وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
كلية القانون والعلوم السياسية
جامعة ديالى/ قسم القانون

سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

بحث تقدم به الطالب (محمد طلال جميل)

إلى كلية القانون والعلوم السياسية / قسم القانون

وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس

إشراف

م.م ابجار حامد حبش

١٤٣٧هـ **٢٠١٦م**

بسم الله الرحمن الرحيم

الرَّحْمَٰنُ (١) عَلَّمَ الْقُرْآنَ (٢) خَلَقَ الْإِنسَانَ (٣) عَلَّمَهُ الْبَيَانَ (٤) الشَّمْسُ وَالْقَمَرُ
بِحُسْبَانٍ (٥) وَالنَّجْمُ وَالشَّجَرُ يَسْجُدَانِ (٦) وَالسَّمَاءَ رَفَعَهَا وَوَضَعَ الْمِيزَانَ (٧)

صدق الله العظيم
سورة الرحمن

شكر وثناء

الشكر لله عز وجل أولا وأخيرا ، لا يسعني وأنا أتم بحثي إلا أن اشكر أصحاب الفضل والعون في أنجاز هذا العمل .....

فأتقدم بالشكر الجزيل والتقدير الوافي إلى أستاذتي شهلاء سليمان محمد التي كان لها الفضل الكبير في توجيهي ومتابعتها المستمرة لي بالنصح والإرشاد والتوجيه .....

وأتقدم بالشكر إلى أستاذتي إبحار حامد حبش لما قدمته من دعم ومساندة ومد يد العون في أتمام بحثي .....

وأتقدم بشكري إلى رئيس القسم وأساتذة قسم القانون الذين صبروا علي ومنحوني الثقة والعلم للوصول إلى هذه المرحلة كتب الله لهم الموقفية والنجاح الدائم.....

وأتقدم بالشكر الجزيل إلى عائلتي الكريمة إذ تعجز الكلمات عن التعبير عما قدموه من مسانده ودعم منقطع النظير طيلة فترة دراستي فلهم الحب والشكر والتقدير .

قائمة المحتويات

	العنوان	الصفحة
	الآية القرآنية	أ
	الشكر والثناء	ب
	المقدمة	١
	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري وأغراضه	٢-٨
	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري	٢-٦
	المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري	٦-٨
	المبحث الثاني: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية	٩-١٥
	المطلب الأول: تعريف الظروف الاستثنائية وأساسها القانوني	٩-١٢
	المطلب الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية	١٣-١٥
	المبحث الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وخضوعها لرقابة القضاء	١٦-٢١
	المطلب الأول: الرقابة القضائية على ركن السبب	١٦-١٨
	الطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن الغاية	١٨-٢١
	الخاتمة	٢٢-٢٣
	المصادر	٢٤-٢٥

المقدمة :

تعتبر الضبط الإداري من أهم الوظائف الإدارية التي تؤديها الإدارة وتمس الأفراد في حقوقهم وحرياتهم الشخصية في سبيل هذا الهدف تتخذ الإدارة كافة الإجراءات و الأساليب للتغلب على أي اعتداء على أحد مكونات النظام الإداري (ألأمن العام ،الصحة العامة ، السكينة العامة) سواء كان هذا الاعتداء فرديا أم جماعيا إذ اتسع نشاط الضبط الإداري ليشمل مختلف نواحي النشاط الفردي ، فلم يعد يقتصر على مفهوم حفظ النظام العام التقليدي بل امتد ليشمل المجالات الاقتصادية و والاجتماعية و الثقافية ،بهدف تحقيق الصالح العام ، ومن هنا ازدادت أهمية الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام ووقاية المجتمع ، فتحدد مجلات هذا النشاط وتورد عليها بعض القيود للمحافظة على النظام العام في إطار السلطات المخولة قانونا للإدارة ،فإذا ماخرجت سلطات الضبط الإداري عن الحدود المرسومة قانونا ، فأن إعمالها تكون غير مشروعة وجديرة بالإلغاء والتعويض أذا كان لذلك مقتضى.

إلا أن هناك ظروفا استثنائية قد تمر بها الدولة وتهدد كيانها وأمنها وتعجز الإدارة في مواجهة هذه الظروف بموجب القوانين واللوائح العادية ،مما يستوجب الخروج عن تلك القواعد القانونية المألوفة ومنح هيئات الضبط الإداري سلطات استثنائية واسعة وغير مألوفة لمواجهة هذه الظروف التي غالبا ماتضع قيودا على الحقوق والحريات الفردية المكفولة بنصوص قانونية ، ولكن ليس معنى هذا إطلاق يد السلطة التنفيذية لتتجاوز على هذه الحقوق والحريات كيف ما تشاء ،بل تمنح هذه السلطات الاستثنائية لمواجهة هذه الظروف ضمن قيود وضوابط معينة .

ونظرا لخطورة ماقد تقدم علية هذه السلطات من الخروج عن القواعد العامة المألوفة ، فأن أهمية الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري تظهر في هذا المجال الصعب بهدف المحافظة على النظام العام ، لان الرقابة القضائية تمثل الضمانة الأساسية للإفراد ضد تعسف سلطات الضبط الإداري ، لذا فقد استقره رأى الفقهاء على ضرورة إخضاع إعمال سلطات الضبط الإداري لرقابة واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يباشرها بالنسبة لسائر القرارات الإدارية .

ونظرا لأهمية وظيفة الضبط الإداري في العصر الحديث للمحافظة على النظام العام من خلال اتخاذ الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم وراحتهم ، وازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات والأنشطة اتسع هذا المفهوم ليشمل كل الميادين ، وبالرغم من أن موضوع بحثنا متوافر في مختلف المواضع والكتب ، إلا انه قد اتبعنا في هذا البحث المنهج الوصفي والتحليلي الذي يقوم على تحليل أراء الفقهاء ومناقشتها ومعرفة مدى انطباقها على الواقع العملي للوصول إلى أفضل السبل لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تجاوزات السلطة التنفيذية من خلال تفعيل دور الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري وتم تقسم البحث إلى ثلاثة مباحث رئيسية حيث تناولت في المبحث الأول مفهوم الضبط الإداري واغراضة وفي البحث الثاني تناولت مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية ولتنتهي بالمبحث الثالث حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وخضوعها لرقابة القضاء.

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري وإغراضه

يتناول مفهوم الضبط الإداري تعريف الضبط الإداري و اغراضة من حيث حماية النظام العام في المجتمع وسنتناول مفهوم الضبط الإداري من خلال مطلبين ، على النحو الأتي .
المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.
المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري.

المطلب الأول
مفهوم الضبط الإداري

على من إن الحرية هي غاية عزيزة المنال ، تتأكد بها أدمية أفراد المجتمع وتصان كرامتهم ، وتعد من المقدسات التي يتوجب علينا إحاطتها بالضمانات الكافية لحمايتها والحفاظ عليها ، ولكنها لا يمكن أن تكون مطلقة بأي حالٍ من الأحوال ، وإذ يترتب على إضفاء تلك الصفة عليها حلول الفوضى والمساس بحريات الآخرين ، الأمر الذي يقتضي بأن تكون الحرية منظمة في مضمونها ، ومحددة في إطارها بشكل يحول دون انحرافها أو إساءة استعمالها [١] .
هذا الذي جعل من وظيفة الضبط الإداري أمر بالغ الأهمية ، في عملية التوازن بين الحفاظ على النظام العام والآداب العامة ، وتكفل الحريات العامة للأفراد .

أولاً : تعريف الضبط الإداري .

من خلال ما جاء به بعض الفقهاء في تعريف الضبط الإداري (هو مجموع الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية ، بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه) [٢] .
والبعض الآخر عرف الضبط الإداري (إنه النظام القانوني الذي ينظم تقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام ، الذي يعتبر أمراً ضرورياً لحياة الجماعة ، بما يتسم به هذا النظام القانوني من إجراءات سريعة وفعالة ، حيث تخول سلطات الضبط الإداري استخدام القوة المادية عند الاقتضاء ، لضمان احترام أنظمة الضبط الإداري وتنفيذها) [٣] . أو انه (عبارة عن قيود وضوابط ترد على نشاط الأفراد في ناحية أو عدد نواحي من الحياة البشرية) [٤] . أو انه (مجموعة القيود والضوابط التي

---

[١] - د. ثروت بديوي : بحث بعنوان الشرطة والحرية ومبدأ التوازن بين سلطات الشرطة وحريات المواطنين ، مجلة الأمن والقانون ، أكاديمية شرطة دبي ، السنة الثالثة ، العدد الأول ، ١٩٩٥، ص ٩٦.
[٢] - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٠ .
[٣] - د. نواف كنعان : القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٣، ص ١١٦.
[٤] - د. مصطفى أبو زيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري ، المكتبة القانونية ، القاهرة ، بلا سنة نشر ، ص ١١٦.

تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاطات الأفراد بهدف حماية النظام العام) [٥] .

ثانياً : تميز الضبط الإداري من غيرة .

