل، تحقيق شعيب الارناؤوط، مؤسسة الرسالة، القاهرة، سنة 1969م.
9. أحمد بن يوسف بن أحمد الدرويش، أحكام السوق في الإسلام وأثرها في الاقتصاد الإسلامي الطبعة الأولى، الرياض، دار عالم الكتاب، 1409هـ، 1989م.
10. الإمام النووي يحيى بن شرف النووي، تحقيق ماهر بن ياسين الفحل، دار ابن كثير، 2007م، باب كراهة الخروج من بلد وقع فيها الوباء فراراً منه وكراهة القدوم عليه.
11. أنور الشاعر، البسيط في مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، 2019م.
12. أنور الشاعر، الوجيز في القانون الإداري، غزة مكتبة نيسان، الطبعة الأولى، 2016م.
13. إيمان محمود محيبس، ووليد حمزة، أساليب الضبط الإداري وصورها في منع عمليات الاتجار بالبشر، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 23، العدد 4، جامعة بغداد، كلية القانون، 2015م.

14. باسم صبحي بشناق، محاضرات القيت على طلاب الماجستير بالجامعة الإسلامية، قسم القانون العام، الأسبوع السادس، سنة 2019م.
15. برهان زريق، تنظيم هيئات الضبط الإداري ووسائل اختصاصاتها، الطبعة الأولى، 2017م.
16. البستاني، محيط المحيط، مكتبة لبنان - بيروت، سنة 1987م.
17. بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني (رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام)، جامعة الأزهر - غزة، 2013م.
18. بشير محمد عمر المشهراوي، سلطات البوليس الإداري في ظل الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة- في القانون المصري والفلسطيني (رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام)، معهد البحوث والدراسات العلمية، قسم الدراسات القانونية، 2005م.
19. بلا أمين زين الدين، الإصلاح الإداري في مصر والدول النامية - دراسة مقارنة على هدى مبادئ الشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2012م.
20. بن ساسي بن الزين، مذكرة قانونية نيل شهادة ليسانس في القانون، جامعة قاصدي مرباح، 2013م.
21. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري.
22. ثروت بدوي، القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، سنة 1962م.
23. جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري (أطروحة)، الجزائر، 2015م.
24. الحديث أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإيمان، باب بيان كون النهي عن المنكر من الايمان، وأن الايمان يزيد وينقص وأن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجب، رقم الحديث 78، الجزء الأول.
25. حسام الدين مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (رسالة مقدم لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق)، جامعة الاسكندرية، 2009م.
26. الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر في الدعوى الإدارية رقم 240 لسنة 1969م، الصادر بتاريخ 1969/1/11م، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، القاهرة، المكتب الفني بمجلس الدولة 14، السنة 13 قضائية، 1969م.

27. حكم محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 1967/9/4م، منشور بمجلة نقابة المحامين الأردنيين.
28. حكم محكمة العدل العليا المنعقد في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 107 لسنة 2008م، الصادر بتاريخ 2009/1/14م، حيث أشار الحكم إلى أن "التدابير الإدارية لمنع حدوث الاشتباكات والجرائم والاعتداءات بين الأطراف والاستعانة بذات الوقت بالسلطات العامة المختصة لتسهيل عملية الفصل بين الأطراف لحين صدور قرار فاصل من القضاء والتي تخلو من الأثر التنفيذي لا تقبل الطعن بالإلغاء".
29. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (85) لسنة 1998م، بتاريخ 1999/11/7م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
30. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (14) لسنة 2001م، بتاريخ 2005/3/16م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
31. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (291) لسنة 2008م، بتاريخ 2011/10/31م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
32. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (13) لسنة 1997م، بتاريخ 2004/12/28م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
33. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 37 لسنة 1997م، بتاريخ 1999/1/21م.
34. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 62 لسنة 2008م، الصادر بتاريخ 2008/4/14م.
35. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 111 لسنة 2003م، بتاريخ 2004/9/21م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
36. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 163 لسنة 2003م، بتاريخ 2004/3/21م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
37. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 8 لسنة 1995م، بتاريخ 1996/4/14م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
38. حكم محكمة العدل العليا بغزة، في الدعوى الإدارية رقم 26 لسنة 2000م، الصادر بتاريخ 2000/5/17م.

