



جامعة المنصورة

كلية الحقوق

الدراسات العليا

حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في القانون الإماراتي - دراسة مقارنة

بحث ضمن مقتضيات الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

محمد خليفة بن زاهرة الخيلي

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

وليد محمد الشناوي

أستاذ قسم القانون العام

وعميد كلية الحقوق - جامعة المنصورة

٢٠٢٣م

مقدمة البحث :

للإدارة حق استعمال أساليب الضبط الإداري لتحقيق أهدافها في الحفاظ على النظام العام طبقاً لما يمليه مبدأ المشروعية ضمن الظروف العادية، ولكن حياة الدولة ليست في اتساق دائم من الأمن والهدوء والطمأنينة، فقد تواجهها بعض الظروف الاستثنائية والأخطار التي قد تهدد سلامتها وكيانها، مما يتعذر معها كفاية التشريعات العادية لمواجهة هذه الأحوال فتضطر الإدارة باللجوء إلى تشريعات استثنائية تمكنها من السيطرة على زمام الأمور والمحافظة على كيانها وسلامتها.

وتعني الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري السماح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية، ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها في إطار ظروف استثنائية (غير عادية) للمحافظة على النظام العام، وبذلك تعفي هذه السلطات من قيود المشروعية العادية سواء تعلقت هذه القيود بالاختصاص أم الشكل أم الموضوع، كما تتمتع هذه السلطات باختصاصات واسعة وشاملة لم ينص القانون على تمتعها بها من ناحية أخرى.

إشكالية الدراسة :

أدت الظروف والأوضاع الاستثنائية الراهنة التي تمر بها غالبية البلدان العربية إلى ضرورة التدخل الفوري من جانب السلطات العامة، من أجل إنقاذ الدولة ونظامها العام وحماية مرافقها العامة من الأخطار الداخلية والخارجية التي تتعرض لها، وفي ظل قيام السلطات العامة بهذا الدور المنوط بها، فإنه ينبغي عليها بالمقابل الحفاظ على حقوق وحرريات الأفراد داخل الدولة، ومن هنا كان اختيارنا لسلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية موضوعاً لهذا البحث، حيث إن هذه الظروف تعكس الأهمية الخاصة والاستثنائية لسلطات الضبط الإداري مما جعلها تطرح نفسها كضرورة قانونية جديرة بالدراسة، وبالتالي فإن قواعد المشروعية العادية يجب أن تتطور لتلاحق تطور الأحداث بحيث يحل محلها في الظروف الاستثنائية مشروعية استثنائية من نفس النوع والطبيعة، وذلك حرصاً على تمكين الإدارة من أداء واجباتها من جانب وحماية الحقوق والحرريات الفردية من جانب آخر.

وقد أثر الباحث التركيز على موقف واتجاه المشرع الإماراتي مقارنة بالتشريعات الأخرى كالتشريع الفرنسي والمصري بوصفه مطبقاً لكثير من التشريعات الفرنسية، وأن الضبط الإداري ونظرية الظروف الاستثنائية هي من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي.

وتتجلى إشكالية هذه الدراسة في ماهية نظرية الظروف الاستثنائية ؟ وما حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ؟ وكيفية إدارة حالة الطوارئ والأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة والتشريع المقارن؟

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف، التي يمكن تلخيصها

على النحو الآتي:

١- بيان مفهوم الضبط الإداري، وأنواعه، وحالاته، وشروطه، ودراسة كافة الجوانب النظرية، والتشريعية، والقضائية، والعملية للضبط الإداري.

٢- بيان الحد الفاصل بين تحقيق المحافظة على الحقوق والحريات الفردية، وتحقيق النظام العام؛ لأن هذا الحد في غاية الدقة، حيث إن المشرع منح هيئات الضبط الإداري سلطات واسعة تستطيع من خلالها تنفيذ قراراتها بالقوة المادية، والخطورة تتمثل هنا في حالة خروج هذه الهيئات عن ضوابط المشروعية التي وضعها المشرع أيضاً لحماية الحقوق والحريات الفردية.

٣- بيان موقف المشرع الإماراتي والمشرع المصري من حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

أهمية الدراسة :

تأتي أهمية الدراسة انطلاقاً من أهداف الضبط الإداري الذي يهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهي الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، وتمارس السلطات تمارس الضبط الإداري حتى في حالة عدم وجود نص تشريعي لمواجهة هذا الخطر أو الانتهاكات، لذا أصبح من الضروري وضع حد لاختصاصات الضبط الإداري خاصة في ظل الأخطار والظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة، حتى يتم الموازنة بين متطلبات النظام العام وحماية حقوق وحريات الأفراد، ومن هنا تأتي أهمية هذا الدراسة في دراسة مدى سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في القانون الإماراتي والتشريع المقارن .

منهج البحث:

يتبنى الباحث في هذه الدراسة، منهجاً استقرائياً؛ لأن الموضوعات القانونية محل الدراسة تحتاج لاستقراء النصوص القانونية المختلفة، والمتعددة، واللوائح، والقرارات التنفيذية المرتبطة بموضوع الدراسة، لبيان مضامينها وأحدث التعديلات التشريعية المعمول بها، حتى تاريخ إتمام تلك الدراسة.

ويتبنى الباحث أيضاً، المنهج التطبيقي التحليلي، لما أسفر عنه العمل القضائي الفرنسي والمصري والإماراتي وفي الشريعة الإسلامية من أحكام في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، كما أن الباحث يحاول تفسير النصوص والآراء والأحكام من أجل معرفة نقاط القوة والضعف بها، من أجل معالجة أوجه الخلل في القواعد القانونية التي تنظم نشاط الضبط الإداري.

ومن ناحية ثالثة، يتبنى الباحث المنهج المقارن، لأن المقارنة تقوم في العلوم النظرية - ومنها القانون - مقام التجربة في العلوم العلمية علمنا ما للمقارنة من أهمية بالغة في الأبحاث القانونية، ومن ثم فقد قام الباحث بالمقارنة بين النظام القانوني الفرنسي والمصري والنظام القانوني الإماراتي.

خطة البحث :

قسم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي :

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري .

المبحث الأول : تعريف الضبط الإداري نظرية الظروف الاستثنائية.

المبحث الثاني: إدارة حالة الطوارئ والأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة وفي التشريعات المقارنة.

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري

تمهيد وتقسيم :

تتطلب دراسة موضوع الضبط الإداري ضرورة تعريف هذا المصطلح في اللغة والقانون، وبيان مفهومه في الشريعة الإسلامية؛ وذلك للوصول إلى كينونة ما يتضمنه من معان وأهداف. وعلى ذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري في القانون الوضعي.

المطلب الثاني: تعريف الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية.

المطلب الأول

تعريف الضبط الإداري في القانون الوضعي

تتزايد أهمية الضبط الإداري في الآونة الأخيرة؛ نظراً لتزايد تدخل الدولة في شتى مناحي الحياة، وارتدادها للعديد من المجالات والأنشطة، وإدارة بعض المرافق العامة، وتنفيذ القوانين، فضلاً عن دورها الرقابي على العديد من المجالات، بقصد المحافظة على النظام العام واحترام الحقوق والحريات العامة للأفراد^(١)، فلا مساس بهذه الحقوق والحريات ما لم تلح الضرورة على ذلك بغرض المحافظة على النظام، ويكون ذلك من خلال تحقيق التوازن بين الحقوق والحريات الفردية وبين المحافظة على النظام العام داخل المجتمع.

وعند توضيح فكرة الضبط الإداري وما تعنيه فينبغي أن نرد الفكرة إلى أصولها التاريخية لإزالة ما أحاط بها من غموض ولبس، وهو ما نستوضحه من خلال ما أطلق على اللفظ من مسميات ومصطلحات في كثير من حضارات، وبلدان العالم، فكلمة الضبط جاءت مرادفة لكلمة بوليس (Police) التي استخدمت منذ القدم للدلالة على وظيفة البوليس في كثير من اللغات، حيث اشتقت من اللغة اللاتينية للتطور الذي حدث عبر العصور، ومعناها عند قدماء الإغريق (المدينة) أو الشخص المناط به مسؤولية أمن المجتمع، أو المدينة ولذا فهي

(١) د/ عبد الرؤوف هاشم، نظرية الضبط الإداري مقارناً بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٨،

مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بنمو، واستقرار، وازدهار المدينة حضارياً والذي يحتاج إلى مناخ يسوده الأمن^(٢).

وقد تناقل مصطلح الضبط في الحضارات المختلفة بالعديد من التعريفات، ففي عهد الحضارة اليونانية القديمة عرف بعض الفلاسفة مصطلح الضبط بتعريفات متعددة، فقد عرف أفلاطون الضبط بأنه الحياة القائمة على القوانين واللوائح، بشكل مثالي يضمن المحافظة على النظام العام في المدينة^(٣).

ويعني مصطلح الضبط عند أرسطو، السيادة القانونية للنظام القائم على انتظام الحياة السياسية في المدينة، والمحافظة على حياة الأفراد، والعمل على توفير الاستقرار والأمن في المدينة^(٤).

ويرى بعض الفلاسفة أن الدولة المنظمة تنظيمياً دقيقاً هي التي يطلق عليها مصطلح (الدولة المنضبطة)^(٥).

ومن الجدير بالذكر، أن مصطلح الضبط الإداري هو المقابل لمصطلح البوليس الإداري، واستقر الفقه على ترادف المعنى لهذين المصطلحين، وذلك بالرغم من أن مصطلح البوليس الإداري ليس مصطلحاً عربياً، فقد استعارت اللغة العربية العديد من المصطلحات غير العربية في أصلها، والدليل على ذلك أن القرآن الكريم قد استعمل مصطلحات ليست عربية مثل "سندس واستبرق"^(٦).

(٢) د/ منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١م، ص ٢٦؛ د/ سعاد الشراقوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٨٣م، ص ١٢؛ د/ أحمد زكي بدوي، مصطلحات العلوم الاجتماعية، الطبعة الثانية، مكتبة لبنان، ١٩٨٣م، ص ٢٣.

(٣) د/ جيمس كريمير، مفتش شرطة لندن، نظم الشرطة في العالم، ترجمة العقيد كمال الحديدي، معهد الدراسات العليا لضباط الشرطة المصرية، القاهرة، ص ٢٧؛ د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م، ص ٧؛ د/ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الطبعة الأولى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥م، ص ٧٧.

(٤) د/ على صالح المصري، وظيفة الشرطة في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة المصرية، القاهرة، ١٩٩٧م، ص ٧.

(٥) د/ ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإداري في الإمارات، الطبعة الأولى، دار القلم للنشر والتوزيع، ١٩٩٠م، ص ٨٣.

(٦) د/ سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، المجلد ١، العدد ١، ١٩٩٣، ص ٢٧٤.

تعريف الضبط الإداري في اللغة:

تتضمن كلمة الضبط في اللغة العربية مجموعة من المفاهيم التي تحتوي على معانٍ مختلفة على النحو التالي:

أولاً: الدقة في التحديد حيث يقال: ضبط الأمر بمعنى أنه حدده على وجه الدقة (٧).
ثانياً: إعادة الأمور إلى نصابها ووضعها القانوني الصحيح وطبيعتها المعتادة عقب إصابتها بخلل أو اضطراب منحرفاً بها عن حكم هذا القانون (٨).
ثالثاً: القبض أي الإمساك بالشخص أو بالشيء الخافي عن العين والمطلوب التمكن من وضع اليد عليه بعد مشاهدته، فيقال: ضبط ذلك الشخص أو ضبط هذا الشيء.
رابعاً: التحرير الكتابي لواقعة ما يخشى اندثار معالمها وزوال آثارها من الذاكرة عن مشاهدتها ولذلك يقال: ضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها، أو تصوير كتابي لواقعها (٩).
ويقال الضبط لزوم الشيء وحبسه لا يفارقه في كل شيء (١٠).

ويعني الضبط أيضاً: الحفظ الذي يقصد منه الضبط بحزم بالغ، فيقال: ضبطه ضبطاً بمعنى حفظه بالحزم حفظاً بليغاً (١١)، ويقصد به أيضاً الأحكام أو الأتقان أي القيام بمزاولة أمر ما دون نقص أو خلل أو قصور ويقال: ضبط البلاد أي قام بأمرها قياماً ليس فيه نقص بمعنى حفظها بحزم من أي خلل، أو مخاطر قد تلم بها (١٢).

ويشتق من كلمة ضبط الضابطة ومفردتها ضابطي ويقصد بها جند الوالي المكلفين بجمع الأموال، والمحافظة على الأمن، والقبض والتعقب، والاحضار للمجرمين وغيرهم إلى باب الحكومة (١٣).

ويشير مصطلح البوليس في اللغة الفرنسية إلى مجموعة الأوامر والمبادئ التي تحقق ما تصبوا إليه الجماعة من أهداف سياسية، إلا أنه ما لبث أن استخدم مصطلح (Letaplice)

(٧) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، ١٩٨٠م، ص ٣٧٦ وما بعدها.

(٨) المنجد في اللغة والأدب والعلوم، بيروت، الطبعة الأولى، المطبعة الكاثوليكية، بدون سنة نشر، ص ٤٤٥.

(٩) د/ بهاء الدين إبراهيم محمود، الشرطة والأمن الداخلي في مصر القديمة، هيئة الآثار المصرية، ١٩٨٩م المقدمة؛ د/ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثالث أموال الإدارة العامة

وامتيازاتها، القاهرة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٨.

(١٠) قاموس لسان العرب، الجزء التاسع، الدار المصرية للتأليف والترجمة، ص ٢١٤، فصل الضاد.

(١١) قاموس مختار الصحاح، الطبعة الثالثة.

(١٢) المعجم الوجيز، مرجع سبق ذكره. ص ٣٧٧.

(١٣) المنجد في اللغة والأدب والعلوم، مرجع سابق، ص ٥٤٦.

ومعناه الدولة الأكثر انضباطاً، وانتظاماً، وقانونية أي التي تقف قواعدها القانونية بالمرصاد لاستبداد السلطة الحاكمة (١٤).

ومن الملاحظ أنه في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد في كثير من الأحيان ترادفاً لغوياً بين مسمى الحرس، أو العساكر، أو الشرطة، أو القوة العامة، والضبط، غير إن الأخير عرف في هذه الدولة منذ أن كانت إمارات مستقلة على أنه الوظيفة الرئيسية لهذه المسميات جميعها، ولكن باختلاف الزمن والأسر الحاكمة ونوع النظام الحاكم آنذاك، وبالرغم من اختلاف تلك المسميات، إلا أنها اتفقت على أنها وظيفة رجال الشرطة الذين يناط بهم عملية المراقبة، والمتابعة والإحضار والقبض، والتنفيذ للأوامر وغيرها مما يصدر عن الشيء في القبيلة أو الوالي، أو الحاكم (١٥).

وفي العهد الحديث أصبح لكلمة الضبط مكانتها القانونية، فقد أتت مواد الدستور المؤقت الصادر في ١٥ شوال عام ١٣٩١ هـ، الموافق ٢ ديسمبر عام ١٩٧١م، والمعدل بالتعديل الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٩٦م، الصادر بتاريخ ٢٢ رجب عام ١٤١٧ هـ، الموافق ٢ ديسمبر عام ١٩٩٦م موضحة لمعنى الضبط ولتؤكد على وجوده (١٦).