من الأهمية أن نميز بين الضبط الإداري عن غيره من وجوه الضبط الأخرى التي قد تختلط به ، وهذه الأهمية تكمن في إبراز خصائص وأهداف كلاً منها ، والاستخدام العلمي السليم لكلاً منها في موضوعها بالصياغة والمسار الصحيح ، حتى لا يتم الخلط في المعاني والمفاهيم والدلالات فيما بينها ، وبالتالي تتداخل الاختصاصات والتصرفات القانونية [٦] .

وعلى ضوء ما جاء آنفاً ، سيتم التعرف باختصار التمييز بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص ، والضبط الإداري والضبط القضائي .

١-الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص .

الضبط الإداري بمعناه العام هو مجموع السلطات المخولة لهيئات الضبط الإداري بقصد تقييد حريات الأفراد ، من أجل المحافظة على النظام العام بعناه التقليدي ، أي المحافظة على الأمن العام ، وصيانة صحة الأفراد ، وتوفير السكينة العامة لهم ، والحفاظ على الآداب العامة والأخلاق .

في حين إن الضبط الإداري الخاص لا يقتصر علي حماية عناصر النظام العام آنف الذكر ، بل يستهدف حماية النظام العام بطريقة معينة في ناحية من نواحي النشاط الفردي ، ترمي إلى إناطة بعض أوجه النشاط ألضبطي إلى هيئة معينة [٧] .

وتتجسد هذه الحالة في الصلاحيات التي يمنحها قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم ٧١ لسنة ١٩٧٨ للسلطة الإدارية [٨] . وتشمل الحالة الأولى القانون الذي يعزز من اختصاص الضبط الإداري العام كقانون منع الضوضاء ، وقانون الصحة العامة الذي يخول السلطات الإدارية صلاحيات واسعة في هذا الشأن ، وقانون المرور الخاص باستعمال الطرق .

٢- الضبط الإداري والضبط القضائي .

يتميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي في كونه نشاطا وقائيا ومانعا من خلال أو استمرار في الإخلال بالنظام العام ،سواء كان هذا الإخلال مكونتا بجرائم يعاقب عليها القانون أم لم يكن كذالك ،في حين إن الضبط القضائي نشاط علاجي لاحق على ارتكاب الجرائم يهدف إلى التحري عنها وجمع الادله أللازمة للتحقيق فيها وكذلك تتعقب مرتكبيها وتقديمهم للمحاكمة وإنزال العقاب بهم [٩] .

يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي ،إن كل منهما يستهدف حماية النظام العام،من حيث السلطة والطريقة المتبعة في تقيد الحريات فتتلخص مهمة الضبط

---

[٥] - د. علي خطار شطاوي : الوجيز في القانون الإداري ،ط١، دار الوسائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص١١١.

[٦] - عماد حسين عبد الله والسيد حلمي الوزان : الضبط الإداري والوظيفة الإدارية للشرطة ، ط٣ ، أكاديمية الشرطة في مصر ، كلية الشرطة ، ٢٠٠٥ ، ص٤٤.

[٧] - د. علي محمد بدير د. عصام عبد الوهاب البرزنجي د. مهدي ياسين السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ١٩٩٣ ، ص ٢١٤.

[٨] - منشور في الوقائع العراقية رقم ٢٦٥١ في ١٩٧٨/٥/١.

[٩] - د.رمضان محمد بطيخ:الوسيط في القانون الإداري،دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٩٧،ص٧٣٣

القضائي في البحث عن الجرائم بعد وقوعها ومعرفه مرتكبيها وجمع الادله ضدهم وتمهيدا لمحاكمتهم وإنزال العقوبات المناسبة بحقهم ويقوم بهذه المهمة القضاة،بينما تكون وضيفة الضبط الإداري مقتصرة على مراقبة نشاط الإفراد وتوجيه مسيرة بما صيانة النظام العام وإعادته إلى الحالة التي كان عليها ،إذا اضطرب أو اختل ،وهذا يعني إن السلطة الضبطية يمكنها التدخل لمنع وقوع أي فعل من شأنه تعرض النظام العام للخطر حتى إن لم يكن هذا الفعل جريمة معاقب عليها في قانون العقوبات ،فالضبط الإداري هو في الواقع صوره من صور التدخل في شؤون الإفراد،من اجل المحافظة على النظام العام ،وتباشر هذه الوصيفة السلطة التنفيذية،فالضبط الإداري بهذا المعنى هو إجراء احترازي بمنع وقوع الفعل،في حين إن إجراءات الضبط القضائي تتم بعد وقوع الفعل ،وعلى أي حال فانه يصعب الفصل بين اختصاص القضاء،والسلطة التنفيذية في هذا المجال أحيانا تبدو هذه المسالة في حاله تمتع السلطة الإدارية باختصاصات قضائية كالسلطات الممنوحة للمحافظ أو رئيس الوحدة الإدارية أو الاختصاصات التي يمنحها القانون للهيئة الإدارية ذات اختصاص قضائي.[١٠].

ثانيا:هيئات الضبط الإداري .

يقصد بهيئات الضبط الإداري،الهيئات الاداريه التي تتمتع بمقتضى نصوص الدستور أو القانون بصلاحية ممارسة وسائل الضبط الإداري سالفة الذكر،وفي هذا الصدد يميز الفقه الفرنسي بين الهيئات التي تستخدم سلطاتها في إصدار قرارات تنظيمية ـ انظمه ضبط ـ وهيئات التي تتولى تطبيق تلك القرارات فقد كانت هذه السلطات محليه في ظل قانون البلديات لعام ١٨٨٤ يباشر أعضاء السلطات المحلية ،وكان رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحية إصدار انظمه ضبط وفقا لعرف دستوري باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية غير إن هذه السلطات انتقلت إلى رئيس الوزراء بعد صدور دستور عام ١٩٤٦،وعلى هذا الأساس يتمتع رئيس الوزراء بسلطة إصدار أنظمة ضبط على الصعيد القومي وذالك استنادا إلى الصلاحيات المقررة في مجال السلطة التنظيمية وعلى الرغم من ذالك فأن رئيس الجمهورية يبقى صاحب اختصاص في هذا الشأن ويمكنه إصدار أنظمة ضبط صادرة من مجلس الوزراء بحكم رئاسته لهذا المجلس [١١].

وفي العراق تتولى الحكومة المركزية أساسا المحافظة على النظام العام ويتم ذلك عن طريق السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس رئاسة الوزراء وكذلك السادة الوزراء العاملين كلا منهم في وزارته،بإصدارالانظمة والتعليمات ووضع القيود على الحريات العامة،وذلك للمحافظة على النظام العام والآداب العامة،وكذلك منح القانون المحافظات غير المنتظمة للإقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨ صلاحيات مقررة لها وفق نصوص الدستور والذي سمح رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أوليتها في المجلات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها،وكذلك الموافقة على إعلان منع

---

[١٠] ـ د.علي محمد بدير د.عصام عبد الوهاب البر زنجي د.مهدي ياسين ألسلامي،مصدر سابق ص٢١٥ .

[١١] ـ د.علي محمد بدير د.عصام عبد الوهاب البر زنجي د.مهدي ياسين ألسلامي ،مصدر سابق ص٢١٧.

التجوال في المحافظة في الحلات التي تستدعي ذالك،وكذلك منح صلاحيات إلى مجلس القضاء وذلك الحفظ على النظام العام تحقيق المصالح العامة بالتنسيق مع الجهات الأمنية فعلى ذلك منح اختصاصات أخرى للمجالس المحلية تدخل في سياق الضبط الإداري،في سياق الضبط الإداري،من خلال اتخاذ قرارات لغرض المحافظة على النظام العام والتنسيق مع الجهات الأمنية،كون يعد المحافظ والقائمقام ومدير النحاية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية ومسؤل مباشر على حفظ النظام وتنفيذ القرارات الذي يتخذها مجالس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة في حدود الإدارية للمحافظ [١٢].

ولها في ذالك الطلب من القائد العام للقوات المسلحة مقدار من القوة الكافية للمحافظة على الأمن والنظام عند الضرورة حيث إن واجبات الملقاة على عاتق المحافظ والقائمقام ومدير الناحية هي المحافظة على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم،من ناحية أخرى المحافظة على حقوق الدولة وصيانة أملاكها ضمن حدود المحافظة والقضاء والناحية ، وتخضع جميع إعمال السلطة التنفيذية لرقابة القضاء من خلال الرقابة على الأهداف التي دعت الهيئات التنفيذية،اتخاذ وسائل الضبط الإداري من خلال المراقبة على الأسباب والدوافع المادية والقانونية التي حملت الإدارة على اتخاذ إجراءات الضبط الإداري المتخذة على أسباب حقيقية تهدد النظام العام وتبرر تدخل السلطة التنفيذية في اتخاذ الإجراءات ألازمه لإعادة الحال إلى طبيعتها،والسلطة القضائية هي التي تقرر مدى جدية الأهداف ومشروعية الأسباب المتخذة من قبل السلطة التنفيذية،إما بخصوص نطاق الضبط الإداري فنلاحظ بأنها تتوسع في الظروف الاستثنائية عندما تستجد ظروف تهدد الأمن والنظام العام وتعطل سير المرافق العامة كأن يهدد امن الدولة لحروب خارجية أو اضطرابات داخلية أو ظروف طبيعية كالفيضانات والزلازل والأوبئة،مما يستوجب مواجه هذه الظروف الطارئة بقواعد قانونية ،تمنح سلطات استثنائية على حساب حريات الإفراد في المجتمع تختلف عن القواعد العادية في الظروف الاعتيادية .