39. حكم محكمة المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 86 لسنة 2011م، بتاريخ 2012/5/7م "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
40. حمدي العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة، مكتبة الملك فهد، 2010م.
41. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الطبعة الأولى، سنة 2008م.
42. حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، عمان، دار الأوائل للطباعة والنشر، 1998م.
43. حوامدي حميدة، القواعد الفقهية المتعلقة بالأمن وتطبيقاتها في الفقه الإسلامي (رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الفقه المقارن)، جامعة وهران، الجزائر، 2018م.
44. خالد بن عبد الله بن صالح الغامدي، حق الإنسان في سلامة صحته في الشريعة والنظام (رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2006م.
45. خرشي إلهام، محاضرات في الضبط الإداري القيت على طلبة السنة الثالثة، جامعة محمد سطيف، تخصص قانون عام، 2016م.
46. الدريني، المناهج الأصولية في الاجتهاد بالرأي في التشريع الإسلامي .
47. راجع نصوص المرسوم الرئاسي رقم (17) لسنة 2006م بتشكيل لجنة لمواجهة انتشار انفلونزا الطيور، منشور في العدد 65 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2006/6/14م.
48. رأفت محمود حمبوظ، سلطة الدولة في تقييد المباح ونماذج، 2014م، منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.naseemalsham.com>.
49. رائد قنديل، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م.
50. رمسيس بهنام، علم النفس القضائي، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1956م.
51. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م.
52. ريناد حسن عبد الله، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2013م.
53. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1985م.

54. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967م.
55. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1984م.
56. الشيزري، نهاية الرتبة في طلب الحسبة، تحقيق الباز العريني، الطبعة الثانية، بيروت، دار الثقافة، 1401هـ-1981م.
57. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1998م.
58. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1978م.
59. الطلب رقم (10) لسنة 2018م، لدى المحكمة الدستورية بمرام الله، بما يتعلق بحل المجلس التشريعي، منشور في مجلة الوقائع الفلسطينية، معرفة العدد والصفحة.
60. عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، دون دار نشر، 2005-2006م.
61. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008م.
62. عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية - الحماية الإدارية للبيئة، اليازوري، (د.ن).
63. عبد السلام هارون، مقاييس اللغة لابن فارس، دار الفكر للطباعة والنشر - بيروت، الجزء الثالث، 1991م.
64. عبد العزيز بن أحمد المسعود، الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وأثرهما في حفظ الأمة، دار الوطن، 1993م.
65. عبد العليم عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، سنة 1998م.
66. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مطابع السعدني، الطبعة الرابعة، 2008م.
67. عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، الجزء الأول، دار الكاتب العربي، بيروت، (د.ن).
68. عبد الكريم زيدان، نظام القضاء في الشريعة الإسلامية، الطبعة الثالثة، بيروت، مؤسسة الرسالة، 1421هـ-2000م.
69. عبد الله إبراهيم الكيلاني، السياسة الشرعية: مدخل إلى تجديد الخطاب الإسلامي، المعهد العالمي لفقه الإسلامي، عمان، الأردن، 2009م.