أما في مصر، فقد استخدم المشرع المصري كلمة الضبط للدلالة على الهيئات القائمة على وظيفة الضبط الإداري، أي الأشخاص المنوط بهم ممارسة سلطات البوليس في مواد دستورية عديدة مثل الدستور المصري الصادر في عام ١٩٢٣م، ودستور ١٩٥٦م، ودستور ١٩٥٨م، والدستور المؤقت الصادر عام ١٩٦٤م، ودستور ١٩٧١م (الملغي) (١٧)، وأخيراً الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤م.

وقد تعرضت النصوص التشريعية في فرنسا ومصر والإمارات للضبط الإداري من خلال ذكر أغراضه التي فرضها المشرع، غير إنه لم يضع له تعريفاً صريحاً ومحددًا، وأيضاً لم يضع القضاء الإداري سواء في فرنسا أم مصر أم الإمارات تعريفاً للضبط الإداري.

(١٤) د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ١٩٧٣م، ص ٤٢١.

(١٥) د/ إبراهيم محمد علي، القانون الإداري- النشاط الإداري، الطبعة الأولى، دار السعيد للطباعة وشبطين الكوم، ١٩٩٤م، ص ١١٧.

(١٦) د/ صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م، ص ٧٩٥.

(١٧) د/ محمد فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، أكاديمية شرطة دبي، ١٩٩٦م، ص ٣٨٧.

وقد حاول العديد من فقهاء القانون العام وضع تعريف لمصطلح الضبط الإداري لتحديد مضمونه بصورة واضحة لا غموض ولا لبس فيها، وعلى ذلك سنعرض هذا المبحث من العناصر التالي:

أولاً: تعريف الضبط الإداري في التشريع.

ثانياً تعريف الضبط الإداري في الفقه الإداري.

ونوضح تلك العناصر على التفصيل التالي:

أولاً: تعريف الضبط الإداري في التشريع:

١ - تعريف الضبط الإداري في التشريع الإماراتي:

يتضح من مطالعة النصوص التشريعية الصادرة في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة ومصر أنها قد خلت من وضع تعريف محدد ومنضبط لمفهوم الضبط الإداري، غير أن اهتمام المشرع تركز في تحديد أهداف الضبط الإداري^(٨)، والسبب في ذلك يعود إلى النسبية التي تمتاز بها فكرة النظام العام، حيث إنها تختلف باختلاف الزمان والمكان، فضلاً عن أن المشرع ترك تعريف الضبط الإداري للفقه، والقضاء للاجتهاد في تحديد ماهيته^(٩). ومن الملاحظ أن دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ والمعدل بالتعديل الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٩٦م قد تناول أهداف الضبط الإداري بشكلها العام دون الدخول في التفاصيل، غير أنه ركز على الأمن المحلي لكل إمارة، فقد تناولت المادة ١١٧ من هذا الدستور وظيفة الضبط الإداري الخاص بالأمن في كل إمارة من الإمارات السبع فيما يتعلق بالأمن الداخلي باعتباره جزء لا يتجزأ من أمن دولة الإمارات العربية المتحدة حيث نصت على أن "يستهدف الحكم في كل إمارة بوجه خاص، حفظ الأمن والنظام داخل أراضيها وتوفير المرافق العامة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها".

وقد ذكرت المادة (١٤) من الباب الثاني - من ذات الدستور - والتي جاءت تحت عنوان (الدعامات الاجتماعية والأساسية للاتحاد) أن الغرض من التنظيم الضبطي هو المحافظة

(٨) د/ طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٧٨م، ص ٤٨٦؛ د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ١٠٤.

(٩) د/ جعفر محمد أنس قاسم، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة المطبوعات التجارية، ١٩٨١م، ص ١٩١؛ د/ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٧٨.

على إقامة العدل والمساواة والتكافؤ بين المواطنين وتوفير الأمن^(٢٠)، ثم تعرضت المادة ١٤ من ذات الدستور إلى اختصاص سلطات ذلك التنظيم والتي جاءت ضمن الباب الثالث تحت عنوان (الحريات والحقوق والواجبات) وتتمثل هذه الاختصاصات في صيانة النظام العام بشتى الطرق، وقبول الشكاوى والتحقيق فيها، وإحالتها إلى جهات التحقيق المختصة^(٢١).

كما تناولت المادتان ١٣٨، ١٣٩ من ذات الدستور تكوين قوة الأمن الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة بشكل عام، فقد نصت المادة ١٣٨ على أن "يكون للاتحاد قوات مسلحة برية وبحرية وجوية، موحدة التدريب والقيادة، ويكون تعيين القائد العام لهذه القوات، ورئيس الأركان العامة، وإعفاؤهما من منصبيهما بمرسوم اتحادي. كما يجوز أن يكون للاتحاد قوات أمن اتحادية.

ومجلس وزراء الاتحاد هو المسؤول مباشرة أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد عن شؤون هذه القوات جميعاً.

وتنص أيضاً المادة (١٣٩) من الدستور ذاته على أن "ينظم القانون الخدمة العسكرية، والتعبئة العامة أو الجزئية، وحقوق وواجبات أفراد القوات المسلحة، وقواعد انضباطها، وكذلك الأنظمة الخاصة بقوات الأمن الاتحادية.

كما نصت المادة ٦ من القانون الاتحادي رقم ١٢ لسنة ١٩٧٩م المعدل في شأن قوة الشرطة والأمن على الاختصاصات والواجبات التي يعهد بها إلى قوة الشرطة الاتحادية^(٢٢).

٢- تعريف الضبط الإداري في التشريع المصري:

تناولت المادتان ٢٠٦، ٢٠٧ من الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤م تنظيم هيئة الشرطة المصرية والاختصاصات المنوطة بها، فقد نصت المادة ٢٠٦ على أن "الشرطة هيئة

(٢٠) نصت المادة (١٤) من دستور دولة الإمارات المؤقت الصادر عام ١٩٧١ والمعدل إلى الدائم بالتعديل الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٩٦م على أن "المساواة، والعدالة الاجتماعية، وتوفير الأمن والطمأنينة، وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، من دعائم المجتمع، والتعاقد والتراحم صلة وثيقة بينهم.

(٢١) نصت المادة (٤١) من ذات الدستور على أنه: "لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى الى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب".

(٢٢) حيث تنص المادة السادسة من القانون رقم ١٢ على أن: "تكون قوة الشرطة مسؤولة عن حماية أمن دولة الاتحاد من الداخل ومكافحة الجرائم، والأفعال التي من شأنها المساس بمصالح الدولة وأمنها ومنع وقوعها، وضبط مرتكبيها في حالة وقوعها، وجمع الأدلة الموصلة إلى إدانتها، والقيام بأعمال التحقيق التي يعهد بها إليها طبقاً للقانون وتنفيذ القوانين واللوائح وكافة الأوامر والإجراءات التي يناط بها تنفيذها". وفي مصر تنص المادة (١٠٩) على أنه: "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات".

مدنية نظامية، في خدمة الشعب، ولولاها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام العام، والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية، وتكفل الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتهم، وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك".

كما نصت المادة ٢٠٧ من ذات الدستور على أن "يشكل مجلس أعلى للشرطة من بين أقدم ضباط هيئة الشرطة، ورئيس إدارة الفتوى المختص بمجلس الدولة، ويختص المجلس بمعاونة وزير الداخلية في تنظيم هيئة الشرطة وتسيير شئون أعضائها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، ويؤخذ رأيه في أية قوانين تتعلق بها".

ونص الأمر العالي الصادر عام ١٨٩٤م على اختصاصات البوليس بالمحافظة علي النظام والأمن وعلى الأخص من الجرائم وضبطها وحماية الأعراض والأرواح والأموال، وتنفيذ ما تفرضه عليه القوانين واللوائح من واجبات. والاختصاصات الواردة في هذا الأمر تناقلتها كل التشريعات الشرطة المتعاقبة وهي، المادة ٣ من القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥، والمادة ٣ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ (٢٣).

وقد نصت المادة ٣ من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الحالي والمعدل بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠١٨، على أن تختص هيئة الشرطة بالمحافظة علي النظام العام والأمن والآداب، وحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات".

ويؤخذ على النصوص الواردة تناولها لأغراض الضبط بعبارات مبهمة وغامضة مما تعذر معه تحديد تلك الأغراض بصورة واضحة، وتكراره لبعضها دون داع مثل عبارة (وتؤدي الشرطة واجبتها في خدمة الشعب) تتضمن ما سيأتي بعد ذلك في النص من أغراض على اعتبار أن خدمة الشعب في رأيي عبارة ذات شمولية تتعلق بكافة الأغراض التي يجب على الشرطة أن تنهض بها لصيانة النظام العام في المجتمع وإن كان موضوع التحديد في بعض الأحيان يكون ذو جدوى وفائدة، إلا أن عرضه بهذه الصورة يعني وقوع المشرع في التكرار لبعض الأغراض.

٣- تعريف الضبط الإداري في التشريع الفرنسي:

(٢٣) نشر القانون رقم ٢٣٤ في الوقائع المصرية بتاريخ ٢٧ إبريل ١٩٥٥م وعمل به اعتباراً من ١٩٥٥/٥/١م، أما بالنسبة للقانون رقم ٦١، نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢١ مارس ١٩٦٤م، وعمل به اعتباراً من ١٩٦٤/٣/٢٢م.

تناولت النصوص التشريعية الفرنسية أغراض الضبط، فقد نصت المادة رقم ٥٠ من مرسوم ١٤ ديسمبر ١٧٨٩ على أن سلطات البلدية يقع علي عاتقها أن تجعل السكان ينعمون بمزايا الضبط وخاصة النظافة والصحة والأمن بالشوارع والأماكن والمنشآت العامة، وقد أعيد طرح هذا النص في القانون رقم ٢٨ سبتمبر ١٩٧١ بشأن التنظيم البلدي (٢٤).

ويلحظ أيضاً أن المواد من رقم ١٦ إلى رقم ٢٠ من قانون ٣ برومير - السنة الرابعة من الثورة تنص على أنه: "أنشئت الشرطة لحفظ النظام العام والحرية والملكية وأمن الأفراد، وتنقسم إلى شرطة إدارية وشرطة قضائية، والشرطة الإدارية موضوعها حفظ النظام العام في كل مكان وفي كل جزء من الدائرة العامة، وتهدف أساساً إلى منع الجرائم، وتبحث الشرطة القضائية عن الجرائم التي لم تتمكن الشرطة الإدارية من منع ارتكابها. وتجمع الأدلة وتسلم الفاعلين إلى المحاكم التي عهد إليها القانون بمعاقتهم" (٢٥).

وقد انتهى ذلك التدرج لقوانين الضبط في فرنسا بالمادة رقم ١/٩٧ من قانون ٥ إبريل ١٨٨٤ والتي تنص على أن هدف الضبط البلدي هو حسن النظام، والأمن، والصحة العمومية (٢٦).

ويلحظ أن هذه المادة لم توضح أغراض الضبط بصورة واضحة ومحددة، فلم تذكر جميع أغراضه، فالسكينة التي تعتبر أحد التزامات الضبط الأساسية بتجنيب المواطنين الإزعاج الذي يجاوز ذلك الذي تتطوي عليه عادة الحياه في المجتمع لم يرد له ذكر في المادة ٩٧، وهذا ما جعل CASTAGNE أن يقرر في رسالته بأن خاتمة المادة ٩٧ لم تعد تسمح بالشك في أن تلك المادة بيانية ودلالية فقط فقد جاء فيها أن "الضبط البلدي يشمل بوجه خاص ثم عدت خاتمة المادة الأنواع المختلفة للضبط البلدي، وإذا عرفنا أن عبارة بوجه خاص ليست مجرد إنشائية في أسلوبها بل أدرجت في القانون بناءً على اقتراح PEUVELEY المقرر، حتي لا يبدو التعداد تحديدياً لإدراكنا أنه من الصعب التمسك بالطابع الشامل لمضمون المادة ٩٧"، ويستطرد قائلاً "أن القضاء الإداري الفرنسي لا يربط قراراته المتعلقة بالضبط بثلاثية المادة ٩٧ وذلك بوجه خاص في حالات عديدة حيث إن نصوص قانون ١٨٨٤ لا تفي بالغرض بشكل واضح"، ويلحظ أيضاً أن مفوض الحكومة COR NEILIE في قضية BALDY في ١٠

(24) C. Klein ; La police du domaine public, thèse de doctorat, Droit, Strasbourg, 1965; Paris, L.G.D.J., 1966, p 37.

(٢٥) د/ محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، مجلد ١٠٤، العدد ٥٠٦، إبريل، ٢٠١٢، ص ٢١٥-٢٦٩.

(26) J. Castagne ; Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, Paris, L.G.D.J., 1964., p 32 ..

أغسطس ١٩١٧ يذكر في مذكرته أن حدود ومجالات الضبط العام لا تشكلها العناصر التقليدية وهي الأمن والهدوء والصحة العمومية ولكن مجالها هو إطار مفهوم النظام العام^(٣٧).

ثانياً: تعريف الضبط الإداري في الفقه:

يمكن تعريف الضبط الإداري بصفة عامة بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"^(٣٨).

ويلاحظ أن هذا المعنى ينصرف إلى وظيفة الجهة القائمة على الضبط الإداري، وهذه الجهة يطلق عليها اسم "الشرطة"، وهذه الوظيفة غالباً ما تتعرض للحريات في المجتمعات الحديثة، وذلك بموجب القيود التي يفرضها المشرع على الحقوق والحريات؛ لأن سلطات الضبط الإداري تملك تقييد الحريات سواء من خلال تنفيذها للقوانين الصادرة في هذا الخصوص وإما من خلال فرضها لقيود جديدة مبتدأه، وعلى ذلك فإن الحريات العامة **تتقيد الحرية بقيدين هما:**

- القيد التشريعي:

هو الذي يفرضه المشرع وتستطيع الإدارة استناداً إليه أن تفرض قيوداً جديدة تنفيذاً للتشريع الصادر في هذا الشأن وهو الضبط التشريعي.

- القيد الإداري أو القيد المبتدأ:

ويقصد به القيد الذي تفرضه الإدارة بموجب السلطات المخولة لها حماية للنظام العام؛ وذلك لأن توقي الأضرار والجرائم أفضل من معالجتها بعد وقوعها، فلا تملك الإدارة أن تتخلى عن دورها في المجال، ولذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه إذا لجأت إحدى البلديات إلى إدارة حمامات الشواطئ عن طريق الامتياز، فإنها تظل مسؤولة عن سلامة المستحمين بمقتضى سلطات البوليس أو الضبط الإداري، واستقر مجلس الدولة الفرنسي على التزام الإدارة بالتصرف إذا قامت دواعي الضبط الإداري، حتى ولو لم ينص المشرع على تصرف محدد لمواجهة تلك الحالة، فلا تملك الإدارة الامتناع عن التدخل بحجة عدم وجود نص

(٣٧) د/ عادل السيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، بدون دار نشر، ١٩٩٣، ص ٩٦.

(٣٨) د/ سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٤ وما بعدها.

قانوني، وذلك على خلاف القواعد العامة التي تمنح الإدارة حرية سلطتها التقديرية في اختيار وتوقيت التدخل من عدمه (29).

وعلى ذلك يعد الضبط الإداري هو الوظيفة الأساسية للإدارة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دولة، وتعتبر هذه الوظيفة عن سيادة السلطة الحاكمة وجوهر وجود الدولة. ذلك لأن المجتمع الإنساني لا يتصور وجوده بدون ضبط سلوك أفراد في ممارسة حقوقهم الطبيعية، إذ أن تنظيم هذا السلوك يعمل على حماية النظام العام وبمقتضاه تستطيع الإدارة اتخاذ تدابير تقيد ممارسة الأفراد لحياتهم وأنشطتهم الخاصة، تختلف شدتها تبعاً لنوع الحرية موضوع التقييد.