ثالثا: وسائل الضبط الإداري .

إذا كانت السلطة مسؤوله عن حفظ النظام في منطقة معينة فأنها تتمتع بحكم الواقع بمجموعة من الاختصاصات بوسائل معينة لكي تستطيع أن تعمل،وهذا ما يغرف بالبوليس العام ، وبالإضافة إلى ماتقدم ينص القانون ، من اجل تجنب الاضطرابات في مجال معين،وعلى وسائل أخرى تكون في الغالب أكثر صرامة من الأولى للمحافظة على النظام في هذا المجال المعين وهذا هو البوليس الإداري الخاص [١٣].

وان الوسائل البوليس الإداري يمكن حصرها في ما يلي :

١ـ القرارات التنظيمية:وهي مجموعة من القرارات التي تقوم بإصدارها الإدارة،من اجل الحفاظ على النظام العام والآداب العامة،وهو مثل منع التجوال وقرار منع حيازة الأسلحة،فهذه القرارات تقوم الإدارة باتخاذها تحد بها من حرية الإفراد،ومن

---

[١٢] ـ م/فقرة ثالثا من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨.

[١٣] ـ د.شاب توما منصور :القانون الإداري،ط٢،مطبعة جامعة بغداد،١٩٧٨،ص١٦٨.

يخالف تعليمات التي تصدرها الإدارة يتعرض للعقوبة الجزائية،وهذه العقوبة هي تضفى على التعليمات الضبط الإداري طابعها الخاص،وعلية إن القرارات التي تصدرها الإدارة كمنع الإفراد من القيام بنشاط معين أو القيام بنشاط معين ،قد تتضمن الحصول إلى إذن سابق من السلطات الإدارية المختصة للقيام بهذا النشاط،وهي إذا لا تستطيع ممارسة النشاط إلا بعد صدور إذن بذلك والموافقة عليها،وهناك قرارات تنظيمية تتخذها الإدارة في مجال الضبط الإداري وشرط إن تخير الإدارة بها دون الحاجة إلى إذن مسبق لأنها تكون جائزة قانونا .

٢ـ القرارات الإدارية الفردية:تأخذ القرارات الفردية صور إصدار أوامر ونواهي فردية يلزم من وجهت إلية بتنفيذها،كما قد تكون على شكل ترخيص وقد تحتوي على أمر بعمل شي أو الامتناع عن عمل شي معين أو السماح لفرد ما بمزاولة نشاط معين ،ويتم إصدار القرارات الفردية طبقا لإحكام القوانين الأنظمة[١٤] .

٣ـ القوة المادية(القسر):في حالة الظروف ألمهدده للنظام العام فأن السلطة الإدارية في هذه الحالة أن تستخدم القوة المادية أو القسر لتجنب الاضطرابات الحاصلة ، أو لوقف الأمور التي أدت إلى حصول هذه الاضطرابات والحفاظ على النظام العام ،لان مهمة هيئات الضبط الإداري الأساسية هي المحافظة على النظام العام ، بشرط إن تكون هذه الإجراءات التنظيمية بتشريع في الحدود اللازمة لإعادة النظام العام ، وإذا ماخطأت الإدارة في الحدود اللازمة لإعادة النظام العام وفي تحقيق أهدافها شاب قراراتها بعيب الانحراف في السلطة [١٥].

المطلب الثاني
أغراض الضبط الإداري

نجد إن عناصر الضبط الإداري هو حماية النظام العام في المجتمع وهو الغرض الأساسي من وظيفة الضبط الإداري فليس لهيئات الضبط الحق في استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير ذلك،وإن تعلقت بالمصلحة العامة وذلك إن أهداف الضبط الإداري هي أهداف مخصصه ، ليس للإدارة إن تخرج عنها أو إن تتخذ منها إشعارا لتوصل إلى أهداف أخرى غير مشروعة أو أهداف مشروعة وذلك عملا بقاعدة تخصيص الأهداف.

أولا/ تعريف النظام العام .

تنوعت التعاريف الفقهية للنظام العام كثيرا،وهذا راجع إلى اتساع مضمون النظام العام وشمول نطاقه من جهة،والى اختلاف مفهوم النظام العام من حيث الزمان والمكان من جهة أخرى،فقد عرف((إنه مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب

---

[١٤] ـ د.محمد علي أجواد:مبادئ القانون الإداري ، جامعة المستنصرية كلية القانون ، ٢٠٠٢، ص٨٤ .

[١٥] ـ د .محمد علي أجواد: مصدر سابق ص٨٩.

العامة التي لاغنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين،بما يناسب علاقاتهم الاقتصادية [١٦].

مايلاحظ على هذا التعريف بأنة يوسع كثيرا من مفهوم النظام العام فهو مفهوم متغير يلخص به روح الحضارة وحقبه من الزمن،وينطوي على مجموع المتطلبات التي تعتبر أساسية لحماية الحياة الاجتماعية [١٧].

إما بالنسبة لبعض من الفقهاء، فقد ارتكز تعريفهم على أساس المصلحة العامة والمحافظة على الدولة ، وهناك فريق ثالث يؤكد الطابع غير المحدد لمفهوم النظام العام .

إلا إن جمهور الفقهاء لا يميلون إلى تعريف النظام العام بل يفضلون تعداد النظام العام التي يتكون منها هذه الفكرة وهي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والأخلاق والآداب العامة [١٨].

وعرف الفقيه (هوريو) على إن النظام العام حالة فعلية معارضة للفوضى ، وبذلك أهتم الفقيه بالمظهر المادي الملموس للنظام العام ، إما المظهر الأدبي فلم يأخذ به إلا إذا أتخذ صورة مادية خارجية ظاهرة وخطيرة من شأنها أن تهدد النظام العام المادي ، هنا أجاز لسلطة الضبط الإداري التدخل لمنع هذه الإخلال[١٩].

مما سبق يلاحظ ارتباط مدلول النظام العام بتطور الدولة ، وإن النظام العام اشمل وأكثر من إن يكون فكرة قانونية ، لأنه ظاهرة قانونية شاملة ، ومن اجل هذا فإن القانون العام لا يتأثر بفكرة النظام العام ، فهي تكاد أن تكون في جميع فروع القانون ، ففي القانون الخاص تظهر فكرة النظام العام في صور مختلفة ، مما يؤدي بنا إلى القول بأن فكرة النظام العام تشغل حيزاً هاماً في جميع فروع القانون [٢٠].

ثانيا : عناصر النظام العام .

حيث أن هيئات الضبط الإداري تعمل جاهدة في الحفاظ على النظام العام ، من خلال اتخاذ عدد من الوسائل والإجراءات تسمح لهيئات الضبط الإداري اتخاذ إجراءات للمحافظة على الأمن العام والسكينة العامة إلى حالتها الطبيعية وبسط النظام العام على الجميع .

لذا لابد من دراسة عناصر النظام العام التي تسعى هيئات الضبط الإداري إلى تحقيقها وهي .

١- الأمن العام : وهو تأمين الحماية المطلوبة لأفراد المجتمع ، واطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداء التي يمكن أن تقع عليه ، وتأمين الأفراد على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم والمحافظة عليها وحمايتها ، ويتحقق ذلك

---

[١٦] - عامر احمد مختار:تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق ،رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعه بغداد،سنة ١٩٧٥،ص٥١

[١٧] - عادل السعيد محمد أبو الخير:الضبط الإداري وحدوده ،مطابع الطوبجي، القاهرة ،سنة ١٩٩٣،ص٨٣

[١٨] - سمى منذر خليفة : النظام العام ، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة بغداد (كلية القانون) ، غير منشور ، ص٨٣.

[١٩] - د. عبد الرؤوف هشام محمد البسيوني : نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة في الشريعة الإسلامية ، ط٢ ،دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٣٤.

[٢٠] - عيسى ابن سعد النعيمي : الضبط الإداري وسلطاته ، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، سنة ٢٠٠٩، ص٣٤.

باتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع أي فعل من شأنه إلحاق ضرر بالغير ، سواء كان بفعل الإنسان كمنع الجرائم التي تقع على الأشخاص أو الأموال ودرء الفتن والاضطرابات .

إذ يقصد بالمحافظة على استتباب النظام في المدن والقرى والأحياء ، بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور والمواطنين علي أنفسهم وأولادهم وأموالهم من خطر الاعتداء .

٢- السكينة العامة : ويقصد به المحافظة على الهدوء والسكون ومنع مضاهر الإزعاج والمضايقات في الطرق والأماكن العامة ، لكي لا يتعرض المواطنين لمضايقات الغير في أوقات الراحة ، ويتحقق ذلك بمنع كل من شأنه إقلاق راحة الناس كمنع الضوضاء ومكبرات الصوت [٢١] . ويتحقق هذا الغرض باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة ، ومنع الضوضاء في الأحياء السكنية ومنع الوسائل المقلقة للراحة .