70. عبد الله بن يوسف بن يعقوب، تيسير علم أصول الفقه، مؤسسة الريان، بيروت، الطبعة الأولى، 1997م.
71. عبد الله حاج أحمد، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير بعنوان مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري -دراسة مقارنة-، 2006م.
72. عبد الناصر أبو سميحة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الأول، مكتبة دار الفكر، القدس، 2012م.
73. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف - الاسكندرية، سنة 2004م.
74. عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري (رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون الدولي العام)، الجزائر، جامعة الجزائر، 2007م.
75. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2010م.
76. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، منشورات الجامعة الأردنية، 1996م.
77. عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة -دراسة مقارنة- (رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه)، الجزائر، جامعة وهران.
78. غادة محمد صالح الحايك، مسؤولية الدولة في حفظ النفوس (رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير)، الجامعة الإسلامية بغزة، 2013م.
79. قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني، رقم (12) لسنة 1998م، منشور في العدد (28)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1999/3/13م.
80. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
81. قانون الأسلحة النارية والذخائر، رقم 2، لسنة 1998م.
82. قانون الدفاع المدني الفلسطيني رقم (3) لسنة 1998 م، المادة رقم (1) (الوقائع الفلسطينية: العدد 24، بتاريخ 1998/7/1).
83. قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة (2004م).
84. قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م.
85. قانون الهيئة العامة للمعابر والحدود رقم (5) لسنة 2012م.
86. قانون بشأن البيئة رقم (7) لسنة 1999م.
87. قانون بشأن البيئة رقم (7) لسنة 1999م.

88. قانون رقم (10) لسنة 1998م بشأن المدن والمناطق الصناعية.
89. القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء، رقم (18) لسنة 2020م، منشور في العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/5م.
90. قرار المحكمة المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 123 لسنة 2020م بتاريخ 2020/9/9م "موسوعة مقام الإلكترونيّة".
91. القرار بقانون رقم (1) لسنة 2020م، "طوارئ"، منشور في العدد رقم 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/6م.
92. قرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بشأن إجراءات الصحة والسلامة العامة الوقائية ومخالفاتها في حالة الطوارئ، منشور في العدد رقم 167، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/9م.
93. القرار بقانون رقم (2) لسنة 2020م، "طوارئ"، منشور في العدد رقم 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/18م.
94. قرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م، بشأن حالة الطوارئ، منشور في العدد رقم 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م.
95. القرار بقانون رقم 6، سنة 1996م، المادة (3).
96. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2021م، "طوارئ"، منشور في العدد رقم 175، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2021/1/2م.
97. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2020م "طوارئ"، منشور في العدد 174، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/12/17م.
98. قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2012م، بنظام تهريب المنتجات النباتية، منشور في العدد رقم (99)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2013/2/27م.
99. قرار مجلس الوزراء رقم (26) لسنة 2004م بشأن منع استيراد الألعاب النارية والمفرقات أو الاتجار بها، منشور في العدد رقم (50)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2004/8/29م.
100. قرار مجلس الوزراء رقم 130 لسنة 2004م بشأن الترتيبات الأمنية، (الوقائع الفلسطينية: العدد 53، بتاريخ 2005/2/28).
101. قرار مجلس الوزراء رقم 98 لسنة 2004م بإقرار الخطة الأمنية الفلسطينية لجهاز الشرطة (الوقائع الفلسطينية): العدد 52، بتاريخ 2005/1/18م.

102. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم (98) لسنة 1963م، جلسة 1965/4/29م، وليد الحايك، مجموعة مختارة من قرارات محكمة العدل العليا، الجزء الثالث عشر من عام (1961-1963م).
103. قرار وزير الداخلية رقم (1) لسنة 2000م، بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة، منشور في العدد (33)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 200/6/30م.
104. قرار وزير العمل رقم (2) لسنة 2004م، بالأعمال الخطرة أو الشاقة التي يحظر تشغيل النساء فيها، منشور في العدد رقم (54)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/4/3م.
105. لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري في النظم الوضعية والشرعية الإسلامية -دراسة مقارنة- (أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم)، جامعة مولود معمري، الجزائر، (د.ن).
106. لويس معروف، المنجد في اللغة والأعلام، الطبعة 30، دار المشرق - بيروت، 1988م.
107. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 2004م.
108. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة للنشر - الاسكندرية، سنة 2012م.
109. المادة (1) الفقرة رقم (3) من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م، "طوارئ"، منشور في العدد رقم 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/3م.
110. المادة (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2020م "طوارئ"، منشور في العدد رقم 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م.
111. المادة (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2020م "طوارئ"، منشور في العدد 176، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/20م.
112. المادة (15) من قانون البلديات الفلسطيني رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.
113. المادة (2) من القرار بقانون رقم (8)، منشور في العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/13م.
114. المادة (3) من القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017م، بشأن الشرطة.
115. المادة (3) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (24) "طوارئ" لسنة 2020م، منشور في العدد رقم (174)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/11/3م.
116. المادة (31) من الدستور الأردني سنة 1952م.