وإذا كان الضبط قد توسع في القانون الوضعي بسبب كثرة تدخل الدولة في كثير من جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فإن الشريعة الإسلامية الغراء تعمل على تحقيق المقاصد الشرعية المتعلقة بالكليات الخمس وهي حماية الدين والنفس والنسل والعقل والمال، وبالتالي تعمل الشريعة الإسلامية على تحقيق كافة نظم الحياة الدينية والدنيوية.

ووظيفة الضبط في القانون الوضعي تشبه في الشريعة الإسلامية وظيفة المحتسب بالمقابلة بين الاختصاص المنوط بهما فوظيفه الضبط هي وظيفة وقائية وكذلك وظيفة المحتسب التي تمنع أي عمل يؤدي إلى خلل في النظام العام.

وإزاء تجنب المشرع الدستوري والعادي في جمهورية مصر العربية ودولة الإمارات العربية المتحدة لتحديد مفهوم الضبط الإداري وبيان ماهيته، فقد حاول العديد من فقهاء القانون العام صياغة تعريفات متعددة لهذا المصطلح، وقد اختلفت التعريفات باختلاف الاتجاهات والمدارس القانونية العديدة.

ومن الملاحظ أن أساس هذه الاختلافات هو اختلاف الزاوية التي ينظر منها كل فقيه إلى هذا المصطلح، فقد ينظر بعض الفقهاء إلى الضبط الإداري من جانب الغاية التي يهدف الضبط إلى تحقيقها، والبعض الآخر ينظر إليه باعتباره نشاطاً إدارياً، والبعض الآخر ينظر إليه باعتباره قيماً على الحقوق والحرريات الفردية. وعلى ذلك سنتناول تلك العناصر على التفصيل التالي.

١- تعريف الضبط الإداري على أساس الغاية :

ارتبط هذا التعريف - الذي يوصف بأنه تعريف واسع للضبط الإداري - بالنشأة الأولى للضبط، حينما كانت وظيفته مختلطة بوظيفة الحكم قديماً، ولعل هذا المفهوم كان مستنبطاً من الدلالة اللغوية (Police) أي الضبط وهو مجموعة القواعد التي يقتضيها تحقيق أهداف

(29) A. De Laubadère ; Trait elementaire de droit administratif ،4eme ،ed، 1967. p.51.

الجماعة السياسية^(٣٠)، وما لبث هذا المعنى أن اتجه نحو التحديد بفعل الزمن وخضوعه لعوامل ذات أهمية مثل يقظة الشعوب، وتطور الفكر السياسي، والاعتراف بحقوق الأفراد وحررياتهم^(٣١)، فأدى ذلك إلى أن أخذ مفهوم الضبط الإداري بفكرة قانونية قابلة للتحديد، ووفقاً لذلك فإن اصلاح الضبط لا يعدو أن يكون تعبيراً عن التنظيم القانوني، بل يكاد يكون مطابقاً لكلمة (القانون)، واستناداً إلى هذا الفهم فقد عرف الفقيه هوريو (Hauriou) الضبط بأنه "سيادة النظام والسلامة عن طريق التطبيق الوقائي للقانون"^(٣٢).

ومن أقدم التعريفات في الفقه الفرنسي للضبط الإداري تعريف الفقيه NICLAS DELAMARE الذي حدد أهداف الضبط في أحد عشر جزءاً يشملها النظام العام وهي الحفاظ على الدين، والنظام، والآداب، والصحة، والأغذية، والأمن، والسكينة العامة، والطرق، والعلوم والفنون الحرة، والتجارة، والصناعات والفنون الميكانيكية، والمرافق المحلية، والعمال غير المختصين (عمال اليومية)، والفقراء، وعلى ذلك، فإن هذا المعنى للضبط يتسع ليشمل متطلبات النظام الاجتماعي^(٣٣).

وقد كان لتعريف الفقيه DELAMARE أهمية بالغة في تحديد وظيفة الضبط حول الوظائف الثلاث المتمثلة في (الأمن والصحة والسكينة) والذي تضمنه تعريف DELAMARE في هذا الوقت المبكر^(٣٤).

ومن أهم التعريفات الحديثة في الفقه الفرنسي، ما ذكره الفقيه LAVBADERE الذي عرف الضبط الإداري بأنه شكل من أشكال عمل الإدارة، والذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام^(٣٥).

(٣٠) د/ محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، القاهرة، السنة ٤٨، العدد ٣، الثالث والرابع، ص ٤.

(٣١) د/ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٢م، ص ١٥٧.

(٣٢) د/ محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، القاهرة، ١٩٦٢، ص ١٠٩؛ د/ عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام وأثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م، ص ٨.

(33) La religion la discipline , les moeurs , la saine . les vivres . la surete el la tranquillite publique . la voirie , les sciences et les arts liberaux, le commerce . les manufactures et les arts mecaniques , les servitudes domestiques , les manoeuvriers et les pauvres " - Nicolas de La Mare ; Traite de la police , 1722 , 1.1 p. 1, C. Klein ; La police du domaine public, thèse de doctorat, Droit, Strasbourg, 1965; Paris, L.G.D.J., 1966, p 36..

(34) A. De Laubadère, J. C. Venezia et Y. Gaudemet; Traité de droit administratif, t. 1, 11e éd, Paris, L.G.D.J., 1986, p. 643..

- وبالرغم من أهمية هذا المفهوم المتقدم للضبط الإداري، إلا إنه لم يسلم من الانتقادات العديدة ومنها ما يلي:
- أنه جعل السلطة الإدارية كلها شكلاً من أشكال الضبط في حين أن الضبط الإداري يعد شكلاً من أشكال السلطة الإدارية^(٣٦).
 - صعوبة التمييز بين الضبط الإداري وبين المرفق العام وهما يمثلان صور النشاط الإداري داخل الدولة، فهذا التعريف يخلط بينهما، وهو ما يخالف الواقع؛ نظراً لأن نشاط الضبط الإداري يختلف عن باقي الأنشطة الإدارية الأخرى وعلى الأخص في إدارة المرافق العامة داخل الدولة^(٣٧).
 - أن الضبط الإداري في ظل هذا المفهوم الموسع يفقده خصائصه التي يتميز بها، لاسيما في حالة كونه مرادفاً للتتظيم القانوني^(٣٨).
 - يفترض في التعريفات القانونية ألا تكون عمليات منطقية بحتة ولا تحكيمية خالصة، وإنما ينبغي أن تكون ذات وظيفة توافقية بين المنطق المنسق والفائدة العلمية حتى تؤدي إلى تقسيمات ذات فائدة وقابلة للاستخدام^(٣٩).
 - وأخيراً فإن ثمة انتقاد يمكن توجيهه إلى هذا الرأي مؤداه إغفاله لعلاقة الضبط الإداري بالحقوق والحريات العامة للأفراد من جهة، وعدم وضع الضبط في قالب الإداري من جهة أخرى. وعلى ذلك فإن هذا الاتجاه يبدو أنه لم يتمكن من الصمود والاستمرار تجاه الواقع العملي.

٢- تعريف الضبط الإداري على أساس أنه نشاط إداري :

اجتهد أنصار هذا الاتجاه في محاولة تُلافي بعض أوجه القصور والتي اعترت الاتجاه الفقهي سالف الذكر، وذلك من خلال وضع الضبط الإداري في قالب إداري، فقد عرفه بعض الفقهاء على أنه: "توع من الولاية الضابطة اختصت بها السلطة التنفيذية أو الإدارة العامة، إما أصالة أو بطريق الإنابة التشريعية بغية إقرار النظام واستتباب الأمن أو المحافظة على السكينة

(35) une forme d action de ladministration qui consiste a reglementer laclivite des particuliers en vue dassurer le maintien de lordre public ..

^(٣٦) د/ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦١.

^(٣٧) د/ علي شطناوي، مبادئ القانون الإداري، الجامعة الأردنية، بدون دار نشر، ١٩٩٦، ص ٣٠٩.

^(٣٨) د/ محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧.

^(٣٩) د/ ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة عين شمس، ١٩٩٢، ص ٢٦.

العامّة أو الصّحة العامّة" (٤٠)، وفي ذات التّجاه عرف بعض الفقهاء الضبط الإداري بأنّه: " مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة النظام في حالة اضطرابه، وبذلك يتحدّد تعريف الضبط الإداري بغاية النشاط الإداري وهي حماية النظام العام" (٤١).

ويلاحظ من هذين التعريفين المتقدمين، أنّهما تناولوا مفهوم الضبط الإداري من زاوية النشاط، ويلاحظ أنّهما قد أخذت بعين الاعتبار الجوانب الإدارية، وهذه خطوة جيدة في التّجاه الصحيح نجم عنها إمكانية تمييز الضبط الإداري كنشاط عن باقي أنشطة الإدارة الأخرى، وأمکن بالتالي تلافى الانتقاد الموجه للتّجاه الأوّل الذي خلط بين الضبط الإداري والمرفق العام في معرض تعريفه للضبط الإداري، ولكن يلاحظ على مثل هذا التّجاه أنّه أغفل علاقة الضبط الإداري بالحريات العامّة، فكان ينبغي عند تعريف الضبط الإداري إبراز تلك العلاقة القائمة بين الضبط الإداري والحريات العامّة، وهذا ما حاول أنصار التّجاه الثالث تداركه.

٣- تعريف الضبط الإداري باعتباره قيماً على الحريات العامّة :

ظهرت اتجاهات فقهية تبرز العلاقة بين الضبط الإداري والحريات العامّة والتي أغفلتها التّجاهات السابقة، فقد عرف بعض أنصار هذا التّجاه الذي يرى أنّ الضبط الإداري يعد قيماً على الحريات العامّة بأنّه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحدّ بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام" (٤٢).

ويلاحظ أنّ هذا التعريف أغفل جانباً مهمّاً في هذه العلاقة وهو الجانب المتعلق بالغرض من تقييد حريات الأفراد، الذي يتمثل في تنظيم وتسهيل ممارستهم لهذه الحريات وتحقيق استمتاعهم جميعاً بها دون تمييز بسبب الدين أو العرق أو اللّغة الخ (٤٣)، وبالرغم من أنّ أنصار هذا التّجاه قد حاولوا جاهدين تلمس المفهوم الصحيح للضبط الإداري من خلال تركيزهم على فكرة (القيد الوارد على الحريات العامّة) إلّا أنّه لم يوفق في صياغة التعريف لتركيزه على أنّ الضبط الإداري هو قيد على الحريات العامّة دون إبراز الأصل وهو حرية نشاط الأفراد، وكان من الأجدى من مناقشة القيود في ضوء ذلك .

ويبدو أنّ الاعتبارات المتقدمة قد نبهت جانباً من الفقهاء إلى تعريف الضبط الإداري في ضوء ما سلف ذكره على أنّه: "مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامّة على الأفراد بهدف

(٤٠) د/ محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامّة للبوليس الإداري في مصر، مجلة مجلس الدولة، القاهرة ، السنة الثّانية، ١٩٥١، ص ٢٩٣.

(٤١) د/ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري - النشاط الإداري، دار النهضة العربيّة، ١٩٨٤، ص ٣.

(٤٢) د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٢، ص ٥٧٧.

(٤٣) د/ علي شطناوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١١.

تنظيم حياتهم العامة أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع، أي تنظيم المجتمع تنظيمًا وقائياً، وتتخذ هذه القواعد شكل قرارات تنظيمية أو أوامر فردية تصدر من جانب الإدارة وحدها ويترتب على تقييد الحريات الفردية" (٤٤).

كما عرف بعض الفقهاء الضبط الإداري بأنه: "مجموعة القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاطات الأفراد بهدف حماية النظام العام" (٤٥).

وعرف بعض الفقهاء أيضاً الضبط الإداري بأنه: "مجموعة من الإجراءات التي تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام في المجتمع وضمان سلامة كيانها واستقرارها وتوفير الخدمات اللازمة لمواطنيها وكل ذلك من أجل تحقيق الصالح العام ولبلوغ هذه الغاية تقوم الدولة بوضع القواعد القانونية التي تحدد الإطار التنظيمي للحريات العامة ورسم الحدود اللازمة لها موائمة بين النظام وممارسة الحرية، فالحرية هي القاعدة والتقييد هو الاستثناء وإن كان هذا يختلف من بلد لآخر بحكم مدى تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة الاجتماعية" (٤٦).

وتأسيساً على ما تقدم وفيما يتعلق تحديداً بمحاولات الفقه لصياغة مفهوم محدد للضبط الإداري، نلاحظ أن هناك ثمة غموض وعدم تحديد لذلك المفهوم في تعريفات كثيرة ذكرت في هذا الخصوص، مما أثار العديد من التساؤلات حول، هل الضبط الإداري غاية في ذاته؟ أم هو نشاط إداري؟ أم هو قيد؟ والحقيقة أن تنازع الأفكار لمفهوم الضبط الإداري ليس بغريب لخصوصية هذا المفهوم من خلال ارتباطه بفكرة مرنة ومتغيرة وهي فكرة النظام العام، وعليه فالضبط الإداري لا يعرف عن طريق غايته فقط ولما عن طريق اعتباره نشاطاً إدارياً بحتاً، ولما قيداً سلبياً على حقوق وحريات الأفراد.

وبناءً على ما تقدم فإنه يمكن للباحث تعريف الضبط الإداري على أنه نشاط إداري تمارسه الإدارة وتتدخل بموجبه في تنظيم أنشطة الأفراد تنظيمًا وقائياً بغرض المحافظة على النظام العام، وما قد يترتب على ذلك من تقييد الحريات العامة على مقتضى أحكام القانون بهدف المحافظة على التوازن في مجتمع الدولة، والتوفيق بين المصالح التي تهدف إليها الجماعة، والاحترام الواجب المتعلق بنشاط الفرد في نطاق النظام العام.

المطلب الثاني

تعريف الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية

(٤٤) د/ إبراهيم شبحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣، ص ٣٢٧.

(٤٥) د/ علي شطناوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١١.

(٤٦) د/ محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٢٢٠ وما بعدها.

يعتبر نظام الحسبة في الشريعة الإسلامية هو ما يقابل الضبط الإداري في القانون الوضعي، وهو النظام الذي أوجبه نصوص شرعية، وفصلته صياغة فقهية وطبقته قواعد الشريعة الإسلامية، ويستمد نظام الحسبة مشروعيتها من المصادر الرئيسية للتشريع الإسلامي. وقد عرف فقهاء الشريعة الإسلامية الحسبة عند الحديث عن الولايات الإسلامية، فعرفه الماوردي في كتابه "الأحكام السلطانية والولايات الدينية" بقوله: "هي الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله" (٤٧).

وعرفها ابن خلدون بقوله: "هي 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" (٤٨).

واستدل علماء الشريعة الإسلامية على مشروعية الحسبة - التي تقابل الضبط الإداري في النظام السياسي - من القرآن الكريم بقول الحق تبارك وتعالى: ﴿وَتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾ (٤٩). وقوله سبحانه: ﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلَاةَ﴾ (٥٠).

ووجه الدلالة من الآيتين السابقتين: أن الله سبحانه وتعالى أمر بتخصيص أمة من المسلمين للأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله، وحصر الخير في الامتثال للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بقوله تعالى: ﴿وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ﴾، كما بشر القائمين به والمباشرين له بالفلاح.

فالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فيه حفاظاً على بقاء وحدة الأمة الإسلامية ودرعها الواقية حتى لا ينفرد عقدها ولا ينفلت أفرادها.