٣- الصحة العامة : ويقصد بهذا الهدف اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية لحماية المواطنين من مخاطر الأوبئة والأمراض والجراثيم التي تهدد صحتهم ، ولقد ازدادت من أهمية هذا الهدف نتيجة لازدياد عدد السكان وسهولة انتشار الأوبئة والأمراض ، وتشمل حماية المواطنين من الأمراض والأوبئة ومكافحتها ومنع انتشارها وإعداد حملات التلقيح [٢٢] ، ومراقبة الأغذية وفرض القيود الصحية اللازمة على المحلات العامة وإعداد المياه الصالحة للشرب ، وإن المحافظة على الصحة العامة هي وقاية صحة الجمهور من أخطار المرض ، لهذا يقع على سلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات الوقائية لمقاومة أسباب المرض .

إن المحافظة على الصحة العامة تخول هيئات الضبط الإداري تقييد حرية الانقطاع بالملك تحقيقاً لأغراض صحية ، وهذا ما أكدته أحكام القضاء الإداري الحديث [٢٣] .

٤- الآداب العامة والأخلاق : يقصد بذلك المحافظة على القيم الأدبية والأخلاقية لأنها ربما تكون سببا في الإخلال بالنظام العام ، إلا إن هذا الأمر هو بعيد عن هيئات الضبط الإداري ، ولم يكن يسمح لها حماية الآداب العامة لأنها بعيدة عن أهداف الضبط الإداري العام ، إلا إن أحكام القضاء الإداري استقرت بهذا الشأن ، وإن الفقه قد أضاف عنصراً جديداً إلى العناصر التقليدية الثلاثة المعروفة ، هو حماية الآداب العامة والأخلاق .

---

[٢١] - يراجع المادة ٣٣ من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ .

[٢٢] - يراجع المادة ١ من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١.

[٢٣] - د. حين عثمان محمد عثمان : دراسة مقدمة في القانون الإداري ، جامعة العلاقات الدولية ، برنامج التعليم المفتوح ، غير منشور .

المبحث الثاني
مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

عملاً بمبدأ المشروعية يتعين على الإدارة الالتزام بالقانون في أية وقت وأي كانت الظروف ، وإن هذا المفهوم يصلح في ظل الظروف العادية ، لكنه لا يصلح للتطبيق في ظل ظروف غير اعتيادية ، وقد يترتب الإصرار على تطبيقه إلى استفحال الأزمة ، بما يؤدي إلى انهيار الدولة ، أو على الأقل تعريض سلامتها في مخاطر شديدة .

إذا واجهت الإدارة في بعض الأوقات ظروفاً استثنائية تجبرها على اتخاذ بعض الإجراءات التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية ، بهدف حماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة ، فتفضي على إجراءاتها تلك صفة المشروعية الاستثنائية [٢٤] .

قد يتعرض أي مجتمع من المجتمعات في بعض الأحيان إلى حلات طارئة غير اعتيادية كالحرب والفتن الداخلية والكوارث الطبيعية كالزلزال أو الفيضانات ، تهدد كيان المجتمع وتعرضه لأخطار كبيرة،ففي مثل هذه الظروف الاستثنائية لابد ان تتوسع الإدارة في اختصاصات عملها ،حتى وأن خرجت هذه لاختصاصات الجديدة عن الضوابط المقررة في القوانين،لان هذه القوانين لن تسعف الإدارة في مواجهة هذه الظروف التي تقتضي سرعة التصرف حفاظا على سلامة البلاد ودرء المخاطر عنها ، فأن الإدارة هدفها من هذه الاختصاصات الجديدة هو حماية المجتمع و ألمحافظه على سلامة البلاد .

المطلب الأول
تعريف الظروف الاستثنائية وأساسها القانوني

ورد أراء عديدة حول ماهية الظروف الاستثنائية وأساسها القانوني،وفي هذا المطلب سنبين المقصود بالظروف الاستثنائية وأساسها القانوني ،وذالك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول
تعريف الظروف الاستثنائية

تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية من النظريات التي ثار حولها جدل فقهي يتعلق بأصل نشأتها التاريخية ،حيث انقسم الفقهاء إلى أكثر من رأي .

[٢٤] - د. مازن ليلو راضي : القضاء الإداري ، كلية القانون جامعة دهوك ، ٢٠١٠ ، ص٣٠.

يرى جانب من الفقه بأنها نظرية قانونية من أصل قضائي ، فهي ترجع في مهد نشأتها إلى تأصيل مجلس الدولة الفرنسي[٢٥]،ويعرف الأستاذ (ريفيرو)الظروف الاستثنائية الأوضاع المادية التي تودي إلى وقف العمل بالقواعد القانونية العادية التي تطبقها الإدارة لتطبيق قواعد المشروعية الخاصة بالأزمات،ويقوم القاضي ببيان مقتضيات هذه المشروعية الخاصة[٢٦].

والبعض الأخر يرى بأن هذه النظرية موجودة في الفقه الإسلامي وهم يستندون في ذلك إلى قاعدتي (الضرورات تبيح المحظورات)و(الظروف تقدر بقدرها)[٢٧] ،فهي مقررة في الشريعة الإسلامية وتلتقي في جوهرها مع وجهات نظر فقهاء القانون الإداري[٢٨] ،وهناك من يرى أن نظرية الظروف الاستثنائية معروفة ومقرره في الشريعة الإسلامية إلا أنها ليست من خلقها،حيث أنها معروفة ومقررة في عالم ماقبل ألإسلام،إذ وردت تطبيقات لحالة الضرورة في كل من الشريعة اليهودية والمسيحية وإن نظرية الضرورة كتنظيم دستوري لم يظهر إلا بعد نشأة الدولة بمفهومها الحديث القائم على مبداء سيادة القانون ومبادئ احترام حقوق وحريات الإنسان[٢٩].

يقصد بنظرية الظروف الاستثنائية باختصار أنها بعض الإعمال أو التصرفات الإدارية والمعتبرة غير مشروعة في الظروف العادية ، تعتبر مشروعة في الظروف الاستثنائية ،إذا ماثبت لزومها لمواجهة هذه الظروف والمحافظة بالتالي على النظام العام أو دوام سير المرافق العامة[٣٠].

تستند في ذلك أغلبية الشعوب قد تبنت هذه النظرية ونص عليها في دساتيرها ومواثيقها الأساسية وتضمنت نصوصا صريحة تؤكد على ضرورة وجود تنظيم قانوني استثنائي لكي تستطيع مواجهة أي ظرف تمر بها المجتمع،ويتم إضفاء الصفة الشرعية على الإعمال التي تقوم بها الإدارة في ظل هذه الظروف ، إن اللوائح والتعليمات التي تقوم بإصدارها الإدارة تهدف إلى حسن سير المرافق العامة والمحافظة على النظام العام،ولكن يجب إن يكون هناك وضع قائم لايمكن معالجته أو ادراكة أو مواجهة ضمن القواعد العادية فتلجأ الإدارة إلى تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية من أجل مواجهة الظرف القائم والمحافظة على النظام العام.

تعرف الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري فتعني به (السماح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجا على مبدأ المشروعية ، ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها في إطار ظروف

---

[٢٥] ـ د.رأفت فوده:مصادر المشروعية الإدارية ومسبباتها (دراسة مقارنة)،دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤،ص٢٥٦.

[٢٦] ـ د.شاب توما منصور :مصدر سابق ،ص١٨٦

[٢٧] ـ هاني علي إبراهيم الطهماوي:نظرية الضرورة في القانون الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، دراسة مقارنة ،رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام ،جامعة القاهرة كلية الحقوق ،سنة ١٩٩٢،ص٥٤.

[٢٨] ـ يحيى الجمل :نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ،دراسة مقارنة،ط٣ ،دار النهضة العربية،القاهرة،سنة ٢٠٠٢،ص٥١.

[٢٩] ـ أمير حسن جاسم :نظرية الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها المعاصرة ،مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية،المجلد(٤)،العدد(٨)،سنة ٢٠٠٧ ،ص١٤٢.

[٣٠] ـ علي خطار شنطاوي:القضاء الإداري ـالجزء الأول ،بدون مكان نشر ،سنة ٢٠٠٤،ص٩٩.

استثنائية للمحافظة على النظام العام ، وبذالك تعفى هذه السلطات من قيود المشروعية العادية سواء تعلقت هذه القيود بالاختصاص أو الشكل أو الموضوع ، كما تتمتع هذه السلطات باختصاصات واسعة وشاملة لم ينص القانون على تمتعها بها من ناحية أخرى[٣١] .