117. المادة (34) من قانون تشكيل المحاكم رقم (5) لسنة 2001م.
118. المادة (4) من قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م.
119. المادة (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م.
120. المادة (5) من القرار بقانون الشرطة رقم 6 لسنة 1963م المعمول به في قطاع غزة.
121. المادة (5) من القرار رقم (5) لسنة 2019م، المتعلق بنظام المكافآت ورسوم جمع النفايات لبلدية الكرمل، منشور في العدد 160، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2019/9/16م.
122. المادة (9) والمادة (10)، من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م، منشور في العدد رقم (60)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/11/9م.
123. المادة 206 من الدستور المصري لعام 2014م.
124. المادة رقم (1) من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م بشأن حالة الطوارئ، منشور في العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ، 2020/3/22م.
125. المادة رقم (1) من القرار رئيس مجلس الوزراء رقم (7)، منشور في العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/3م.
126. المادة رقم (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2020م "طوارئ"، منشور في العدد 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م.
127. المادة رقم (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2020م "طوارئ"، منشور في العدد رقم 171، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/9/4م.
128. المادة رقم (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2020م "طوارئ"، منشور في العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م.
129. المادة رقم (11) من قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (7) سنة 2004م.
130. المادة رقم (15) من القانون رقم 1 لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية في الفقرة رقم 9.
131. المادة رقم (15) من قانون منع الجرائم رقم (7) سنة 1954م.
132. المادة رقم (19) والمادة رقم (25) من القانون رقم (7) لسنة 1999م بشأن البيئة.
133. المادة رقم (2) من قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998م.
134. المادة رقم (2) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (19) لسنة 2020م "طوارئ"، منشور في العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م.

135. المادة رقم (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، مجلة الوقائع الفلسطينية، مجموعة المقتفي الإلكترونية، بتاريخ 2006/2/17م.
136. المادة رقم (3) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 2020م "طوارئ"، منشور في العدد 174، القائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/12/17م.
137. المادة رقم (4) من نظام هدم الأبنية الخطرة لسنة 1941م والساري في قطاع غزة، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
138. المادة رقم (5) من المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م بشأن اختصاصات.
139. المادة رقم (5)، المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م.
140. المادة رقم (69) من القانون الأساسي الفلسطيني.
141. المادة رقم (84) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م.
142. المادة رقم 3 من القرار الوزاري رقم (1) لسنة 2000م بشأن الإجراءات والتعليمات والرسوم لترخيص المحاجر (40)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2000/10/11م.
143. المادة رقم 3 من قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م.
144. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي، القاموس المحيط، مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي واولاده بمصر، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، بدون سنة نشر.
145. مجدي أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2002م.
146. مجله الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد التاسع، العدد الأول، 2020م.
147. مجمع اللغة العربية - القاهرة، المعجم الوجيز، الطبعة الأولى، سنة 1980م.
148. محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة، في الدعوى الإدارية رقم (26) لسنة 2000م، الصادر بتاريخ 2000/5/17م، في هذه الدعوى قام المستدعي بالطعن بقرار الشرطة الفلسطينية الخاص بترحيله وتسليمه إلى دولة أخرى، وقد نظرت المحكمة في الطعن على اعتبار أن القرار المطعون به قراراً إدارياً يقبل الطعن أمامها بعدم مشروعيته.
149. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري - دراسة مقارنة - القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2003م.
150. محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، الهيئة المصرية للكتاب، الطبعة الثالثة، سنة 1970م.
151. محمد بن جرير الطبري ، تاريخ الطبري ، ج ٣ .