واستدل أيضاً علماء الشريعة الإسلامية على مشروعية الحسبة من السنة النبوية المطهرة بقول الرسول - صلى الله عليه وسلم -: "مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ، وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيمَانِ" رواه مسلم (٥١).

(٤٧) أبي الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، الطبعة ١، ١٩٩٠، ص ٢٤٠؛ أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، الطبعة ٢، ١٩٩٩ م، ص ٢٨٤.

(٤٨) عبد الرحمن بن خلدون، مقدمه ابن خلدون، تحقيق د/ محمد عبد الجواد طعيمة، دار الكتب العلمية، ١٩٩٣، ص ١٧٩.

(٤٩) سورة آل عمران، الآية رقم ١٠٤.

(٥٠) سورة التوبة، الآية رقم ٧١.

فهذا نص صريح من المصطفى صلى الله عليه وسلم بأن المغير للمنكر لا يلزمه إزالته بطريقة واحدة، بل عليه أن يغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلمه وهذا أقل الأحوال.

ويقول الجصاص حول قوله صلى الله عليه وسلم "من رأى منكم منكراً فليغيره بيده" الحديث: أخبر النبي صلى الله عليه وسلم أن إنكار المنكر على هذه الوجوه الثلاثة على حسب الإمكان، ودل على أنه إن لم يستطع تغييره بيده فعليه تغييره بلسانه، ثم إن لم يكن ذلك فليس عليه أكثر من إنكاره بقلبه.

وقال النووي - رحمه الله -: وأما صفة النهي ومراتبه فقد قال صلى الله عليه وسلم في هذا الحديث الصحيح: "فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلمه". فقوله صلى الله عليه وسلم فبقلمه معناه فليكرهه بقلبه وليس ذلك بإزالة وتغيير منه للمنكر ولكنه هو الذي وسعه.

ويترتب على ذلك وقاية المجتمع من الجرائم والحوادث والأخطار والكوارث المحدقة به قبل وقوعها، وبالتالي فوظيفة الحسبة (الضبط) وظيفة وقائية هدفها حماية أمن المجتمع والمحافظة على صحة المواطنين، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتوفير السكينة العامة. كما لا تقتصر هذه الوظيفة (الحسبة) على الموظفين المعيّنين رسمياً في الدولة، بل يقوم بها أيضاً المتطوعين من المسلمين متى كانوا قادرين على القيام بأعبائها^(٥٢).

ولقد جعل الله الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فرقاً بين المؤمنين والمنافقين، فقال تعالى: ﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ﴾^(٥٣). والأمر بالمعروف لا يليق بكل فرد وإنما يقوم به الأمير إذا كانت إقامة الحدود إليه والتعزير إلى رأيه، من الحبس والإطلاق له والنفي والتغريب، فينصب في كل بلدة رجلاً صالحاً قوياً عالماً أميناً ويأمره بذلك، ويمضي الحدود على وجهها دون زيادة^(٥٤).

(٥١) هذا الحديث خرجه مسلم من رواية قيس بن مسلم، عن طارق بن شهاب، عن أبي سعيد ومن رواية إسماعيل بن رجاء، عن أبيه، عن أبي سعيد وعنده في حديث طارق قال: أول من بدأ بالخطبة يوم العيد قبل الصلاة مروان، فقام إليه رجل، فقال: الصلاة قبل الخطبة، فقال: قد ترك ما هنالك، فقال أبو سعيد: أما هذا فقد قضى ما عليه ثم روى هذا الحديث.

(٥٢) د/ محمد رشيد رضا، تفسير المنار، طبعة دار المنار، ١٩٤٧م.

(٥٣) سورة المؤمنون، الآية رقم ٧١.

(٥٤) الإمام القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، تحقيق. احمد البردوني، ط ١٩٧٢م، دار الشعب، ج ٤، ص ٧٤.

ولقد جعل الله تعالى علة استحقاق اللعنة بسبب ترك النهي عن المنكر، فقال تعالى:

﴿لَعْنُ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاوُدَ وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ ذَلِكَ بِمَا عَصَوْا وَكَانُوا يَعْتَدُونَ﴾ (٥٥).

وفي سياق تأكيد السنة النبوية المطهرة على أهمية إقامة الحسبة ما ورد بالحديث الشريف: عن النعمان بن بشير قال: قال رسول الله -صلى الله عليه وسلم-: "مَثَلُ الْقَائِمِ عَلَى حُدُودِ اللَّهِ وَالْوَاقِعِ فِيهَا؛ كَمَثَلِ قَوْمٍ اسْتَهَمُوا عَلَى سَفِينَةٍ، فَأَصَابَ بَعْضُهُمْ أَعْلَاهَا، وَبَعْضُهُمْ أَسْفَلَهَا، فَكَانَ الَّذِينَ فِي أَسْفَلِهَا إِذَا اسْتَقَوْا مِنَ الْمَاءِ مَرُّوا عَلَى مَنْ فَوْقَهُمْ، فَقَالُوا: لَوْ أَنَّا خَرَقْنَا فِي نَصِيبِنَا خَرْقًا وَلَمْ نُؤَدَّ مِنْ فَوْقِنَا، فَإِنْ يَتْرَكُوهُمْ وَمَا أَرَادُوا هَلَكُوا جَمِيعًا، وَإِنْ أَخَذُوا عَلَى أَيْدِيهِمْ نَجَوْا وَنَجَّوْا جَمِيعًا" (٥٦).

يتبين من هذا الحديث أهمية الحسبة في المحافظة على الصالح العام بوجوبها على كل فرد من أفراد المجتمع أو هذا ما يميز النظام الإسلامي عن النظم الوضعية، حيث جعل النظام الإسلامي للفرد حقوقاً من السلطة واختصاصات الولاية العامة، فهو يتصرف بولاية مباشرة وليس باعتباره عضواً في هيئة، ولا يتقيد بأوامر القائمين عليها، مما يؤدي إلى كفالة الحرية في الجماعة والوقاية من الاستبداد، بخلاف الوضع في النظم الوضعية التي تجعل الفرد عضواً في هيئة نظامية يتقيد بنظامها ويتصرف من خلالها ويأتمر بأوامر القائمين عليها (٥٧).

ومعنى "الأمر بالمعروف" كل تصرف حسنه الشرع وأمر به العباد بينما "النهي عن المنكر" أي الأمر بالنهي عن كل ما قبحه الشرع ونهى عنه تهذيباً للنفوس وصيانة للدين من الضياع وحفاظاً على أمن وسلامة النظام العام.

(٥٥) سورة المائدة، الآيتان رقمي ٧٨، ٧٩.

(٥٦) انظر في تحقيق هذا في تحقيق هذا الحديث صحيح البخاري، ج ٨، حديث رقم (٢٣١٣)، ص ٢٩٩، سنن الترمذي، كتاب الفتن، ج ٨، حديث رقم (٢٠٩٩)، ص ٨٠.

(٥٧) د/ محمد أحمد إبراهيم المسلماني، النطاق القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٢٣.

المبحث الثاني نظرية الظروف الاستثنائية

تمهيد وتقسيم :

سنتناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية.

المطلب الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

المطلب الثالث: أساليب تنظيم الصلاحيات المناطة بسلطات الضبط في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول

مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

يتجه الرأي السائد في الفقه إلى أن فكرة الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية ويقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ولمواجهة الأزمات^(٥٨)، وفكرة الضرورة هذه تقوم على ركنين^(٥٩)؛ ركن موضوعي ويتمثل في وجود خطر يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانوناً، وركن شكلي يتمثل في التجاوز على أحكام القانون هذه هي فكرة الضرورة بصورة عامة. وهناك من يرى تحديد حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري، ذلك أنها توجد كلما كانت الدولة في وضع لا تستطيع معه أن تواجه أخطاراً معينة سواء أكان مصدرها هذه الأخطار داخلياً أم خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية، وبالتالي فإن

(٥٨) د/ وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨، ص ٧٥.

(٥٩) د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٧٢.

نظرية الضرورة تعني إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع (١٠).

وتعد هذه النظرية من النظريات العامة في القانون التي لا يقتصر مجالها على القانون الدستوري، وإنما يتعداه إلى مجالات القانون الخاص ويمكن القول أنها من النظريات الهامة في مجال القانون العام؛ حيث إنها تمثل الجانب الاستثنائي لمبدأ المشروعية، وقد اهتم الفقه والقضاء لاسيما القضاء الإداري الذي حددها، وذلك بوضع الشروط والضوابط اللازمة لتطبيقها، وبالنظر لحدوث هذه النظرية واختلاطها مع غيرها من النظريات التي تحكم عمل الإدارة فقد اختلف فقهاء القانون العام في تحديد أساس واحد لهذه النظرية (١١).

وترجع الأصول الأولى لنظرية الظروف الاستثنائية في القانون العام إلى الفقه الألماني الذي اتخذ منذ البداية النظرية القانونية لهذه النظرية والتي تجد أساسها في كتابات بعض الفقهاء الألمان، فقد بررو خروج الدولة على القانون في هذه الحالة؛ حيث إن الدولة هي التي أوجدت القانون وهي تخضع له لتحقيق مصالحها، وعلى ذلك فلا سلطان عليها إذا كانت تحقيق صالحها يتمثل في عدم الخضوع إلى القانون، الذي يعد وسيلة لغاية هي حماية الجماعة، فإذا لم تؤدي هذه القواعد إلى هذه الغاية فلا يجب الخضوع إلى القانون وعلى الدولة أن تضحي به في سبيل الجماعة (١٢).

وقد برر بعض الفقهاء هذه النظرية التي تحل بها الحكومة محل السلطة التشريعية تحت ضغط الحوادث لمواجهة الضرورة وبكل الوسائل المتاحة، وعلى ضوء هذه الآراء يذهب الفقه الألماني إلى اعتبار نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قانونية على أنها تعد حقاً للدولة وبناءً على ذلك تكون الأعمال والجراءات التي تتخذها الدولة في أحوال الضرورة هي إجراءات مشروعة، ولا ترتب مسؤولية على الإدارة ولا يجوز للغير مطالبة الإدارة بالتعويض عما يلحقهم من ضرر جراء ذلك (١٣).

أما الفقه الفرنسي فقد انقسم إلى مرحلتين تاريخيتين: ففي الأولى، وهي القديمة اتخذ الفقه النظرية السياسية باعتباره جزءاً من المدرسة الديمقراطية ثم ما لبث أن انتقل إلى المرحلة الثانية التي اتخذ فيها النظرية القانونية لنظرية الضرورة حيث ساعدها في هذا المجال

(١٠) د/ إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة الحكومة، العدد ٤، السنة ١٠، أكتوبر ١٩٦٦، ص ١٤٠؛ د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣.

(١١) د/ سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، مطبعة وزارة الثقافة والإعلام، بغداد، ١٩٨١، ص ٥٩-٦١؛ د/ إسماعيل جابوري، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دفاثر السياسة والقانون، العدد ١٤، ٢٠١٦، ٣١ - ٤٤، ص ٣٢ وما بعدها.

(١٢) د/ إحسان المفرجي، النظرية العامة للظروف الاستثنائية في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٦٨.

(١٣) د/ عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ١٣٢ وما بعدها.

قضاء مجلس الدولة الفرنسي، في حين يستند أصحاب نظرية الضرورة باعتبارها نظرية سياسية على مبدأ سيادة القانون، وعلى هذا الأساس تكون جميع الإجراءات التي تصدر عن الإدارة لمواجهة أي ظرف استثنائي مخالفة فيها القواعد القانونية بدعوى الضرورة هي إجراءات باطلة غير مشروعة قانوناً، وتترتب المسؤولية على الحكومة ما لم يصححها البرلمان بقوانين التضمنات وهو ما كان عليه الحال في بريطانيا والولايات المتحدة، فقد استقرت أحكام القضاء على اعتبار نظرية الظروف الاستثنائية مجرد نظرية سياسية لا يمكن أن تكون بذاتها أساساً قانوناً للسلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، ففي هذه الدول هناك ما يعرف بحالة الطوارئ وهي تقابل حالة الضرورة^(١).

ويطلق البعض على النظرية الألمانية التي تؤخذ من الطبيعة القانونية لنظرية الظروف الاستثنائية بأنها لم تكن في حقيقتها نظرية قانونية بقدر ما كانت تشكل نظرية ديكتاتورية، ولذلك لم تكن مقبولة لدى الفقه الفرنسي، ودفع ذلك بعضهم إلى رفض الأخذ بالنظرية السياسية وفضلوا عليها النظرية القانونية^(٢)، ومن الفقهاء الفرنسيين الذين أخذوا بالتصور القانوني لنظرية الضرورة العميد (دكي) الذي أباح للسلطة التنفيذية إصدار القرارات التشريعية على اعتبار الضرورة تمثل استثناءً على الجانب الشكلي لمبدأ المشروعية، ولكن هذا الاستثناء يبقى دائماً محاط بالشروط والقيود^(٣).

ويرجع ظهور نظرية الظروف الاستثنائية إلى مجلس الدولة الفرنسي عندما قام بوضع الضوابط الخاصة بها بتحديد شروطها وإضفاء مشروعية من نوع خاص على أعمال الإدارة الصادرة في ظلها عندما عمل المجلس على منح الإدارة سلطات استثنائية في الظروف استثنائية في ظل غياب النصوص الدستورية المتضمنة لهذه النظرية، والعمل على تكملة هذه النصوص مما يشوبها من قصور، وذلك بإعطاء الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية على أن القضاء يعمل على تفسير النصوص الدستورية من خلال تحديد مفهومها والشروط اللازمة لتحقيقها^(٤)، وعلى هذا فإن المصدر الحقيقي لهذه النظرية هو القضاء وبالتحديد (قضاء مجلس الدولة الفرنسي)، وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن هذه النظرية هي من خلق مجلس الدولة الفرنسي خلال الحرب العالمية الأولى، ويؤكد بعض الفقهاء أنه أثناء

(١) د/ سليمان الطماوي، القانون الإداري، الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٧١، ص ٨١٨ وما بعدها؛ أ/ كاظم الجنابي، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة بغداد، بغداد، ١٩٩٦، ص ٧٢.

(٢) د/ خالد رشدي الدليمي، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، محاضرات أقيمت على طلبة كلية القانون، جامعة بغداد، المرحلة الثالثة، ص ١٥.

(٣) د/ وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص ٧٢.

(٤) د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة ٣، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ١٦٠؛ د/ شاب توم منصور، القانون الإداري، ط ٣، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٧٨، ص ١٧٣.

الحرب العالمية الأولى أخذ مجلس الدولة الفرنسي موقفاً مغايراً لموقف محكمة النقض واعتمد نظرية الضرورة وأطلق عليها مسميات أخرى، فأحياناً يسميها نظرية سلطات الحرب، وأحياناً يسميها نظرية الضرورة^(١).

وهناك من الفقهاء من يرى بأن هذه النظرية موجودة في الفقه الإسلامي، وهم يستندون في ذلك إلى قاعدتي (الضرورات تبيح المحظورات) و (الضرورة تقدر بقدرها)، وهناك من يرى بأنها مقررة في الشريعة الإسلامية وهي تلقت في جوهرها مع وجهات نظر الفقهاء المحدثين^(٢)، وهناك من يرى أن نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية معروفة ومقررة في الشريعة الإسلامية، إلا أنها ليست من خلقها؛ حيث إنها معروفة ومقررة في عالم ما قبل الإسلام إذ وردت تطبيقات لحالة الضرورة في كل من الشريعة اليهودية والشريعة المسيحية، وأن نظرية الضرورة كتنظيم دستوري لم تظهر إلا بعد نشأة الدولة بمفهومها الحديث القائم على مبدأ سيادة القانون ومبادئ احترام حقوق وحرية الإنسان^(٣)، وأن هذه النظرية بشروطها وضوابطها الجديدة هي من خلق مجلس الدولة الفرنسي الذي صاغها في إطار قانوني، محدد بحيث لا تعد أية واقعة تدخل ضمن هذه النظرية ما لم تكن داخلة ضمن هذا الإطار^(٤).