وعلى ماتقدم يرى الباحث بأن مبدأ المشروعية يظل قائم حتى وإن كان الإدارة تصدر تعليمات ولوائح وأنظمة لاتتمتع بها في الظروف العادية ، والسماح لها بإصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة للمحافظة على النظام العام وحسن سير المرافق العامة ،على إن تتمتع بهذه السلطات الواسعة خلال فترة الظروف الاستثنائية ،وعند زوال الظروف الاستثنائية تعود الإدارة إلى تطبيق القوانين ضمن مبدأ المشروعية في ظل الظروف العادية.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية

يكاد يجمع فقه القانون العام على أن أساس نظرية الظروف الاستثنائية تقوم على حق الدولة الشرعي في الدفاع عن النفس والذي يبيح لها الأفعال غير المشروعة ، فلا نوصف بأنها جرائم كما هو مسلك المشرع المصري والفرنسي أو يشكل عذرا مانعا من المسؤولية الجنائية كما هو مسلك القانون (الكنسي)الفرنسي السابق على الثورة[٣٢] .

لكن هناك جانب من الفقه يرى بأن نظرية الظروف الاستثنائية وسندها وأساسها القانوني هو حماية المجتمع واستمرار سير المرافق العامة بانتظام في جميع الظروف العادية وغير العادية ، مما يتعين على الإدارة من باب الواجب والضرورة تعطيل القواعد القانونية العادية مؤقتا،وإحلال محلها المشروعية الخاصة بالظروف الاستثنائية،مادامت أن القواعد العادية عاجزة عن مواجهة الظروف الطارئة ،وإلا تطبيق القواعد العادية واحترام مبدأ المشروعية إلى شلل الإدارة وعجزها إذا أحظرنا عليها ومنعناها من اتخاذ إجراءات وتدابير لازمة وضرورية للمحافظة على النظام العام[٣٣] .

والرأي السائد في الفقه يتجه إلى أن فكرة الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية ويقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها

---

[٣١] ـ مصطفى محمود عفيفي :الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ـ الكتاب الثاني ،ط١،بدون مكان نشر ،سنة ١٩٩٢،ص١٢٠

[٣٢] ـ عدنان عمرو :القضاء الإداري ـ قضاء الإلغاء،ط٢،منشأة المعارف،الإسكندرية ، سنة٢٠٠٤،ص١٤٣.

[٣٣] ـ علي خطار شطناوي :مصدر سابق ص٩٩

بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة إن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ولمواجه الأزمات[٣٤] .

إن تشريع القوانين يتم من اجل تطبيقها في الظروف العادية إلا في بعض الأحيان قد تواجه الدولة ظروف استثنائية كالحروب والأزمات تعجز معها القواعد العادية عن مواجه هذه الظروف ، الأمر الذي يقتضي اتساع سلطات الإدارة وتحريرها من الخضوع للقواعد العادية لمواجه هذه الظروف ، والحقيقة إن الإدارة قد تجد نفسها إمام اعتبارين لابد من الترجيح احدهما عن الأخر، أما احترام المشروعية والالتزام بالقواعد المطبقة (العادية)بما يترتب على ذلك تعريض مصالحها للخطر لعجزها عن حماية هذه المصالح ، أو تحدي مايواجهها من أخطار بما يقتضيه ذلك التحرر من مبدأ المشروعية العادي وطرح بعض قواعده جانبا بالقدر اللازم لمواجه هذه الظروف ، لذا تظهر فكره الظروف الاستثنائية لتقتضي بوجوب قيام الإدارة بمواجه ما يهددها من إخطار ولو خالفت مبدأ المشروعية المطبق في الظروف العادية ، فتحل مشروعية استثنائية محل المشروعية العادية بحيث تعتبر قرارات الإدارة الصادرة في الظروف الاستثنائية خلافا لمبدأ المشروعية ،مشروعة وصحيحة على الرغم من عدم مشروعيتها في الظروف العادية[٣٥] .

إن أساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية أو الضرورة يكمن في وجود خطر معين حال جسيم ، فهذا الخطر أو الحالة الشاذة أو الظرف الاستثنائي الطارئ بأوصافه التي يتطلبها القضاء هو الذي يبرر قيام حالة الضرورة،وهو الأساس الذي ينبثق منه أو تستند إليه،فحالة الضرورة لاتنشأ ولا تقوم أصلا إلا بوجود هذا الخطر أو الحالة الشاذة،فلولاه لما كانت هناك ضرورة ولولاه لما تعذر أعمال القواعد العادية، بالتالي جاز الخروج عليها لحماية المصلحة العامة المهددة بشتى صورها[٣٦] .

إن الظروف الاستثنائية تجد أساسها في التشريع العراقي ضمن النصوص الدستورية ، حيث أشارت المادة (٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥على إن (لمجلس النواب الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين ، وبناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) .

وكما أشار أمر سلطة الائتلاف رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ (أمر الدفاع عن السلامة الوطنية) منح رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، على أن تنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع نصوص الدستور ، وتعرض الإجراءات المتخذة أثناء مدة الحرب وحالة الطوارئ على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها .

---

[٣٤] ـ د. وجدي ثابت غربال :السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ،منشأة المعارف ، الإسكندرية ،سنة ١٩٨٨،ص٧٥.

[٣٥] ـ د. محمد علي جواد: مصدر سابق ص٨٩.

[٣٦] ـ ثروت الجوهري :مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها ـ دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،سنة ٢٠٠٥،ص١١٥.

المطلب الثاني
شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

إذا كان النصوص التشريعية والأحكام القضائية قد رتبت على الظروف الاستثنائية تحرر الإدارة من قواعد المشروعية العادية‘بالقدر الذي يسمح بمواجهة الظروف الاستثنائية لتحل محلها مشروعية الاستثنائية،تبرر سلامة الإجراءات المتخذة خلافا للقانون،فأن ما تتمتع به الإدارة من سلطات واسعة لا تخولها سلطات مطلقة من أي قيد،بل يضع القضاء والقوانين مجموعة من الشروط والضوابط التي من شانها أن توفر حماية حقوق وحريات الأفراد،إلا كانت قراراتها غير مشروعة تستوجب الإلغاء أو التعويض لمن لحقه ضرر من إجرائها[٣٧] ، وهذه الشروط هي:

١- وجود ظرف استثنائي:معنى وجود حالة واقعية تشكل خطرا يهدد قيام الإدارة بوظائفها،سواء تمثل ذلك في إدارة المرافق العامة أو المحافظة على النظام العام في الدولة،ووجود مثل هذه الحالة هو السبب في قيام حالة الضرورة أو الظرف الاستثنائي ، تقتضي الخروج على قواعد المشروعية العادية ،فالظرف الاستثنائي لايقتصر على تحقق حالة الحرب بل يمتدد إلى كل أزمة،كالتهديد العام للسلطات، إضراب عام ،توقف مرفق عام ،ولكن الأمر يجب أن يشكل حالة غير عادية أي ذي طابع استثنائي غير مألوف،والظرف يجب أ، يكون حالا أو شيك الوقوع،إما إذا تحقق وانتهى أثرة فلا يكون ظرفا استثنائيا[٣٨] ،حيث أن لجوء الإدارة إلى مخالفة مبدأ المشروعية يتطلب وجود مبرر شرعي ،ومن أمثلة ذلك تعرض البلاد لخطر داهم يسبب اضطرابات داخلية حادة ، أو انتشار الأوبئة،أو اعتداء خارجي[٣٩] .

٢ـ استحالة مواجهة الظروف الاستثنائية بإتباع أحكام وإجراءات القواعد القانونية القائمة والمقررة للظروف العادية،فيجب أن تكون الإدارة مضطرة إلى التصرف بشكل استثنائي ،وأن تكون الإجراءات التي تتخذها هي ما تستدعيها الضرورة القصوى ،فإذا وجدت الإدارة وسيلة قانونية أو دستورية لمواجهة المخاطر التي تهدد سلامة الدولة ، فيجب اللجوء إليها ، أما إذا كانت الإحكام والإجراءات القانونية القائمة عاجزة عن مواجهة تلك المخاطر ، يصبح اللجوء إلى تطبيق نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية أمر لابد منه[٤٠].

٣ـ يجب أن تبقى تصرفات الإدارة محكومة بهدف تحقيق المصلحة العامة ، في جميع الظروف سواء في الحالة العادية أو الاستثنائية [٤١]، فإذا تصرفت الإدارة بغية تحقيق مأرب شخصية وإشباع رغبات خاصة دون مراعاة الصالح العام فإن تصرفها في هذه الحالة يتسم بالانحراف بالسلطة عن مقصدها المشروع ، وعندئذ تقوم المسؤولية

---

[٣٧] ـ د.عدنان عمرو:القضاء الإداري،مصدر سابقص٦١

[٣٨] ـ د.محمد علي جواد:القضاء الإداري،مصدر سابق ص٩٦

[٣٩] ـ فادي نعيم جميل:مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ،رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام ، جامعة النجاح الوطنية ،فلسطين ،سنة ٢٠١١،ص٧١

[٤٠] ـ د. وسام صبار العاني : القضاء الإداري ، مكتبة السنهوري ، ط١،سنة٢٠١٥،ص٥٢

[٤١] ـ عبد الناصر أبو سمهدانه :القضاء الإداري ـ الكتاب الأول ، دار النهضة العربية ـ القاهرة، بدون سنة نشر،ص١٥٤.

في جانب الإدارة ويكون من سلطة القضاء إذا ما طعن إمامها في مشروعية تصرف الإدارة ،إن تحكم بالإلغاء ذلك التصرف أو بالتعويض عن الإضرار الناجمة عنها أو كليهما[٤٢] .