152. محمد رفعت عبد الوهاب، اصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2007م.
153. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2012م.
154. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002م.
155. محمد سليمان شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية - القاهرة، 2015م.
156. محمد سيد عبد التواب، الدفاع الشرعي في الفقه الإسلامي - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، القاهرة، عالم الكتب، 1983م.
157. محمد شريف اسماعيل عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة - (رسالة دكتوراه غير منشورة)، القاهرة، عين شمس.
158. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الاسكندرية، 1973م.
159. محمد كمال الدين إمام، أصول الحسبة في الإسلام، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1986م.
160. محمد نصر القاضي، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النشر العربي، 2008م.
161. محمود سعد الدين شريف، أساليب الضبط الإداري والقياد الواردة عليه من مجلة مجلس الدولة، العدد 12، 1964م.
162. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1984م.
163. محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، مصر، العددان الثالث والرابع، مطبعة جامعة القاهرة، 1980م.
164. المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2020م، بشأن إعلان حالة الطوارئ، منشور في العدد 165، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/19م.
165. المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2020م، بشأن إعلان حالة الطوارئ، منشور في العدد 165، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/19م.
166. المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2020م، بشأن تمديد حالة الطوارئ، منشور في العدد رقم 172، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/10/2م.

167. المرسوم الرئاسي رقم (12) لسنة 2020م، بشأن إعلان حالة الطوارئ، منشور في العدد 173 رقم، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/11/3م.
168. المرسوم الرئاسي رقم (13) لسنة 2020م، بشأن تمديد حالة الطوارئ، منشور في العدد 174، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/12/24م.
169. المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2007م بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات، منشور في العدد رقم (71)، الوقائع الفلسطينية، 2007/8/9م.
170. المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة (2003م) بشأن اختصاصات المحافظين، المادة (5).
171. المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة (2003م)، بشأن اختصاصات المحافظين، المادة (5).
172. المرسوم الرئاسي رقم (28) لسنة 2007م، بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ، منشور في العدد رقم (73)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2007/9/13م.
173. المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 2020م، بشأن تمديد حالة الطوارئ، منشور في العدد رقم 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/3م.
174. المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 2020م، بشأن إعلان حالة الطوارئ، منشور في العدد 167، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/5م.
175. المرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2020م، بشأن تمديد حالة الطوارئ، منشور في العدد رقم 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/6/2م.
176. المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2020، بشأن إعلان حالة الطوارئ، منشور في العدد 169 رقم، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/5م.
177. المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2020م، بشأن تمديد حالة الطوارئ، منشور في العدد رقم 170، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/8/4م.
178. المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2007م، بشأن إعلان حالة الطوارئ، منشور في العدد رقم (71)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2007/8/9م.
179. المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2020، بشأن إعلان حالة الطوارئ، منشور في العدد 171 رقم، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/9/4م.
180. مسودة مشروع دستور دولة فلسطين.
181. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الكتاب الثاني، مطبعة جامعة طنطا، الطبعة الرابعة، (د.ن).
182. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الطبعة الثالثة، الجزء الأول.