كما أن هناك من عرف نظرية الظروف الاستثنائية بأنها الأزمات أو الحالات التي قد تلم بالدولة أو بأمنها، مما قد يستدعي الخروج على قواعد المشروعية المقررة الظروف العادية^(٥)، ويعرفها بعض الفقهاء بأنها حالة تستند إلى خطر داهم يحدق بالوطن فتتخلع صفة المشروعية على أعمال الإدارة، مع ملاحظة وجوب ألا تتجاوز هذه الأعمال القدر اللازم لهذه الحالة، وأن تكون ملزمة بعدم مخالفة أحكام القوانين الاستثنائية الصادرة لمواجهتها^(٦).

ويرى الباحث أن جميع التعريفات السابقة لا تختلف كثيراً عن بعضها في تحديد مفهوم الظروف الاستثنائية فهي تدور حول معنى واحد مؤداه ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة، كالحروب والكوارث الطبيعية، وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات المتبعة في الأحوال العادية، وفي هذه الحالة لابد أن تتسع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية، على أن الظرف الاستثنائي أيًا كانت صورته حراباً أو كوارث طبيعية لا

(١) د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٧.

(٢) د/ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٢٧ وما بعدها.

(٣) د/ كاظم الجبي، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٨.

(٤) د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٧ وما بعدها.

(٥) د/ أنور عارف سمار، القرارات الإدارية المتعلمة في القضاء الإداري الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٣، ص ١٧.

(٦) د/ بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٤٤٦.

يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو أن يكون الأمر توسعاً لقواعد المشروعية، وتبقى الإدارة مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي وقع منها وخاضعة لرقابة القضاء.

المطلب الثاني

شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

تكاد تتفق الدساتير المنظمة لنظرية الظروف الاستثنائية إلى تقييدها بشروط معينة حتى لا تصبح النصوص المنظمة لها وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية، هذا بالإضافة إلى أن تحديد مثل هذه الشروط يعد وسيلة لتمييز هذه النظرية عن النظريات الأخرى التي تحكم عمل الإدارة كنظرية أعمال السيادة وأن مثل هذه الشروط أو القيود تجد أساسها في الفقه الفرنسي الذي ذهب إلى تفيد هذه النظرية، وذلك بوضع الضوابط والشروط المحددة لها، والتي نوضحها على النحو التالي:

أولاً: قيام الظرف الاستثنائي:

يتمثل هذا الظرف في وجود تهديد خطير موجه ضد الدولة، وهو أهم الشروط اللازمة لقيام هذه النظرية. وهذا الخطر الذي قد يكون داخلياً كالكوارث الطبيعية الاقتصادية أو العصيان المسلح والمظاهرات غير المسلحة، وقد يكون خارجياً كالحروب، ويستقر الفقه على وجوب توافر وصفين في هذا الخطر وهما الجسامة والحلول وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن الخطر يكون جسيماً إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يعد جسيماً^(١).

أما بالنسبة لصفة الحلول فإن الخطر الحال يعني أن تبلغ الأحداث أو الظروف حداً تؤدي معه حالاً ومباشرة إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية^(٢)، ما يعني وجود تهديد بخطر جسيم حال موجه ضد الدولة^(٣).

ثانياً: استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية:

(١) د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ٨٠٧.

(٢) د/ وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص ٧٥.

(٣) د/ كاظم الجنابي، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٢٥.

إن هذا الشرط يعني بأنه إذا ما حدث ظرف استثنائي وكانت هناك قواعد قانونية أو دستورية قادرة على مواجهة هذا الظرف، فإنه ينبغي اللجوء إلى هذه القاعدة أما إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف ففي هذه الحالة يجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي هذا الظرف، على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في عام ١٩٥٨ حين أكد على أنه إذا كان الموقف الاجتماعي أو الاقتصادي الناتج عن الحرب التي كانت دائرة في الهند الصينية بأن السلطات والوسائل التي يملكها الحاكم بموجب القوانين القائمة تكفي لمواجهة متطلبات هذا الموقف، دون الحاجة إلى أن يتجاوز نطاق اختصاصاته المقررة في هذه القوانين^(١). وعلى هذا الأساس فإن التصرف أو الإجراء الصادر لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي يجب أن يكون مما تقتضيه الضرورة القصوى وفي حدودها^(٢)، أي أن الضرورة تقدر بقدرها فإذا ما تجاوزت الإدارة هذا القدر فإنها تعرض نفسها للمسائلة وتكون قراراتها عرضة للطعن أما القضاء بالإلغاء أو التعويض^(٣).

ثالثاً: أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي تحقيق المصلحة العامة:

إن شرط المصلحة العامة هو شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء أكانت الظروف عادية أم استثنائية وإن أي عمل تتخذه الإدارة يجب أن يقصد به تحقيق مصلحة عامة وألا تكون الغاية منه الوصول إلى تحقيق أغراض شخصية^(٤)، وأن الإدارة يجب أن تهدف إلى دفع هذه الظروف ومواجهتها للمحافظة على كيان الجماعة وهذا هو الهدف الخاص، فإذا ما أخلت الإدارة واستعملت سلطتها الواسعة في أي هدف آخر من أهداف المصلحة العامة كان تصرفها مشوباً بانحراف السلطة^(٥).

المطلب الثالث

أساليب تنظيم الصلاحيات المنوطة بسلطات الضبط في الظروف الاستثنائية

الأسلوب الأول: التشريعات المعاصرة لقيام حالة الطوارئ (الأسلوب الناجليزي):

يتمثل هذا الأسلوب بعدم وجود قانون معد سلفاً للتطبيق كلما طرأت الظروف الداعية إلى تطبيقه، بل يعطي السلطة التنفيذية الحق في التوجه إلى البرلمان لاستصدار قانون ينظم

(١) د/ كاظم الجنابي، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٢٦.
(٢) د/ عبد الباقي نعمه عبد الله، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العدالة العراقية، العدد ١-٢، ص ٦، ١٩٨٠، ص ١٩.
(٣) د/ عبدالله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، ١٩٩١، ص ٢١٦ وما بعدها؛ د/ محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٤.
(٤) د/ مصطفى كامل، شرح القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٤٩، ص ٣٧.
(٥) د/ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ١٩٩٧، ص ١٤٩ وما بعدها؛ د/ علي خطار شمطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣، ص ١١٣.

صلاحيات الإدارة كلما وقع ظرف استثنائي يتطلب إصدار تشريع لمجابهته، ويمتاز بأنه يحقق الحماية الكاملة للحقوق والحريات الفردية من تطبيق الأحكام العرفية وقوانين الطوارئ؛ وذلك لأنه يقطع الطريق أمام السلطة التنفيذية إذا ما أرادت التدرع بظروف غير جدية، فالبرلمان هو من يملك الحق في إصدار التشريع الخاص بذلك إذا ما رأى أن هناك ظرفاً استثنائياً جدياً يتطلب ذلك^(١).

إلا أنه يعاب على هذا الأسلوب أنه يجعل السلطة التنفيذية عاجزة في كثير من الأحيان عن مواجهة الظروف الاستثنائية التي تحدث بطريقة مفاجئة لا تحتمل الانتظار لحين اللجوء إلى البرلمان ومناقشتها وإصدار قانون خاص لمواجهتها^(٢).

ولهذا أصدر المشرع الناجليزي عام ١٩٢٠ قانوناً معد سلفاً لحالة الطوارئ، لكي لا تلجأ الإدارة إلى البرلمان في كل حالة على حدة خوفاً من الإضرار بالصالح العام، وقد تم تعديل ذلك القانون عام ١٩٦٤^(٣).

الأسلوب الثاني: التشريعات السابقة على قيام حالة الطوارئ (الأسلوب الفرنسي):

يقوم على وضع قانون خاص لمواجهة الظروف الاستثنائية مقدماً وقبل حدوثها يبين السلطات الاستثنائية التي يمكن منحها لسلطات الضبط الإداري لتمكينها من مواجهة الظروف الاستثنائية فور حدوثها عن طريق إعلانها الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ، وكل ذلك دون الحاجة للرجوع للبرلمان لاستصدار تشريع بذلك، كما هو الحال في الأسلوب الأول، وميزة هذا الأسلوب أن يمكن سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية من الاستناد إلى قانون معد وجاهز تطبقه فوراً دون الانتظار حتى يجتمع البرلمان ويقدر الحالة ويصدر رأيه بالموافقة^(٤).

وقد اقتدت الكثير من الدول العربية بالنظام الفرنسي فأوجدت قوانين تؤدي إلى توسيع السلطات التي تمارسها السلطة التنفيذية من خلال قوانين الأحكام العرفية أو قوانين الطوارئ (الدفاع)^(٥).

(١) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢١٣؛ د/ نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

(٢) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢١٣.
(٣) د/ محمد بدران، الحماية القانونية لحق الأمن ضد اعتداءات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٩٠ وما بعدها.

(٤) د/ عدنان عمرو، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٢٥ وما بعدها.

(٥) د/ محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تمارس السلطة التنفيذية سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري تمكنها من مواجهة الظروف الاستثنائية فور حدوثها، وذلك بموجب المادة (١١٥) من الدستور الدائم، وبذلك أخذ المشرع الإماراتي بالنظام الفرنسي في تنظيمه للاختصاصات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية^(١).

كما صدر القانون الاتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٩ بشأن الأحكام العرفية، وحددت المادة (٢) الحالات التي يجوز فيها إعلان الأحكام العرفية وهي تعرض الأمن أو النظام في الدولة أو منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أم عدوان مسلح عليها أم عند قيام حالة تهدد بوقوعها أم عند احتلال جزء من أراضيها أو وقوع اضطراب في الداخل أو الخارج، ويكون من المحتمل أن يمتد هذا الاضطراب إلى داخل الدولة، وأن يؤثر في أوضاعها الأمنية أو السياسية أو الاقتصادية تأثيراً جسيماً أو وقع كوارث عامة أو انتشار وباء، وفي الرغبة في تأمين سلامة القوات المسلحة للدولة وضمان تموينها وحماية الطرق والمواصلات، وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية داخل أو خارج الدولة^(٢).

كما حدد القانون في مواد (٤ ، ٥ ، ٦) اختصاصات سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية والتي تشمل القيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة، وإلقاء القبض على المشتبه بهم، وتشكيل المحاكم^(٣).

(١) نصت المادة (١١٥) من الدستور على أنه: "المجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها على ألا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها أو إعلان قيام الحرب الدفاعية أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا".
(٢) نصت المادة (٢) من قانون الأحكام العرفية على أنه "يجوز إعلان الأحكام العرفية في أحوال الضرورة الآتية:

- تعرض الأمن أو النظام العام في الدولة أو منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أو عدوان مسلح عليها أو عند قيام حالة تهدد بوقوعها أو عند احتلال جزء من أراضيها.
- وقوع اضطراب في الداخل أو الخارج ويكون من المحتمل أن يمتد هذا الاضطراب إلى داخل الدولة أو أن يؤثر في أوضاعها الأمنية أو السياسية أو الاقتصادية تأثيراً جسيماً.
- وقوع كوارث عامة أو انتشار وباء.
- الرغبة في تأمين سلامة القوات المسلحة للدولة وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية داخل أو خارج الدولة.

(٣) نصت المادة (٣) من قانون الأحكام العرفية على أنه:

- ١- يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم اتحادي يصدر بمصادقة المجلس الأعلى للاتحاد بناءً على عرض رئيس الدولة وموافقة مجلس وزراء الاتحاد، وذلك في أحوال الضرورة الواردة في المادة السابقة، ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له، ويجب أن يتضمن ما يأتي:
 - أ بيان حالة الضرورة التي أعلنت بسببها الأحكام العرفية.
 - ب- المنطقة أو المناطق التي تشملها الأحكام العرفية.
 - ج- تاريخ بدء سريان الأحكام العرفية.
 - د- بيان السلطة المنفذة التي تتولى تنفيذ الصلاحيات الاستثنائية التي يتضمنها المرسوم ويجوز أن تكون هذه السلطة عسكرية أو مدنية.

أما بالنسبة لنظرية الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري فيرجع أساسها إلى مجلس الدولة الفرنسي من خلال أحكامه الصادرة في هذا المجال، وذلك بهدف الملاءمة بين أمرين:

الأول: سيادة النظام العام في الظروف الاستثنائية من خلال إجراءات تتبعها سلطات الضبط الإداري ما كانت تعد مشروعة في الظروف العادية.

والأمر الثاني: هو استمرارية مبدأ سيادة القانون الذي ما كان ليتحقق لو أُجبر الأفراد على تنفيذ قرارات وأوامر سلطات الضبط الإداري رغم اعتبارها غير مشروعة، ولتحقيق هذين الهدفين فلابد من إيجاد وسيلة لتوسيع دائرة مشروعية إجراءات الضبط الإداري استناداً إلى مبرر جديد هو (الظروف الاستثنائية) (١).

وهذا ما جعل الفقه الإداري المقارن يؤكد على أن نظرية الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري خلقت لكي تبرر خرق سلطات الضبط الإداري للقواعد التشريعية، ويتأكد هذا الأثر باعتراف القضاء الإداري بوجود هذه النظرية، وإرساء المبادئ التي تقوم عليها (٢).

٢- يخضع كل ما من شأنه تسيير شؤون الدولة لتقدير السلطة المنفذة التي يجوز لها تعطيل كل أو بعض القوانين والأنظمة والجهات المدنية الاتحادية والمحلية ولا يجوز تعطيل انعقاد المجلس الوطني الاتحادي أو المساس بحصانة أعضائه أثناء قيام الأحكام العرفية طبقاً لأحكام الدستور.

٣- ترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر عن رئيس الدولة بذات الإجراءات التي أعلنت بها، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها، وفي جميع الأحوال لا تزيد مدة سريان الأحكام العرفية على ستة أشهر أو انتهاء الظروف التي أعلنت من أجلها هذه الأحكام، أيهما أقل وفي حال استمرار الأوضاع التي اقتضت إعلان الأحكام العرفية، يجوز تجديد هذه المدة لمدد أخرى مماثلة، وفي هذه الحالة يكون استمرار سريان الأحكام بمرسوم اتحادي.

(١) د/ عدنان عمرو، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(٢) د/ عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، مرجع سابق، ص ١٨٠ وما بعدها.

المبحث الثالث

إدارة حالة الطوارئ في دولة الإمارات العربية المتحدة وفي التشريعات المقارنة

تمهيد وتقسيم :

سنتناول بالدراسة المقارنة بين كيفية إدارة حالة الأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وإدارة حالة الطوارئ في التشريعات المقارنة من خلال **المطلبين التاليين:**

المطلب الأول: إدارة حالة الأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة.

المطلب الثاني: إدارة حالة الطوارئ في التشريعات المقارنة.