٤- ضرورة تطبيق الإدارة لقاعدة (الضرورة يجب أن تقدر بقدرها) أي لزوم تناسب الإجراء المتخذ من جانب الإدارة مع الظرف الاستثنائي التي اقتضت هذا الأجراء ، وإلا يتجاوز القدر الضروري لمواجه هذا الظرف ، وعلى ذلك إذا ثبت أن الإدارة كان في استطاعتها رغم الظرف الاستثنائية أن تتبع إحكام التشريعات العادية عند اتخاذ تصرف معين ، أو إتباع إجراء محدد ، لكنها لم تتبع هذه الإحكام فتصرفاتها تعتبر باطلة [٤٣]

٥- انتهاء سلطة الإدارة الاستثنائية بانتهاء الضرورة أو الظرف الاستثنائي ، إذ يقتصر أثر الظرف الاستثنائي على الفترة الزمنية التي يقوم فيها ذالك الظرف فلا يمتد إلى مابعد انتهائها ، فزوال الضرورة أو الظرف الاستثنائي يوجب على الإدارة إتباع قواعد المشروعية العادية ، فالسلطة الاستثنائية للإدارة مقترنة بالظرف الاستثنائي وتدور معه وجودا وعدما [٤٤] .

وكذلك فعل المشرع العراقي حيث حدد هذه الحلات في أمر سلطة الائتلاف رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ (أمر الدفاع عن السلامة الوطنية) في ما يلي:

١- إذا حدث خطر من غارة عدائية أو أعلنت الحرب أو قامت حالة حرب أو أية حالة تهدد بوقوعها .

٢- إذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له.

٣- إذا حدث وباء عام أو كارثة عامة.

وكذلك أصدر المشرع أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١لسنة ٢٠٠٤ الذي خول رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق ، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة العنف ، من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر .

بناء على ما سبق إذا ما توافرت شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية على هذا النحو ، كان للإدارة أن تتدخل لمواجهتها ومن ثم أتحاذ الإجراءات الكفيلة لمواجهة ما يترتب عليها من نتائج أو آثار وهي :

أولاً : تمتلك الإدارة الخروج عن أحكام القوانين العادية التي تلتزم بالخضوع لها ، واحترام قواعدها في الظروف العادية فتستطيع أن توقف تطبيقها أو تعديلها ، وإن

---

[٤٢] - طعيمه الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون ، دار النهضة العربية - القاهرة ، سنة ١٩٨٤، ص١١٢.

[٤٣] - د. محمد عبده أمام : القضاء الإداري - مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة - دراسة مقارنة، ط١،دار الفكر الجامعي - الإسكندرية ، بدون سنة نشر ،ص٥٢.

[٤٤] - د. وسام صبار العاني :القضاء الإداري ، مصدر سابق ص٥٢.

تلغيها عن طريق أنظمة أو لوائح الضرورة أو القرارات التي لها قوة القانون ، وما تصدره بهذا الشأن يعد مشروعاً [٤٥].

ثانياً : تزويد الإدارة باختصاصات جديدة في الظروف الاستثنائية ليس لها أساس قانوني مشروع ، كأن تمنح الوزير بإنشاء مركز إداري جديد للضباط أو أن توقف العمل بالقانون النافذ في الظروف الاستثنائية ، وأيضاً تحرر الإدارة من قواعد الشكل ، ومثال ذلك أن انعدام الاتفاق الودي لا يمكن أن يعيب مشروعية إجراء الاستيلاء المتخذ بقصد إيواء السجناء أو المبعدين [٤٦].

[٤٥] - د. وسام صبار العاني : القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٥٣.

[٤٦] - مقال منشور على الموقع الاليكتروني http ://www.startimes.com

المبحث الثالث
حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وخضوعها للرقابة القضائية

يقصد بالظروف الاستثنائية هو توسيع صلاحيات وقدرات سلطات الضبط الإداري في التصرف على نحو يجعلها تتخذ قرارات وإجراءات غير عادية يجيزها القضاء الإداري ويعتبرها مشروعة ، طالما أن الدولة تمر بظروف استثنائية صعبة يتحتم الأمر من اجل مواجهتها أن تصدر تشريعات ضبط جديدة على حساب الحقوق والحريات العامة ، فضرورة وضبط الظروف الاستثنائية يستلزم ذلك حفاظاً على كيان الدولة والجماعات من الانهيار ، لذلك نجد الدولة في هذه الأحوال تبادر إلى تعديل التشريعات النافذة أو إصدار تشريعات جديدة .

إن مبدأ المشروعية يتطلب إخضاع نشاط الإدارة إلى القانون مع ضمان رقابة قضائية من أجل إلغاء تصرفات الإدارة غير المشروعة ، إلا إن الدولة قد يتعرض أمنها الداخلي أو الخارجي إلى الخطر ، ولم تعد قواعد المشروعية العادية قادرة على تمكين الإدارة مواجهة هذه الظروف وتأمين الحفاظ على النظام العام [٤٧].

لكن أعمال الإدارة في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية لا تكون بمنجاة من الرقابة ، نظراً للسلطات الاستثنائية الواسعة التي تتمتع بها في ظل هذه الظروف ، ولضمان التأكد من تحقيق الهدف الذي منحت الإدارة لأجله تلك السلطات [٤٨].

وتنصب الرقابة القضائية على ركني السبب والغاية ، وستناول ذلك في مطلبين وهما :

المطلب الأول : الرقابة القضائية على ركن السبب .

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على ركن الغاية .

المطلب الأول
الرقابة القضائية على ركن السبب

يقصد بالأسباب هي الدوافع المادية والقانونية التي حملت الإدارة على اتخاذ القرار ، وعليه ثمة أسباب حقيقية تهدد النظام العام وبالتالي يقدر تدخل الإدارة ، والقضاء هو الذي يقدر مدى جدية الأسباب ولإجراءات المتخذة من خلال وقائع القضية .

وعلى العموم فأن رقابة القضاء على نشاط الإدارة في الظروف الاستثنائية يمارس على أسباب قرارها الإداري والغاية التي ترمي إليها الإدارة في اتخاذه ولا يتجاوز

---

[٤٧] - د. مهدي علي جواد ، مصدر سابق ، ص٧٦.

[٤٨] - د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص ٥٣.

في رقابته إلى عيوب الأخرى ، وهذا ما أستقر عليه القضاء الإداري في العديد من الدول[٤٩].

لهذا يمكن للقضاء من أجل تحقيق مشروعية القرارات الإدارية مراقبة أهداف البوليس الإداري والبواعث أي الأسباب التي دفعت الإدارة للجوء إلى وسائل الضبط الإداري أي التأكد ما أذا كانت الأسباب التي اعتمدتها الإدارة كافية ومبررة لتدخلها ويراقب كذالك الوسائل ومشروعيتها وتتعلق بمدى ملائمة الوسيلة للأسباب التي حملت الإدارة على التدخل [٥٠].

وعلى ذلك أن السبب هو ركنا من أركان القرار الإداري ، إلا أنه لا يؤدي عمله بالكامل إلا إذا حدد المشرع عناصره وإلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب تدخلها وأصادرها القرارات في الظروف الاستثنائية فيجب أن تكون الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ مثل هذه الإجراءات هي الظروف القائمة التي استحالة مواجهتها بالقوانين العادية فلا بد للإدارة إصدارها قرارات مبنية على أسباب صحيحة وظروف قائمة لايمكن مواجهتها إلا بالقوانين الاستثنائية من أجل الحفاظ على النظام العام فإذا تبن أن الإدارة كان بإمكانها مواجهة الظروف بالقوانين العادية ولا يوجد سبب يدفعها إلى إصدار قواعد معينة فهنا يكون القرار التي تصدرها يشوبه عيب السبب .

وقد يكون عيب انعدام السبب من الناحية المادية حيث تتوهم السلطة الإدارية المختصة وتدعي ظروفا وحالات ووقائع مادية خاصة وأصدرت على أساسها قرارا إداريا ، ثم يثبت عدم وجودها في الواقع المادي ، كأن تصدر السلطة الإدارية المختصة قرارا حيث تعرض حياة الأمة لازمات ومخاطر من الممكن أن وتؤدي إلى انهيار الدولة أو تعرض سلامتها للخطر فأن مثل هذه الظروف الاستثنائية تتيح للسلطة التنفيذية التجاوز على قواعد الاختصاص الوظيفي الموضوعة أصلا للظروف العادية فتصبح قادرة على خوض غمار التشريع والتي هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية ، ففي هذه الظروف التي تمر بها البلاد لابد أن تسمح الشرعية الدستورية لجهات معينة تتمثل بالسلطة التنفيذية باتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الأخطار التي تمر بها البلاد وذلك بعد توافر شروط معينة وإجراءات محددة تنص عليها هذه الدساتير[٥١] .