183. مقدودة مسعود، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر (رسالة مقدمة لنيل دجة الدكتوراه في القانون الإداري)، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016م.
184. مقابلة مع بلدية محافظة رفح ، بتاريخ 2021/2/24م ، الساعة الثانية عشر والنصف ظهراً .
185. مواقي بنائي أحمد، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية (رسالة دكتوراه غير منشورة)، جامعات الحاج الأخضر بباتنة، الجزائر، 2013م.
186. الموقع الإلكتروني "شبكة المعلومات القانونية العربية"، www.Eastlaws.com.
187. مؤمن شويديح، محاضرات القيت على طلاب الماجستير بالجامعة الإسلامية، 2019م.
188. نص المادة (1) و (4) من القرار بقانون رقم (3) لسنة 2020م، "طوارئ"، منشور في العدد رقم 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م.
189. نص المادة (3) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 1965م، بشأن الشرطة المعمول به في قطاع غزة.
190. نص المادة (9) من قانون قوات الأمن العام المؤقت رقم (38) لسنة 1965م، وتعديلاته بشأن الشرطة المعمول به في الضفة الفلسطينية.
191. نص المادة 146 من الدستور المصري لسنة 2012م.
192. نص المادة 15، من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية.
193. نص المادة 17 من قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958م.
194. نصوص المرسوم الرئاسي بإعلان حالة الطوارئ رقم (18) لسنة 2003م، منشور في العدد رقم (48)، الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2004/1/29م.
195. نصوص المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2006م، بشأن تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود، منشور في العدد (65)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2006/6/14م.
196. نصوص قانون الصحة العامة رقم (20)، لسنة 2004م، منشور في العدد رقم (54)، الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/4/23م.
197. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 2010م.
198. هاني الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، 2001م.
199. هاني غانم وأنور الشاعر، الوسيط في القانون الإداري.

200. هاني غانم، القضاء الإداري - في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016م، الطبعة الثانية، مكتبة نيسان.
201. هاني غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، مكتبة نيسان، الطبعة الثانية، 2018م.
202. هاني غانم، مذكرات في الضبط الإداري، ألفت على طلاب الماجستير بالجامعة الإسلامية، في العام الدراسي 2019-2020م.
203. هاني غانم، وأنور الشاعر، الوسيط في القانون الإداري في ضوء اجتهاد أحكام القضاء الإداري في فلسطين، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان، 2019م.
204. هبة الله محمد عبد الله، ولاية الجسبة في الإسلام، مكتبة الزهراء للنشر والطباعة والتوزيع، 1998م.
205. يامة ابراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة (رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه)، الجزائر، جامعة أبي بكر بلقايد، 2014م.
206. يحيى بن شرف النووي، الأربعين النووية، مكتبة الاقتصاد مكة، 2008م، حديث رقم 35.
207. يوسف القرضاوي، الخصائص العامة للإسلام، الطبعة الخامسة، مكتبة وهبة، القاهرة، مصر، 1999م.
208. يوسف القرضاوي، السياسة الشرعية في ضوء نصوص الشريعة ومقاصدها، الطبعة الأولى، بيروت مؤسسة الرسالة، 2001م.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

1. A. de laubadere: traite elementaire de droit administratif. op cit. p 632.
2. C.E. ganvier, 1932. societe de la grande taverne Rec. p.36.
3. De laubadere, Traite de de Droit Administratif L G D ed 1976.
4. Hauriou, M. precis De droit Administratif et de Droit pubgic (6) sirey 12, 1933.
5. vedal Delvolve Droit Administratif, ed 1992.
6. Waline, traite sirey de Droit Administratif sirey, ed 1963.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية:

1. <https://maqam.najah.edu>
2. <https://www.bbc.com/arabic>
3. www.almaany.com
4. www.alquds.co.uk

5. الموقع الالكتروني "شبكة المعلومات القانونية العربية"، www.Eastlaws.com.
6. الموقع الالكتروني، منتدى محامين دير علا، <https://law-abo-amar.yoo7.com>.
7. <https://www.skynewsarabia.com>.
8. <https://www.arab48.com>.
9. <https://www.aa.com.tr>.
10. <https://www.ochaopt.org>.
11. <https://corona.ps>.
12. <https://arabic.rt.com>.