المطلب الأول

إدارة حالة الأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة

لا يخلو تاريخ أي دولة من فترات استثنائية تتعرض فيها لخطر يحيق بها، كانتشار وباء ينفش بين مواطنيها، أو زلازل تترك وراءها آلاف الضحايا، أو مظاهرات واضرابات عامة تشل حركة مرافقها، أو أزمة اقتصادية حادة تعصف باقتصادها، أو اعتداء خارجي على إقليمها يهدد وجودها... الخ.

وهذه الحوادث وغيرها لا تصلح لمواجهتها السلطات العادية التي تتمتع بها بعض المؤسسات الدستورية. من هنا أجاز لها الدستور أن تعتصم بعناصر القوة التي منحتها إياها بعض النصوص، وأن تستعملها لمواجهة المخاطر التي تحيط بالبلاد وتهدد أمنها. ولمواجهة هذه المخاطر تعتمد الدول أحد أسلوبين: أحدهما يتمثل في إصدار قانون لمواجهة الأزمات عقب تعرض الدولة لظروف استثنائية في كل حالة على حده. والثاني على العكس من ذلك فقد تقرر دول أخرى وجود قانون لمعالجة الأزمات بصفة دائمة، أي بغض النظر عن وجود ظروف ضرورية أم لا.

وبمطالعة الوضع في دولة الإمارات نلاحظ تفضيله للاتجاه الثاني، حيث أخذ المشرع الإماراتي بوضع قانون لمعالجة الأزمات بصفة دائمة، حيث أخذ بأسلوب الأحكام العرفية، حيث تلجأ السلطة التنفيذية إلى إعلان نظام ضبطي استثنائي تبرره فكرة الخطر الوطني العام، يجوز انتقال اختصاصات الإدارة إلى سلطة عسكرية يرأسها حاكم عسكري يتمتع بصلاحيات بالغة الخطورة، ويجوز تشكيل محاكم عرفية للنظر في الجرائم التي ترتكب أثناء فترة سريان الأحكام العرفية.

وقد نظم المشرع الدستوري الإماراتي حالة إعلان الأحكام العرفية في المادة (١٤٦) من الدستور الدائم لدولة الإمارات العربية المتحدة والتي تنص على أن: "يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناءً على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد، وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له. وترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها".

وقد عمل المشرع الإماراتي على تنظيم حالة إعلان الأحكام العرفية في القانون الاتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٩ بشأن الأحكام العرفية، حيث نصت المادة (٢) منه على أنه: "يجوز إعلان الأحكام العرفية في أحوال الضرورة الآتية:

١- تعرض الأمن أو النظام العام في الدولة أو منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أم عدوان مسلح عليها أم عند قيام حالة تهدد بوقوعها أم عند احتلال جزء من أراضيها.

٢- وقوع اضطراب في الداخل أو الخارج ويكون من المحتمل أن يمتد هذا الاضطراب إلى

داخل الدولة أو أن يؤثر في أوضاعها الأمنية أو السياسية أو الاقتصادية تأثيراً جسيماً.

٣- وقوع كوارث عامة أو انتشار وباء.

٤- الرغبة في تأمين سلامة القوات المسلحة للدولة وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية داخل أو خارج الدولة".
ومن خلال تلك النصوص فإن مختلف جوانب حالة الأحكام العرفية تتمثل في النقاط التالية:

١- طبيعة إعلان الأحكام العرفية :

تتفرع قوانين الأحكام العرفية إلى صورتين هما: الأحكام العرفية السياسية والأحكام العرفية العسكرية.

فالصورة الأولى وهي الأحكام العرفية السياسية تواجه أزمات "تقل في حدتها عن الحرب الفعلية. فيكفي للعمل بها توافر خطر الحرب لا وقوعها فعلاً، كما يتسع تطبيق هذا النظام ليشمل الاضطرابات الداخلية والكوارث الطبيعية. واتسام أسباب العمل بالأحكام العرفية السياسية بالتوسع يقابله الحد من نطاق السلطات التي تخولها بالمقارنة بالأحكام العرفية العسكرية. وغالباً ما تدور هذه السلطات حول توسيع اختصاصات الضبط الإداري المقررة للإدارة. وتخضع الجهات الموكول إليها ممارسة هذه الاختصاصات للرقابة من السلطتين التشريعية والقضائية للتثبت من عدم تغولها على حقوق الأفراد وحررياتهم، بما يجاوز الخطر الذي يهدد الدولة من الداخل أو الخارج"^(١).

أما الصورة الثانية وهي الأحكام العرفية العسكرية فتقتضي نشوب أعمال الحرب بالفعل، ولا يكفي فيه احتمال اندلاع شرارتها بين لحظة وأخرى. ويتميز الطابع العسكري لقانون الأحكام العرفية بترجيح جانب السلطة العسكرية". وتتمثل أبرز جوانب هذا الترجيح في الآتي:

- أ- انتقال اختصاصات السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية. والأصل أن هذا الانتقال يتم بمجرد إعلان العمل بالنظام الاستثنائي دون أن يتوقف ذلك على إرادة السلطة المدنية.
- ب- تولي السلطات العسكرية اختصاصات غاية في الاتساع تصل إلى حد مصادرة حريات الأفراد وتقييد حقوقهم، بما في ذلك حق الملكية، رغماً عن مكانته التي تقترب من التقديس.

(١) د/ فتحي فكري، الاعتقال دراسة للمادتين الثالثة والثالثة مكرر من قانون الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٤.

ج- تشكيل محاكم أو مجالس عسكرية يدخل في اختصاصها محاكمة المدنيين. وكقاعدة عامة لا تجيز النصوص الطعن في أحكام هذه المحاكم أمام المحكمة العليا المترتبة على قمة النظام القضائي" (٢).

ونجد أن اختيار المشرع الإماراتي قد وقع على الجمع بين الطابعين السياسي والعسكري مع غلبة الطابع الأخير، وذلك جلياً في أسباب إعلان الأحكام العرفية العسكرية، وإطال السلطات العسكرية محل السلطات المدنية في تنفيذ أحكام القانون، والطبيعة العسكرية للمحاكم مع عدم الطعن في أحكامها يكشف عن مظهر جديد للطبيعة العسكرية لقانون الأحكام العرفية.

٢- أسباب إعلان الأحكام العرفية:

يتم فرض الأحكام العرفية والعمل بها استثناءً لمواجهة الطوارئ الشديدة الداخلية والخارجية والتي تعرض سلامة الوطن وأمنه ونظامه للأخطار المحدقة الجسيمة والحالة، حيث لا يمكن التغلب عليها بالجوء إلى التشريعات العادية أو حتى قانون الدفاع، وذلك لعدم كفايتها في مواجهة تلك الأحوال، ويلاحظ بأن الدستور قد حدد مبررات إعلان حالة الأحكام العرفية وألزم الإدارة بذلك على سبيل الحصر (٣).

إذ نصت المادة (١٤٦) من الدستور الدائم لدولة الإمارات العربية المتحدة على أن "يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناءً على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد، وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له. وترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها".

وعمل المشرع الإماراتي على تنظيم أسباب إعلان الأحكام العرفية في القانون الاتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٩ حيث نصت المادة (٢) منه حددت المادة الثانية من قانون الأحكام العرفية فروض إعلان الأحكام العرفية في أربعة بنود، وهي:

١. تعرض الأمن أو النظام العام في الدولة أو منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أم عدوان مسلح عليها أم عند قيام حالة تهدد بوقوعها أم عند احتلال جزء من أراضيها.

(٢) د/ رفعت عيد سيد، قانون الأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة (رؤية قانونية تحليلية)، القيادة العامة لشرطة الشارقة - مركز بحوث الشرطة، المجلد (١٩) ، العدد (٧٥)، ٢٠١٠، ص ٨٢ ؛ د/ فتحي فكري، الاعتقال دراسة للمادتين الثالثة والثالثة مكرر من قانون الكويت، مرجع سابق ، ص ٨٥
(٣) د/ هاني الطهراوي، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص ٥٥٨ وما بعدها.

٢. وقوع اضطراب في الداخل أو الخارج ويكون من المحتمل أن يمتد هذا الاضطراب إلى داخل الدولة أو أن يؤثر في أوضاعها الأمنية أو السياسية أو الاقتصادية تأثيراً جسيماً.

٣. وقوع كوارث عامة أو انتشار وباء.

٤. الرغبة في تأمين سلامة القوات المسلحة للدولة وضمان تمويلها وحماية طرق مواصلاتها، وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية داخل أو خارج الدولة.

وطبقاً للفقرة الأولى من المادة (٣) من قانون الأحكام العرفية يتعين أن يتضمن قرار إعلان الأحكام العرفية بيان السلطة المنفذة التي تتولى تنفيذ الصلاحيات الاستثنائية التي يتضمنها المرسوم، ويجوز أن تكون هذه السلطة عسكرية أو مدنية. وبمقتضى الفقرة الأولى من المادة (٥) تتولى القوات المسلحة والأجهزة الأمنية والشرطية أو أي جهة أخرى تحددها السلطة المنفذة تنفيذ الأوامر الصادرة عنها.

٣- صلاحيات الإدارة طبقاً للأحكام العرفية:

أ- التدابير الأمنية التي تملكها السلطة المنفذة :

طبقاً للمادة (٤) (٤) من قانون الأحكام العرفية: "يجوز للسلطة المنفذة للأحكام العرفية أن تتخذ بإعلان أو بأوامر كتابية كل أو بعض التدابير الآتية:

(٤) نصت المادة (٤) : يجوز للسلطة المنفذة للأحكام العرفية أن تتخذ بإعلان أو بأوامر كتابية كل أو بعض التدابير الآتية: ١- وضع قيود على حريات الأشخاص في الاجتماع والتنقل والإقامة والمروء في أماكن أو في أوقات معينة واعتقال المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام ، والترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن ووسائل النقل في أية ساعة من ساعات النهار أو الليل دون التقيد بأحكام أو إجراءات معينة سوى الواردة في الأوامر الصادرة عن السلطة المنفذة. ٢- منع أي تجمهر أو مظاهرة أو اعتصام أو اجتماع أو إضراب عام ويجوز فضها بالقوة المناسبة إذا دعت الضرورة. ٣- وقف نشاط أي ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة أو مركز أو جماعة يكون لها تأثير ضار على الأمن أو النظام العام أو وضع قيود عليها . ٤- فرض الرقابة على الصحف والمطبوعات والنشرات والمحركات والرسومات وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وإغلاق أماكن طبعها ، وضبط ومصادرة المواد التي من شأنها الحض على الفتنة أو الإخلال بالأمن والنظام العام . ٥- فرض الرقابة على الطرود والرسائل البريدية والاتصالات الهاتفية بما فيها الاتصالات عبر شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) أو الداخلية (الإنترنت) أو أية وسيلة اتصالات أخرى. ٦- تحديد مواعيد فتح المحال العامة وإغلاقها أو الأمر بإغلاق بعضها أو كلها. ٧- تحديد أسعار السلع ومنع احتكارها . ٨- سحب تراخيص استيراد وتصدير الأسلحة والذخائر والمتفجرات وتراخيص حملها أو إحرازها أو حيازتها أو الأمر بتسليمها وضبطها أينما وجدت وإغلاق مستودعاتها. ٩- إبعاد غير مواطني الدولة ممن يخشى من وجودهم المساس بأمن الدولة أو حجزهم في مكان آمن إذا كان عدم قيد حريتهم يؤدي إلى إخلال بالأمن والنظام العام. ١٠- إخلاء بعض المناطق أو عزلها وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديداتها. ١١- الاستيلاء المؤقت على وسائل النقل أو على أي منشأة أو مؤسسة أو شركة أو محل أو عقار أو منقول مع مراعاة حفظ حق مالكيها في تعويض عادل. ١٢- منع الأشخاص من القيام بأداء بعض الأعمال أو تكليفهم بأداء أعمال معينة، مع حفظ الحق في التعويض أو الأجر المناسب. ١٣- فرض أي تدابير تراها السلطة المنفذة مناسبة لحفظ الأمن والنظام العام.

١. وضع قيود على حريات الأشخاص في الاجتماع والتنقل والإقامة والمرور في أماكن أو في أوقات معينة، واعتقال المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام، والترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن ووسائل النقل في أية ساعة من ساعات النهار أو الليل دون التقيد بأحكام أو إجراءات معينة سوى الواردة في الأوامر الصادرة عن السلطة المنفذة.

٢. منع أي تجمهر أو مظاهرة أو اعتصام أو اجتماع أو إضراب عام، ويجوز فضها بالقوة المناسبة إذا دعت الحاجة ووقف نشاط أي ناد أو جمعية أو منظمة أو مركز أو جماعة يكون له تأثير ضار على الأمن أو النظام العام أو وضع قيود عليها وفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات والنشرات والمحركات والرسومات، وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وإغلاق أماكن طبعتها، وضبط المواد التي من شأنها الحض على الفتنة أو الإخلال بالأمن والنظام العام.

٣. فرض الرقابة على الطرود والرسائل البريدية والبرقيات والاتصالات الهاتفية بما فيها الاتصالات عبر شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) أو أية وسائل اتصالات أخرى، وتحديد مواعيد فتح المحال العامة وإغلاقها أو الأمر بإغلاق بعضها أو كلها وتحديد أسعار السلع ومنع احتكارها، وسحب تراخيص استيراد وتصدير الأسلحة والذخائر والمتفجرات وتراخيص حملها أو إجرازها أو حيازتها أو الأمر بتسليمها وضبطها أينما وجدت وإغلاق مستودعاتها.

٤. أجاز القانون للسلطة المنفذة للأحكام العرفية إبعاد غير مواطني الدولة ممن يخشى من وجودهم المساس بأمن الدولة أو حجزهم في مكان آمن إذا كان عدم قيد حريتهم يؤدي إلى إخلال بالأمن والنظام العام وإخلاء بعض المناطق أو عزلها، وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديدها والاستيلاء المؤقت على وسائل النقل أو على أية منشأة أو مؤسسة أو شركة أو محل أو عقار أو منقول مع مراعاة حفظ حق مالكيها في تعويض عادل، بالإضافة إلى منع الأشخاص من القيام بأداء بعض الأعمال أو تكليفهم بأداء أعمال معينة مع حفظ الحق في التعويض أو الأجر المناسب وفرض أي تدابير تراها السلطة المنفذة مناسبة لحفظ الأمن والنظام العام.

ويرى بعض الفقهاء^(٥) أن هذه المادة تتضمن اختصاصات تتعلق بالضبط الإداري، ولما تمتد إلى المجال التشريعي مثل تحديد أسعار السلع ومنع احتكارها (المادة ٧/٤ من قانون الأحكام العرفية)، وسحب تراخيص استيراد وتصدير الأسلحة والذخائر والمتفجرات وتراخيص

(٥) د/ رفعت عيد سيد، قانون الأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ٨٨.

حملها أو إحرازها أو حيازتها أو الأمر بتسليمها وضبطها أينما وجدت وإغلاق مستودعاتها^(٦)، وإخلاء بعض المناطق أو عزلها وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديدتها، الأمر الذي يجسد الطابع السياسي لقانون الأحكام العرفية الإماراتي^(٧).

ويلاحظ أن المشرع قيد بعض الحريات ولم يحظرها حيث وضع قيوداً على حريات الأشخاص في الاجتماع والتنقل والإقامة والمرور في أماكن أو في أوقات معينة، واعتقال المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام، والترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن ووسائل النقل في أية ساعة من ساعات النهار أو الليل دون التقيد بأحكام أو إجراءات معينة سوى الواردة في الأوامر الصادرة عن السلطة المنفذة.