وإن حق السلطة التنفيذية في اتخاذ بعض القرارات الاستثنائية والتي تكون مشوبة بعيب الاختصاص الذي يتجسد في اغتصاب السلطة لكونها تدخل في المجال التشريعي أو مشوبة بعيب مخالفة القانون حيث تعد مثل هذه القرارات غير مشروعة في معيار القواعد العامة التي تحكم الظروف العادية في الوقت الذي تعد مشروعة في

---

[٤٩] ـ د. عبد القادر بأينة :القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي ،دار توبقال ـ المغرب ،سنة ١٩٨٣،ص١٣٨.

[٥٠] ـ محمد علي جواد : مصدر سابق ص٨٥.

[٥١] ـ د.نغم احمد محمد ودولة احمد عبد الله: التنظيم القانوني لحالة الطوارئ ـ دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد٢، العدد ٤٢٠٠٥.

ظل الظروف حيث لايشدد القضاء مراقبة قرارات الإدارة في تلك الظروف متى ماكانت لازمة لحماية البلاد من خطر داهم[٥٢] .
ونلخص مما تقدم إلى أن الإدارة لأتخرج من نطاق المشروعية في ظل حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية ، وإنما تظل خاضعة للقيود التي رسمها المشرع والضوابط التي حددها القضاء بما يؤكد أن مبدأ المشروعية مبدأ قائم في جميع الظروف سواء العادية منا أو الاستثنائية ، غاية الأمر أن نطاق المشروعية ، في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية يتسع ليشمل القواعد والإجراءات الاستثنائية المقررة لمواجهة هذه الحالة أو تلك الظروف[٥٣] .
ويرى الباحث بأن سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية هي ليست مطلقة بل مقيدة وتخضع لرقابة قضائية على إعمال هيئات الضبط الإداري والقرارات الصادرة منها من حيث مدى تناسب القرارات الصادرة من الإدارة في حالة ما إذا تحقق للقاضي عدم التناسب بين القرار المتخذ والظرف الاستثنائي أو أذا ثبت لدية أن الإدارة كان بوسعها الالتجاء إلى الوسائل العادية دون الوسائل الاستثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية حين إذ يلجأ إلى الإلغاء القرار.

المطلب الثاني
الرقابة القضائية على ركن الغاية

يقصد بالغاية في القرار الإداري الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدارها القرار الإداري ، فالمصلحة العامة هي الهدف الذي يضعه متخذ القرار عند إصدارة للقرار الإداري ، فأن استهدفت الإدارة من إصدار قرارها غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة ، أو استهدفت غاية عامة أخرى تختلف عن الغاية التي حددها القانون لإصدار القرار كان القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة ، ويكون بالتالي قابلا للإبطال ، فالغاية من إصدار قرار يمنع أو حظر تجوال وذالك بسب ظرف استثنائي معين وهو الغاية من إصدار هذا القرار هو حماية النظام العام بالدولة فهنا القرار يكون سليما مبدءا من العيوب لان الغاية من إصدار هذا القرار وهو تحقيق المصلحة العامة ، الغاية في القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يستهدف تحقيقها رجل الإدارة أو جهة الإدارة من وراء إصدارها قرارها

---

[٥٢] ـ د. سليمان محمد طماوي : مصدر سابق ص١٢٠.
[٥٣] ـ د.وسام صبار العاني : مصدر سابق ص٥٤.

وبعبارة أخرى فأن الغرض هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر (المحل) المتولد عن عملة [٥٤]

والأصل أن كل قرار إداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة ، وعلى من يدعي خلاف ذلك عليه الإثبات ، وعيب الانحراف بالسلطة أو الغاية عيب قصدي أو عمدي يتعلق بنية مصدر القرار الذي قد تكون سيئ النية بعلم أنة يسعى إلى غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو غير تلك التي حددها القانون ، لان هذا العيب يتصل بالبواعث النفسية الخفية لجهة الإدارة ، وإثباته يتطلب إن يبحث القضاء في وجود هذه البواعث وهو أمر بعيد المنال ، فقد أضفى القضاء على هذا العيب الصفة الاحتياطية فلا يبحث في وجودة طالما إن هناك عيب أخر شاب القرار الإداري مثل عيب السبب [٥٥] .

ويمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفقا لمايلي:

١ـ استهداف المصلحة العامة :السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة ، فإذا حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لاتمت المصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق غرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام فأن قراراتها تكون معيبة وقابلة للإلغاء[٥٦] .

٢ـ احترام قاعدة تخصيص الأهداف :على الرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة دائما فقد يحدد المشرع للإدارة هدفا خاصا يجب أن تسعى قرارها لتحقيقه وإذا ما خالفت هذا الهدف فأن قراراتها تكون معيبة بإساءة استعمال السلطة ولو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت تحقيق المصلحة العامة ، وهذا مايعرف بمبدأ تخصيص الأهداف ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافا ثلاثة ولا يجوز للإدارة مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة ، فإذا ما خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرارات الضبط الإداري فأن قرارها هذا يكون معيبا وجديدا بالإلغاء[٥٧].

٣ـ احترام الإجراءات المقررة :يتعين على الإدارة احترام إجراءات التي يبينها القانون لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه فإذا انحرفت الإدارة في الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف التي تسعى إلية فإن تصرفها هذا يكون مشوبا بعيب أساءه استعمال السلطة في صوره الانحراف بالإجراءات وتلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب

---

[٥٤] ـ د.علي محمد بدير ود.عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي ، مصدر سابق ص٤٤.

[٥٥] ـ مازن راضي ليلو :الوجيز في القانون الإداري ،ط٥ ، دار المطبوعات ، مصر ،٢٠٠٤.

[٥٦] ـ محمد عبد الله الديمني: تحول القرار الإداري ، دار الثقافة للنشر ، الأردن،٢٠٠١.

[٥٧] ـ د. سليمان الطماوي: مصدر سابق ص١٦٩.

أما لأنها تعتقد إن الإجراء الذي اتبعته لايؤدي إلى تحقيق أهدافها أو سعت للتهرب من الإجراءات المطولة أو الشكليات المعقدة [٥٨].

وأن رقابة القضاء على القرارات الصادرة من الإدارة في الظروف الاستثنائية مقصورة على هذه الظروف وحدها و بالقدر الضروري لمواجهتها ، ولهذا حكم مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية قرارا صادر من محافظ السين بفرض قيود على تداول المواد الغذائية لمدة غير محدودة [٥٩] ، إن الإدارة في ممارستها لسلطات الظروف الاستثنائية لأتحلل من رقابة القضاء ، لان سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية تتسع بالقدر الذي يمكن للإدارة من أداء واجباتها في المحافظة على النظام العام ، وتبقى المشروعية قائمة ورقابة القضاء على هذه الإعمال ومدى تناسب القرارات مع الظروف الاستثنائية ، فقد يؤدي التجاء الإدارة إلى استخدام سلطات الظروف الاستثنائية إلى التزامها بتعويض المضرور عن الإجراءات التي تتخذها على هذا الأساس حتى لو حكم القضاء بسلامة تلك الإجراءات وذلك استنادا إلى قواعد المسؤولية المبنية على أساس المخاطر وتحمل التبعية [٦٠].

غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد حصر أعمال هذه النظرية في قيود دقيقة ، فأن القاضي الإداري يبقى مقيدا في رقابته على القرارات الإدارية المتعلقة بالضبط الإداري ، وبهذا تكون حقوق وحريات الأفراد منأى عن حماية القاضي الإداري في مواجهة سلطات الضبط الإداري ، لكن هذا لايعني العبث بهذه الحقوق والحريات الأساسية لأن هدف الإدارة من ذلك هو حماية المصلحة العامة.

ويرى الباحث بأن الغاية من توسيع سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية هو ضمان لسير المرافق العامة ألمحافظه على المصلحة العامة في حالة حدوث أي ظرف استثنائي وأصدرت الإدارة قرارات يجب أن تكون قراراتها ملائمة ومتناسبة من حيث الشدة مع الظروف الاستثنائية وإذا مامس بحريات الأفراد ينبغي على الإدارة تبريره ، وإلا كانت الإدارة في وضعية لتجاوز السلطة ، فإجراءات الإدارة تخضع لرقابة القضاء ، وإذا ما ثبت للقاضي الإداري إن الإدارة تجاوزت حدود النظام العام أو أن أسباب النظام العام غير متوفرة في ألقضية المعروضة علية ، جاز له اللغاء كل قرار في هذا المجال وإن اقتضى الأمر إلى تعويض الطرف المضرور

---

[٥٨] ـ محمد الصغير علي :القرارات الإدارية ،دار العلوم للنشر ، الجزائر ،٢٠٠٥،ص٣٣.

[٥٩] ـ د. سليمان محمد الطماوي : مصدر سابق ص٣٥٦.

[٦٠] ـ فيصل أنسيغة: نظرية الظروف الاستثنائية وأثرها على الحريات العامة ، مجلة المنتدى القانوني ، كلية الحقوق ، جامعة بسكرة ، العدد الأول ،٢٠٠٥ ، ص١٩٦.

، فالرقابة القضائية هي ضمان لحقوق الإفراد وحرياتهم الأساسية حتى لا يتسنى للإدارة إن تسئ استعمال سلطاتها.

الخاتمة

إن أغلب الدساتير عادة ما تخول السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية ، واتخاذها مجموعة من الإجراءات الضرورية في ظل هذه الظروف كان من اختصاص السلطة التشريعية .

وهذه الإجراءات والقرارات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية تعد معدومة في ظل الظروف العادية ، في حين تكون مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية ، عند وجود خطر جسيم حال يهدد كيان الدولة أو تعرض سلامة أراضيها للخطر ، لا يمكن مواجهتها إذا ما طبقت القوانين الاعتيادية ، وعليه يكون لهذه السلطة اتخاذ إجراءات استثنائية لدفع هذا الخطر .

إن الإجراءات الاستثنائية تضل مقيدة بالقيود الدستورية والضمانات المقررة في الدستور ، ولا تملك السلطة التنفيذية في حالة الضرورة التحلل من هذه القيود بدعوى الضرورة أو الظروف الاستثنائية ، وينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال تلك الظروف الاستثنائية فالضرورة تقدر بقدرها .

لأن نظرية الضرورة لا تعتبر خروجاً على مبدأ المشروعية ، حيث تكفل احترام مبدأ المشروعية بمجموعة من الضمانات ، وتعد الرقابة القضائية الضمان الأمثل على نشاط السلطات العامة ومكملاً لمبدأ المشروعية ، لأنها تحقق ضمانة أكيدة للأفراد لمواجهة السلطة العامة من اجل إصدار الحكم ببطلان التصرف المخالف للقانون أو التعويض عن الأضرار التي أحدثتها .

مما تقدم لابد من تحديد بعض الاستنتاجات هي كما يلي :

١ـ أن الدولة وبواسطة سلطات الضبط الإداري تهدف إلى حماية أمن المواطنين من المخاطر وسلامة حياتهم وأيضا يهدف إلى حمايتهم من مخاطر الإمراض وانتشارها والمحافظة على الهدوء في المدن ألاماكن العامة .

٢ـ فإذا كانت الإدارة في نطاق ممارستها لسلطات الضبط لها سلطة تقديرية إلا أنها ليست مطلقة من كل قيد ،إذ تخضع إجراءات الضبط وباعتبارها مجموعة من القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية القانونية ، كما لما كانت أجراء ووسائل الضبط من شأنها أن تضع قيودا على حريات الأفراد فإنها تخضع لعده قيود تحدد المدى الذي يجوز فيه للإدارة المساس بهذه الحريات .

٣ـ وجود رقابة قضائية على سلطات الضبط الإداري من حيث الهدف إذ يجب أن يهدف الضبط حماية النظام العام ، وإذا لم تهدف إلى حماية النظام العام نكون أمام انحراف في استعمال السلطة وأيضا يجب أن يكون السبب موجودا وحقيقيا وإن يكون الوسيلة المستعملة في حماية النظام العام لايؤدي إلى تقيد الحريات تقيدا مطلقا لأنها إهدار للحريات العامة .

وفي ختام بحثنا لابد من تحديد بعض التوصيات وهي كما يلي:
١ـ منح الإدارة سلطات أوسع لمواجهة الظروف الاستثنائية مع ضرورة إبقاء رقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط الإداري طيلة فترة الظروف الاستثنائية .
٢ـ التزام هيئات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية في جميع الأحوال بما يتلاءم مع حماية النظام العام وعدم تقيد حريات الإفراد لأنها تمثل إهدار الحريات العامة .

قائمة المصادر

المراجع المتخصصة والعامة :

أولا:الكتب

١- د. إبـراهيم عبـد العزيـز شـيحا : القضـاء الإداري ، مبـدأ المشـروعية ، منشـأة المعـارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٦ .

٢- ثروت الجوهري :مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،سنة ٢٠٠٥.

٣- د. حسين عثمان محمد عثمان : دراسة مقدمة في القانون الإداري ، جامعة العلاقات الدولية ، برنامج التعليم المفتوح ، غير منشور .

٤- د. رأفت فوده:مصادر المشروعية الإدارية ومسبباتها (دراسة مقارنة)،دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤.

٥- د.رمضان محمد بطيخ:الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٩٧.

٦- د.شاب توما منصور :القانون الإداري،ط٢،مطبعة جامعة بغداد،١٩٧٨.

٧- طعيمه الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون ، دار النهضة العربية - القاهرة ، سنة ١٩٨٤.

٨- عادل السعيد محمد أبو الخير:الضبط الإداري وحدوده ،مطابع الطوبجي، القاهرة ،سنة ١٩٩٣.

٩ ـ عامر احمد مختار:تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق ،رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعه بغداد،سنة ١٩٧٥.

١٠- د. عبد الرؤوف هشام محمد البسيوني : نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة في الشريعة الإسلامية ، ط٢ ،دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٩.

١١- د. عبد القادر بأينة :القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي ،دار توبقال - المغرب ،سنة ١٩٨٣.

١٢- عبد الناصر أبو سمهدانه :القضاء الإداري - الكتاب الأول ، دار النهضة العربية - القاهرة، بدون سنة نشر.

١٣ـ عدنان عمرو :القضاء الإداري - قضاء الإلغاء،ط٢، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة٢٠٠٤.

١٤- د. علي خطار شطاوي : الوجيز في القانون الإداري ،ط١، دار الوسائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣ .

----------:القضاء الإداري -الجزء الأول ، بدون مكان نشر ، سنة ٢٠٠٤.

١٥- د.علي محمد بدير د. عصام عبد الوهاب البرزنجي د. مهدي ياسين السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ١٩٩٣ .

١٦- عماد حسين عبد الله والسيد حلمي الوزان : الضبط الإداري والوظيفة الإدارية للشرطة ، ط٣ ، أكاديمية الشرطة في مصر ، كلية الشرطة ، ٢٠٠٥ .

١٧- د. مازن ليلو راضي : القضاء الإداري ، كلية القانون جامعة دهوك ، ٢٠١٠ .

---------- : الوجيز في القانون الإداري ، ط٥ ، دار المطبوعات ، القاهرة ،٢٠٠٤.

١٨- محمد الصغير علي :القرارات الإدارية ،دار العلوم للنشر ، الجزائر ،٢٠٠٥.

١٩- محمد عبد الله الديمني: تحول القرار الإداري ، دار الثقافة للنشر ، الأردن،٢٠٠١.

٢٠ـ د. محمد عبده أمام : القضاء الإداري ـ مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة ـ دراسة مقارنة، ط١،دار الفكر الجامعي ـ الإسكندرية ، بدون سنة نشر .
٢١ـ د.محمد علي جواد:مبادئ القانون الإداري ، جامعة المستنصرية ، كلية القانون ، ٢٠٠٢.
٢٢ـ د. مصطفى أبو زيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري ، المكتبة القانونية ، القاهرة ، بلا سنة نشر .
٢٣ـ مصطفى محمود عفيفي :الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ـ الكتاب الثاني ، ط١،بدون مكان نشر ،سنة ١٩٩٢.
٢٤ـ د. نواف كنعان : القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٣.
٢٥ـ د. وجدي ثابت غربال :السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ،منشأة المعارف الإسكندرية ،سنة ١٩٨٨.
٢٦ـ د. وسام صبار العاني : القضاء الإداري ، مكتبة السنهوري ، ط١،سنة٢٠١٥.
٢٧ـ يحيى الجمل :نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ،دراسة مقارنة،ط٣ ،دار النهضة العربية،القاهرة،سنة ٢٠٠٢.

ثانيا:الرسائل والبحوث:

١ـ أمير حسن جاسم :نظرية الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها المعاصرة ، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية،المجلد(٤)ـالعدد(٨)، سنة ٢٠٠٧ .
٢ـ د. ثروت بديوي : بحث بعنوان الشرطة والحرية ومبدأ التوازن بين سلطات الشرطة وحريات المواطنين ، مجلة الأمن والقانون ، أكاديمية شرطة دبي ، السنة الثالثة ، العدد الأول ، ١٩٩٥.
٣ـ سمى منذر خليفة : النظام العام ، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة بغداد (كلية القانون) ، غير منشور .
٤ـ عيسى ابن سعد النعيمي : الضبط الإداري وسلطاته ، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، سنة ٢٠٠٩.
٥ـ فادي نعيم جميل:مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ،رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام ، جامعة النجاح الوطنية ،فلسطين ،سنة ٢٠١١.
٦ـ فيصل أنسيغة: نظرية الظروف الاستثنائية وأثرها على الحريات العامة ، مجلة المنتدى القانوني ، كلية الحقوق ، جامعة بسكرة ، العدد الأول ،٢٠٠٥ .
٧ـ د.نغم احمد محمد ودولة احمد عبد الله: التنظيم القانوني لحالة الطوارئ ـ دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد٢، العدد ٤٢٠٠٥.
٨ـ هاني علي إبراهيم الطهماوي:نظرية الضرورة في القانون الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، دراسة مقارنة ،رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام ،جامعة القاهرة كلية الحقوق ،سنة ١٩٩٢.

ثالثا:القوانين:

١ـ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨.
٢ـ قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ .

مواقع الانترنيت:

١- مقال للسيد محمد خليل علام منشور على الموقع الاليكتروني
http ://www.startimes.com