ويرى بعض الفقهاء أن السلطة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية لا يجوز لها أن تتخذ من التدابير ذريعة لحظر ممارسة الحريات المشار إليها في القانون. أضف إلى ذلك أن القانون الإماراتي لم يرخص إلا بتفتيش الأشخاص والأماكن ووسائل النقل دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية. ويستفاد من ذلك أن تفتيش المساكن أو المنازل لا يجوز إلا بمراعاة القواعد العامة في التفتيش والمشار إليها في قانون الإجراءات الجنائية^(٨).

ب- تدبير الاعتقال :

أوضحت المادة (٤) من قانون الأحكام العرفية التدابير التي تملكها السلطة المنفذة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، فقضت بجواز اعتقال المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام.

وحددت الفقرة الأولى من المادة (٩) من ذات القانون من يجوز اعتقالهم بالنص على جواز اعتقال أي شخص في الحال إذا ما خالف تعليمات السلطة المنفذة أو ارتكب الجرائم المحددة في الأوامر الصادرة فيها.

وطبقاً لهذين المادتين تتحدد دائرة الاعتقال بالمشتبه فيهم والخطرين على الأمن والنظام العام والمخالفين لتعليمات السلطة المنفذة أو الذين ارتكبوا الجرائم المحددة في الأوامر الصادرة من هذه السلطة.

ونصت الفقرة الثانية من المادة (٩) من قانون الأحكام العرفية على أن يعامل المعتقل "معاملة المحبوس احتياطياً". ومعنى ذلك أن المشرع الإماراتي كيف الاعتقال على أنه تدبير وقائي، وليس عقوبة، وذلك يتماشى مع القاعدة الدستورية بأنه لا عقوبة إلا بحكم قضائي.

(٦) المادة ٨/٤ من قانون الأحكام العرفية.

(٧) المادة ١٠/٤ من ذات القانون.

(٨) د/ رفعت عيد سيد، قانون الأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ٨٩.

وتنص الفقرة الثالثة من المادة (٩) من قانون الأحكام العرفية على أنه: "يجوز للمعتقل أو من يمثله قانوناً أن يتظلم من الإجراء المتخذ ضده تنفيذاً للأحكام العرفية". وفتح باب التظلم من قرار الاعتقال يتيح الفرصة لتسوية النزاع بين المعتقل والسلطة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية بصورة ودية، وبعيداً عن ساحات القضاء^(١).

وفهم من نص المادة السابقة أن اللجوء إلى التظلم هو أمر جوازي، متروك أمره إلى إرادة المعتقل، الذي يمكنه أن يسلك طريق التظلم أو أن يرفع شكواه إلى المحكمة المختصة مباشرة. ولا شك أن ميل المعتقل إلى هذا الطريق أم ذاك يتوقف على الظروف التي تحيط به. فمثلاً، إذا استشعر المعتقل ميل السلطة المنفذة إلى الإصرار على قرارها بالاعتقال، فإن المعتقل سيسلك طريق القضاء.

وحددت الفقرة الرابعة من المادة (٩) الجهة المختصة بنظر التظلم، حيث قضت بأن "يكون التظلم بطلب مقدم إلى المحكمة العرفية المختصة". والمحكمة المشار إليها هي المحكمة العرفية ذات الاختصاص العام، نصت الفقرة (ب) من المادة (٦) على تشكيلها للنظر في عموم الجرائم المرتكبة، والفصل في التظلمات المرفوعة من المقبوض عليهم بناءً على أوامر الاعتقال وكذلك تمديد أوامر حبسهم.

كما أجازت المادة (١٤) من قانون الأحكام العرفية انتداب السلطة المنفذة أحد قضاة محكمة الاستئناف أو أحد المحامين العامين على أن يعاونه عدد كاف من القضاة والموظفين، وتكون مهمته التثبت من صحة الإجراءات وفحص تظلمات ذوي الشأن وإبداء الرأي فيها^(٢). وأن "يودع القاضي أو المحامي العام في كل جنائية مذكرة مسببة برأيه ترفع إلى السلطة المنفذة قبل التصديق على الحكم. وفي أحوال الاستعجال يجوز للقاضي أو المحامي العام المنتدب للاقتصار على تسجيل رأيه كتابة على هامش الحكم".

وألزمت المادة (١٠) من ذات القانون بضرورة عرض الشخص المعتقل على المحكمة العرفية خلال مدة لا تتجاوز ١٥ يوماً من تاريخ الاعتقال. ومفاد ذلك أن المعتقل يتعين عليه أن يقدم تظلمه خلال الـ ١٥ يوماً من تاريخ الاعتقال^(١).

(١) نصت المادة (٩) على أنه: - يجوز اعتقال أي شخص في الحال إذا خالف تعليمات السلطة المنفذة أو ارتكب الجرائم المحددة في الأوامر الصادرة منها. ٢- يبلغ فوراً كل من يعتقل بأسباب الاعتقال ويعامل معاملة المحبوس احتياطياً. ٣- يجوز للمعتقل أو من يمثله قانوناً أن يتظلم من الإجراء المتخذ ضده تنفيذاً للأحكام العرفية. ٤- يكون التظلم بطلب يقدم إلى المحكمة العرفية المختصة، وعلى المحكمة أن تفصل فيه بقرار مسبب خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمه، وذلك بعد سماع أقوال كل من مقدم الطلب وممثل الادعاء العام.

(٢) نصت المادة (١٤) على أنه: ١- مع مراعاة أحكام المادة (٦) من هذا القانون يندب بقرار من السلطة المنفذة أحد قضاة محكمة الاستئناف أو أحد المحامين العامين على أن يعاونه عدد كاف من القضاة والموظفين وتكون مهمته التثبت من صحة الإجراءات وفحص تظلمات ذوي الشأن وإبداء الرأي فيها، ويودع القاضي أو المحامي العام في كل جنائية مذكرة مسببة برأيه ترفع إلى السلطة المنفذة قبل التصديق على الحكم. ٢- في أحوال الاستعجال يجوز للقاضي أو المحامي العام المنتدب للاقتصار على تسجيل رأيه كتابة على هامش الحكم.

وفي حالة رفض التظلم، فإنه لا يجوز التظلم من أمر الاعتقال مرة أخرى. ويتعين على المحكمة التي تنظر التظلم أن تفصل فيه بقرار مسبب بعد سماع أقوال كل من مقدم الطلب وممثل الادعاء العام.

وإذا أيدت المحكمة العرفية ذات الاختصاص العام أمر الاعتقال ورفضت التظلم، فيتعين عرض المعتقل على المحكمة العرفية المختصة لمحاكمته خلال مدة لا تتجاوز ١٥ يوماً من تاريخ الاعتقال. وقبل إجراء هذا العرض، تملك السلطة المنفذة خيارين: إما أن تحفظ الدعوى قبل تقديمها إلى المحكمة؛ وإما الإفراج المؤقت عن المتهمين المعتقلين قبل إحالة الدعوى إلى المحكمة العرفية^(٢).

وأياً كان الأمر، فإن المحكمة التي تفصل في النزاع لها أن تأمر بإخلاء سبيل المعتقل بكفالة إذا ثبتت براءته مما نسب إليه، أو أن تبقي على حبسه لمدة لا تزيد على ٩٠ يوماً قابلة للتمديد لمدة واحدة مماثلة^(٣).

ج- إجراءات التحقيق والمحاكمة:

نصت المادة (٦) من قانون الأحكام العرفية على أنه: "يجوز للسلطة المنفذة تشكيل محاكم عرفية في الجرائم التي ترتكب أثناء فترة سريان الأحكام العرفية على النحو الآتي: محاكم عرفية ذات اختصاص عام وتشكل برئاسة قاضي من قضاة المحاكم الاستئنافية، وعضوين مجازين في القانون، ويكون من اختصاصها النظر في عموم الجرائم المرتكبة، والفصل في التظلمات المرفوعة من المقبوض عليهم بناءً على أوامر الاعتقال وكذلك تمديد أوامر حبسهم.

محاكم عرفية ذات اختصاص خاص وتشكل برئاسة قاضي من قضاة المحكمة الاتحادية العليا وعضوية أربعة، منهم اثنان من قضاة المحاكم الاستئنافية واثنان مجازان في القانون، ويكون من اختصاصها النظر في الجرائم الماسة بأمن الدولة والجرائم المحددة في الأوامر الصادرة من السلطة المنفذة. ويتم اختيار جميع القضاة من قبل السلطة المنفذة". ويفهم من النص السابق أن المشرع الإماراتي أظهر حرصه على غلبة الطابع القضائي على المحكمة العرفية ذات الاختصاص الخاص.

ونظراً لأهمية الجرائم التي تنظرها المحاكم العرفية، فإن القانون جعل رئاسة المحكمة لقاضي من قضاة المحكمة الاتحادية العليا، وعضوية أربعة من بينهم قاضيان من قضاة

(١) نصت المادة (١٠) على أنه: يجب عرض الشخص المعتقل على المحكمة العرفية خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ الاعتقال، وللمحكمة أن تأمر بإخلاء سبيله بكفالة أو الإبقاء على حبسه لمدة لا تزيد على تسعين يوماً قابلة للتمديد لمدة واحدة مماثلة.

(٢) المادة ١١ من قانون الأحكام العرفية.

(٣) انظر نص المادة ١٠ من قانون الأحكام العرفية.

المحاكم الاستئنافية. ومؤدى ذلك أن ثلاثة أعضاء من أصل خمسة سينتمون للقضاء، وما يعنيه ذلك من بث الطمأنينة في نفوس أصحاب الشأن.

و"يجوز للسلطة المنفذة، إذا دعت الضرورة، أن تأمر بتشكيل محاكم عرفية من الضباط الحقوقيين بالقوات المسلحة". هكذا تملك السلطة المنفذة ليس فقط اختيار جميع قضاة المحكمة العرفية، بل تشكيل جميع عناصر المحكمة من الضباط الحقوقيين بالقوات المسلحة.

وتقضي الفقرة الأولى المادة (١٦) من قانون الأحكام العرفية بأنه: "لا يجوز الطعن بأي وجه من الوجوه في الأحكام الصادرة من المحاكم العرفية".

وأجازت المادة (١٣) من القانون للمحكمة التي تنظر الدعوى أن تصدر قراراً بالإفراج المؤقت عن الشخص المعتقل.

كما إن المشرع جعل مصير الحكم الصادر في الجنايات والجرائم الماسة بأمن الدولة في يد السلطة المنفذة، إذ نصت الفقرة الثانية من المادة (١٦) على أن الأحكام الصادرة في الجنايات والجرائم الماسة بأمن الدولة لا تكون نهائية وواجبة التنفيذ إلا بعد التصديق عليها من السلطة المنفذة.

وللتأكيد على ذلك نصت المادة (١٧) على أنه: "يجوز للسلطة المنفذة في الحكم الصادر بالبراءة في جنائية أو جريمة ماسة بأمن الدولة أن تأمر بإلغائه وإعادة المحاكمة أمام محكمة عرفية أخرى مشكلة من قضاة غير الذين اشتركوا في إصدار الحكم السابق، وفي جميع الأحوال إذا صدر الحكم بعد إعادة المحاكمة بالبراءة وجب التصديق عليه من السلطة المنفذة".

ويستفاد من هذا النص بأن السلطة المنفذة يمكنها أن تعترض على الحكم الصادر بالبراءة وإحالة الدعوى إلى محكمة أخرى. وإذا أصدرت المحكمة الأخيرة حكماً بالبراءة فيتعين على السلطة التنفيذية التصديق على الحكم. ومن حسنات الحكم السابق أنه عالج الفرض الذي تكرر أمر المحكمة بالإفراج عن المتهم، وتكرر رفض السلطة المنفذة للتصديق عليه. حيث فرض القانون في المرة الثانية التصديق على حكم البراءة.

كما أجازت المادة (١٨) من ذات القانون للسلطة المنفذة بعد التصديق على الحكم بالإدانة أن تأمر بإلغائه مع حفظ الدعوى، أو أن تخفف العقوبة أو تستبدلها أو توقف تنفيذها على أن يكون ذلك بقرار مسبب.

وطبقاً للمادة (٢١) من قانون الأحكام العرفية "يعاقب كل من يخالف الأوامر الصادرة من السلطة المنفذة بالعقوبات المنصوص عليها في تلك الأوامر، ولا يجوز أن تزيد هذه العقوبات على الحبس لمدة سنتين والغرامة التي لا تزيد على مئة ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين".

ويفهم من نص المادة السابقة أن السلطة المنفذة يمكنها خلق جرائم تصل عقوبتها إلى الحبس لمدة سنتين^(١).

٤-إنهاء حالة الأحكام العرفية:

إن انقضاء الأسباب الموجبة لإعلان الأحكام العرفية يحتم المبادرة الفورية لإنهائها، فهي سلاح ذو حدين، إذ تكون ضرورية لمواجهة الطوارئ الجسيمة، وتستغلها الإدارة للحد من حريات المواطنين وحقوقهم بحجة حماية أمن الدولة في وقت لا يكون معه المبرر كافيًا لاستمرارها، فلا يتفق هذا مع الدستور ومع الغاية التي أقرت هذه الأحكام من أجلها، فهي نظام مؤقت ولا يجوز أن تتحول إلى نظام دائم^(٢).

إذ نصت الفقرة الثالثة من المادة (٣) على أن ترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر عن رئيس الدولة بذات الإجراءات التي أعلنت بها، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها، وفي جميع الأحوال لا تزيد مدة سريان الأحكام العرفية على ستة أشهر أو انتهاء الظروف التي أعلنت من أجلها هذه الأحكام، أيهما أقل وفي حال استمرار الأوضاع التي اقتضت إعلان الأحكام العرفية، يجوز تجديد هذه المدة لمدد أخرى مماثلة، وفي هذه الحالة يكون استمرار سريان الأحكام بمرسوم اتحادي^(٣).

ويلحظ الباحث أن المشرع الإماراتي قد جمع بين أسباب إعلان الأحكام العرفية العسكرية والأحكام العرفية السياسية، فالفقرة الأولى ساوت بين الحرب والعدوان المسلح والتهديد بوقوعهما.

من ناحية ثانية، يقضي مبدأ "حسن السياسة التشريعية" بأنه في حالة توقيع جزاء، يجب أن تكون الوقائع المؤدية إلى تطبيقه غاية في الوضوح والتحديد. بيد أن مواجهة الخطر قد تدفع السلطات المختصة إلى التحلل من بعض الشكليات المعيقة لسرعة التدخل. من هنا نفهم أسلوب استعمال قانون الأحكام العرفية لعبارات غاية في المرونة والاتساع، وهذا الأسلوب ينفرد به المشرع الإماراتي^(٤).

المطلب الثاني

(١) د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨، ص ٥٠ وما بعدها؛

(٢) د/ هاني الطهراوي، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص ٥٧٢.

(٣) د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨، ص ٥٠ وما بعدها؛ د/ هاني الطهراوي، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، المرجع السابق، ص ٥٧٢.

(٤) د/ رفعت عيد سيد، قانون الأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ٩٠ وما بعدها.

إدارة حالة الطوارئ في التشريعات المقارنة

أولاً: في التشريع الفرنسي:

يشير الدستور الفرنسي إلى توقيت العمل بقانون الأحكام العرفية عندما نصت المادة (٣٦) منه، على أن تحديد حالة الطوارئ لأكثر من اثني عشر يوماً لا يكون إلا من البرلمان، ويستفاد من هذا النص أن المدة التي تملكها السلطة التنفيذية للعمل بقانون الأحكام العرفية دون الرجوع إلى البرلمان، هي اثنا عشر يوماً، يجب أن يتضمنها قرارها الذي يعلن العمل بهذا القانون، فإذا ما رغبت بمدها لمواجهة الحالة الطارئة التي لم تنته بعد، فعليها اللجوء إلى البرلمان طالبة منه ذلك، ويكون للبرلمان في هذه الحالة إما الموافقة على مدها بقانون يحدد مدة سريانها^(٥)، وإما رفض ذلك، حسب قناعاته باستمرار الحالة الطارئة ومدى خطورتها أو عدم استمرارها، فإذا رفض مدها تعد منتهية وينتهي العمل بقانون الطوارئ هذا في حالة كون مجلس النواب في دورة انعقاده.

أما في حالة غيبة البرلمان، كأن يكون في حالة عطلة رسمية أو تأجيل دورة انعقاده أو في حالة حله فإن الأحكام العرفية تعرض عليه عند أول اجتماع له، وهنا له الإبقاء عليها بإصدار قانون بمدها لمدة محدودة أو رفضها.

ويكون اجتماع مجلس النواب إذا كان غير منعقد، بدعوة من رئيس الجمهورية لعرض قرار الأحكام العرفية عليه، لاستصدار قانون بمدها أو رفضها؛ لأن هذا المد لا يكون مشروعاً إلا إذا صدر به قانون، وهذا يستنتج من نص المادة (٣٦) من الدستور، ويجب دعوة المجلس قبل انتهاء مدة الاثني عشر يوماً التي هي للسلطة التنفيذية للعمل بقانون الطوارئ، أما في حالة كون البرلمان منحللاً فيجب إجراء الانتخابات وجمع المجلسين في أقرب وقت ممكن وعرض حالة الطوارئ عليه.

ونخلص مما سبق أن مدرة سريان العمل بقانون الأحكام العرفية في فرنسا، تبدأ من التاريخ الذي يحدده إعلان حالة الطوارئ، وينتهي العمل به إما بمضي اثني عشر يوماً في حالة عدم موافقة البرلمان على تمديد حالة الطوارئ، وإما بانقضاء المدة التي يحددها القانون الصادر بمدها في حالة موافقة البرلمان على تنفيذها.

ثانياً: في التشريع المصري:

نظمت المادة (١٥٤) من الدستور المصري الصادر ٢٠١٤ الطريقة التي يعلن بها رئيس الجمهورية حالة الطوارئ في البلاد بقولها "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى

(٥) انظر: المادة الأولى من قانون ٩ آب ١٨٤٩ معدلة بقانون ٣ نيسان ١٨٧٨ سبقت الإشارة إليه، انظر المادة الأولى من قانون و آب ١٨٤٩ معدلة بقانون ٣ نيسان ١٨٧٨، والمادة الثالثة من قانون ٣ نيسان ١٩٥٥.

مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه.

وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

إذ نصت المادة (١٥٤) على أن يتضمن قرار حالة إعلان الطوارئ تاريخ بدء سريان حالة الطوارئ ومدة سريانها، ويجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه، فيما أن يبقي عليها ويمددها بقانون، وإما أن يرفض التمديد فتعد منتهية في هذه الحالة، ويمتنع على السلطة التنفيذية تطبيق قانون الطوارئ، هذا إذا كان مجلس النواب في دورة انعقاده.

أما إذا كان مجلس النواب في عطلة رسمية وصدر قرار إعلان حالة الطوارئ ما بين أدوار انعقاده، فينبغي على رئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب للانعقاد إلى دورة غير عادية لعرض هذا القرار عليه، وطلب التصويت عليها، فإذا وافق أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ يتم إعلانها، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس^(٦).

ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ، وإذا كان المجلس منحلًا يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن تعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له لمد حالة الطوارئ إذا طلبت منه السلطة التنفيذية ذلك ووافق على طلبها، أو تعد منتهية إذا لم يوافق على مدّها^(٧).

ويلحظ أن الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م قيد صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ في البلاد. أما الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤، فقد نصت المادة ١٥٤ على أنه: "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة

(٦) د/ إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ١٥٣.

(٧) د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٨.

المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له، ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

ويرى الباحث، إن إعلان حالي الطوارئ أو الأحكام العرفية في الدول، يترتب عليها قيام نظام قانوني استثنائي يكون آثاره نهوض سلطة مختصة معينة مسبقاً في قانون الطوارئ، لتمارس صلاحيات استثنائية ضخمة تجد أساسها في التشريع، كما تجده أيضاً في أحكام القضاء الإداري، وحلول سلطة عسكرية محل الهيئات المدنية، وقيام محاكم استثنائية تكون مهمتها الفصل في الجرائم التي تقع في ظل النظام الاستثنائي.

ويتبين أيضاً أن حالي الطوارئ أو الأحكام العرفية لا يتعارضان مع مبدأ المشروعية ولا يهدمه، وإنما يعملان على تعديل حدوده ويوسعان من نطاقه لإيجاد مشروعية استثنائية على غرار المشروعية المعتادة في ظل القوانين العادية، لتستوعب الإجراءات والتدابير التي تتخذ في ظله، وإن خالفا التشريعات العادية، ويجعل منهما أعمالاً مشروعة إذا توافرت فيهما ضوابط قانون الطوارئ والأحكام العرفية والتزمت حدودهما، ولهذا فإن نظام الطوارئ والأحكام العرفية ليسا نظامين مطلقين وإنما هما يخضعان لمبدأ سيادة القانون

نتائج البحث :

توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج نوجزها فيما يلي :

- أن جميع تعاريف الظروف الاستثنائية السابقة لا تختلف كثيراً عن بعضها فهي تدور حول معنى واحد مؤداه ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة، كالحروب والكوارث الطبيعية، وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات المتبعة في

الأحوال العادية، وفي هذه الحالة لا بد أن تتسع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي، على أن الظرف الاستثنائي أياً كانت صورته حرباً أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يدعو أن يكون الأمر توسعاً لقواعد المشروعية، وتبقى الإدارة مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي وقع منها وخاضعة لرقابة القضاء.

- أن المشرع قيد بعض الحريات ولم يحظرها حيث وضع قيوداً على حريات الأشخاص في الاجتماع والتنقل والإقامة والمرور في أماكن أو في أوقات معينة، واعتقال المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام، والترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن ووسائل النقل في أية ساعة من ساعات النهار أو الليل دون التقيد بأحكام أو إجراءات معينة سوى الواردة في الأوامر الصادرة عن السلطة المنفذة.

- المشرع الإماراتي قد جمع بين أسباب إعلان الأحكام العرفية العسكرية والأحكام العرفية السياسية، فالفقرة الأولى ساوت بين الحرب والعدوان المسلح والتهديد بوقوعهما.

- يقضي مبدأ "حسن السياسة التشريعية" بأنه في حالة توقيع جزاء، يجب أن تكون الوقائع المؤدية إلى تطبيقه غاية في الوضوح والتحديد. بيد أن مواجهة الخطر قد تدفع السلطات المختصة إلى التحلل من بعض الشكليات المعيقة لسرعة التدخل. من هنا نفهم أسلوب استعمال قانون الأحكام العرفية لعبارات غاية في المرونة والتوسع، وهذا الأسلوب ينفرد به المشرع الإماراتي.

- إن إعلان حالتى الطوارئ أو الأحكام العرفية في الدول، يترتب عليها قيام نظام قانوني استثنائي يكون آثاره نهوض سلطة مختصة معينة مسبقاً في قانون الطوارئ، لتمارس صلاحيات استثنائية ضخمة تجد أساسها في التشريع، كما تجده أيضاً في أحكام القضاء الإداري، وحلول سلطة عسكرية محل الهيئات المدنية، وقيام محاكم استثنائية تكون مهمتها الفصل في الجرائم التي تقع في ظل النظام الاستثنائي.

- أن حالتى الطوارئ أو الأحكام العرفية لا يتعارضان مع مبدأ المشروعية ولا يهدمه، وإنما يعملان على تعديل حدوده ويوسعان من نطاقه لإيجاد مشروعية استثنائية على غرار المشروعية المعتادة في ظل القوانين العادية، لتستوعب الإجراءات والتدابير التي تتخذ في ظلها، وإن خالفا التشريعات العادية، ويجعل منهما أعمالاً مشروعة إذا توافرت فيهما ضوابط قانون الطوارئ والأحكام العرفية والتزمت حدودهما، ولهذا فإن نظام الطوارئ والأحكام العرفية ليسا نظامين مطلقين وإنما هما يخضعان لمبدأ سيادة القانون

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية :

١. أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، الطبعة ٢، ١٩٩٩ م.
٢. أبي الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدنية، الطبعة ١، ١٩٩٠.
٣. الإمام القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، تحقيق. احمد البردوني، ط ١٩٧٢م، دار الشعب، ج ٤.

٤. د/ إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة الحكومة، العدد ٤، السنة ١٠، أكتوبر ١٩٦٦.
٥. د/ إبراهيم شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٨٣.
٦. د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.
٧. د/ إبراهيم محمد علي، القانون الإداري- النشاط الإداري، الطبعة الأولى، دار السعيد للطباعة بشبين الكوم، ١٩٩٤م.
٨. د/ إحسان المفرجي، النظرية العامة للظروف الاستثنائية في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ١٩٩٠.
٩. د/ أحمد زكي بدوي، مصطلحات العلوم الاجتماعية، الطبعة الثانية، مكتبة لبنان، ١٩٨٣.
١٠. د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨.
١١. د/ إسماعيل جابوري، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دفا تر السياسة والقانون، العدد ١٤، ٢٠١٦.
١٢. د/ أنور عارف سمار، القرارات الإدارية المتعلمة في القضاء الإداري الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٣.
١٣. د/ بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
١٤. د/ بهاء الدين إبراهيم محمود، الشرطة والأمن الداخلي في مصر القديمة، هيئة الآثار المصرية، ١٩٨٩م.
١٥. د/ جعفر محمد أنس قاسم، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة المطبوعات التجارية، ١٩٨١م.
١٦. د/ جيمس كريم، مفتش شرطة لندن، نظم الشرطة في العالم، ترجمة العقيد كمال الحديدي، معهد الدراسات العليا لضباط الشرطة المصرية، القاهرة.
١٧. د/ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ١٩٩٧.
١٨. د/ خالد رشدي الدليمي، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، محاضرات أُلقيت على طلبة كلية القانون، جامعة بغداد، المرحلة الثالثة.

١٩. د/ رفعت عيد سيد، قانون الأحكام العرفية في دولة الإمارات العربية المتحدة (رؤية قانونية تحليلية)، القيادة العامة لشرطة الشارقة - مركز بحوث الشرطة، المجلد (١٩) ، العدد (٧٥) ، ٢٠١٠.
٢٠. د/ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٢.
٢١. د/ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري - النشاط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٤.
٢٢. د/ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٨٣م.
٢٣. د/ سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، مطبعة وزارة الثقافة والإعلام، بغداد، ١٩٨١.
٢٤. د/ سليمان الطماوي، القانون الإداري، الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٧١.
٢٥. د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٢.
٢٦. د/ سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، المجلد ١، العدد ١، ١٩٩٣.
٢٧. د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
٢٨. د/ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثالث أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، القاهرة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
٢٩. د/ شاب توم منصور، القانون الإداري، ط ٣، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٧٨.
٣٠. د/ صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م.
٣١. د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة ٣، دار النهضة العربية، ١٩٧٦.
٣٢. د/ طعيمه الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٧٨م.
٣٣. د/ عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الطبعة الأولى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥م.
٣٤. د/ عادل السيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، بدون دار نشر، ١٩٩٣.

٣٥. د/ عبد الباقي نعمه عبد الله، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العدالة العراقية، العدد ١-٢، س٦، ١٩٨٠.
٣٦. د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م.
٣٧. د/ عبد الرؤوف هاشم، نظرية الضبط الإداري مقارناً بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٨م.
٣٨. د/ عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام وأثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م.
٣٩. د/ عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر.
٤٠. د/ عبدالله طلبه، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، ١٩٩١.
٤١. د/ عدنان عمرو، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤.
٤٢. د/ علي شطناوي، مبادئ القانون الإداري، الجامعة الأردنية، بدون دار نشر، ١٩٩٦.
٤٣. د/ علي صالح المصري، وظيفة الشرطة في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة المصرية، القاهرة، ١٩٩٧م.
٤٤. د/ علي خطار شمطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣.
٤٥. د/ فتحي فكري، الاعتقال دراسة للمادتين الثالثة والثالثة مكرر من قانون الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
٤٦. د/ ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإداري في الإمارات، الطبعة الأولى، دار القلم للنشر والتوزيع، ١٩٩٠م.
٤٧. د/ محمد أحمد إبراهيم المسلماني، النطاق القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٨.
٤٨. د/ محمد بدران، الحماية القانونية لحق الأمن ضد اعتداءات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٤٩. د/ محمد رشيد رضا، تفسير المنار، طبعة دار المنار، ١٩٤٧م.

٥٠. د/ محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، مجلد ١٠٤، العدد ٥٠٦، إبريل، ٢٠١٢، ص ٢١٥ - ٢٦٩.
٥١. د/ محمد فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، أكاديمية شرطة دبي، ١٩٩٦م.
٥٢. د/ محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٢م.
٥٣. د/ محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، القاهرة، ١٩٦٢.
٥٤. د/ محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للبوليس الإداري في مصر، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الثانية، ١٩٥١.
٥٥. د/ محمود عاطف البناء، حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، القاهرة، السنة ٤٨، العددين الثالث والرابع.
٥٦. د/ مصطفى كامل، شرح القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٤٩.
٥٧. د/ ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢.
٥٨. د/ منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١م.
٥٩. د/ وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨.
٦٠. د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
٦١. عبد الرحمن بن خلدون، مقدمه ابن خلدون، تحقيق د/ محمد عبد الجواد طعيمة، دار الكتب العلمية، ١٩٩٣، ص ١٧٩.
٦٢. قاموس لسان العرب، الجزء التاسع، الدار المصرية للتأليف والترجمة، ص ٢١٤، فصل الضاد.
٦٣. قاموس مختار الصحاح، الطبعة الثالثة.
٦٤. كاظم الجنابي، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة بغداد، بغداد، ١٩٩٦.

٦٥. المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، ١٩٨٠م.
٦٦. المنجد في اللغة والأدب والعلوم، بيروت، الطبعة الأولى، المطبعة الكاثوليكية، بدون سنة نشر.

ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية :

1. A. De Laubadère, J. C. Venezia et Y. Gaudemet; Traité de droit administratif, t. 1, 11e éd, Paris, L.G.D.J., 1986.
2. A. De Laubadère; ;Trait elementaire de droit administratif ,4eme ,ed, 1967.
3. C. Klein ; La police du domaine public, thèse de doctorat, Droit, Strasbourg, 1965; Paris, L.G.D.J., 1966.
4. J. Castagne ; Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, Paris, L.G.D.J., 1964.
5. La religion la discipline , les moeurs , la saine . les vivres . la surete el la tranquillite publique . la voirie , les sciences et les arts liberaux, le commerce . les manufactures et les arts mecaniques , les servitudes domestiques , les manoeuvriers et les pauvres " - Nicolas de La Mare ; Traite de la police , 1722 , 1.1 p. 1, C. Klein ; La police du domaine public, thèse de doctorat, Droit, Strasbourg, 1965; Paris, L.G.D.J., 1966.
6. une forme d action de ladministration qui consiste a reglementer laclivite des particuliers en vue dassurer le maintien de lordre public ..