

رسالة ماجستير بعنوان

سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت

**Administrative Regulation in Kuwait**

إعداد الطالب

عبد المجيد غنيم عقشان المطيري

الرقم الجامعي: 400910201

إشراف الدكتور

زهير قدورة

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

2011

## التفويض

أنا الطالب عبد المجيد غنيم عقشان المطيري أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ  
من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث  
والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: عبد المجيد غنيم عقشان المطيري



التوقيع:

٢٠١١ / ٢ / ٢٠

التاريخ:

## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها

"سلطة الضبط الاداري وتطبيقاتها في دولة الكويت"

وقد اجيزت بتاريخ 2011/ 3 /30

التوقيع



أعضاء لجنة المناقشة

الاستاذ الدكتور محمد علوان رئيساً  
الدكتور زهير قدورة مشرفاً  
الدكتور عمر البوريني ممتحناً خارجياً

## الشكر والتقدير

الحمد لله الذي بعث فينا محمداً - صلى الله عليه وسلم - هادياً وبشيراً. الحمد لله على ما أسبغ علينا من نعم ظاهرة وباطنة، فلك الحمد يا رب كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك.

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان لأستاذي القدير ومشرفي الفاضل الدكتور زهير قدورة لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، وما بذله معي من جهد وإرشاد، ولما منحني من علمه ووقته طوال إعداد هذه الرسالة حتى بدت كما هي عليه، فله مني كل الشكر والتقدير والاحترام.

كما أتقدم بالشكر الجزيل والعرفان للسادة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الموقرين لما سيبدونه من مقترحات قيمة تهدف إلى تصويبها والارتقاء بها.

وكذلك لكل من سهّل لي مهمتي في إنجاز هذه الرسالة.

جزاكم الله جميعاً عني كل خير وسدد على طريق الحق خطاكم

## الإهداء

إلى روح والدي رحمه الله تخليداً لذكراه

وإلى والدتي الغالية أطل الله في عمرها، التي أفهمتني بعفوية صادقة أن العلم هو الحياة،

وأنارت أمام عيني شموع الأمل.

أهدي رسالتي هذه رمزاً للمحبة والوفاء واعترافاً مني بفضلها عليّ.

وإيكم يا من تزالون بجانبني ترقبون نجاحي وتقدمي، وتقدمون لي... كل الحب... وكل

الدعم....

إلى زوجتي وابني رakan وإخواني وأخواتي وأصدقائي الأعزاء

لهم جميعاً أهدي عملي

مع المحبة والاحترام والعرفان

## فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	الشكر والتقدير
هـ	الإهداء
و	قائمة المحتويات
ط	الملخص باللغة العربية
ي	الملخص باللغة الانجليزية
1	<b>الفصل التمهيدي</b> <b>المقدمة والإطار النظري</b>
1	تمهيد
5	مشكلة الدراسة
5	أسئلة الدراسة
6	هدف الدراسة
6	أهمية الدراسة
7	حدود الدراسة
7	محددات الدراسة
8	المصطلحات الإجرائية
9	الإطار النظري والدراسات السابقة
14	منهج الدراسة
15	<b>الفصل الأول</b> <b>ماهية الضبط الإداري</b>
17	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري وطبيعته القانونية وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى.
18	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.

20	المطلب الثاني: طبيعة الضبط الإداري.
24	المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الأخرى.
28	المبحث الثاني: أنواع الضبط الإداري.
29	المطلب الأول: الضبط الإداري العام.
30	المطلب الثاني: الضبط الإداري الخاص.
33	<b>الفصل الثاني</b> <b>أهداف الضبط الإداري ووسائله</b>
34	المبحث الأول: أهداف الضبط الإداري العام والخاص.
35	المطلب الأول: أهداف الضبط الإداري العام.
39	المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري الخاص.
41	المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري.
42	المطلب الأول: أنظمة الضبط.
49	المطلب الثاني: القرارات الفردية.
53	المطلب الثالث: التنفيذ الجبري المباشر.
57	<b>الفصل الثالث</b> <b>حدود سلطات الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت</b>
58	المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري وحدودها في دولة الكويت.
59	المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت.
64	المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت
74	المبحث الثاني: تطبيقات سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت.
75	المطلب الأول: عناصر النظام العام في دولة الكويت.
81	المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري في دولة الكويت.
85	المطلب الثالث: دور سلطة الضبط الإداري في المحافظة على البيئة وحمايتها.

90	الفصل الرابع الخاتمة والنتائج والتوصيات
90	الخاتمة
94	النتائج
97	التوصيات
98	المراجع

## سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت

إعداد الطالب: عبد المجيد غنيم عقشان المطيري

إشراف الدكتور: زهير قدورة

### ملخص

هدفت الدراسة إلى التعرف على أهداف الضبط الإداري (الأمن العام، السكنية العامة، الصحة العامة، وعناصر أخرى كالمحافظة على البيئة والآداب العامة). ولقد استخدمت الدراسة المنهج التحليلي من خلال عرض نصوص المواد الدستورية والقانونية وتفسيرها وتحليلها وصولاً إلى الغاية التي أرادها المشرع من وراء هذه المواد، وقد حرصت على الاطلاع على مجموعة كبيرة من المراجع والكتب التي تناولت موضوع سلطة الضبط الإداري عموماً وتطبيقاتها في دولة الكويت خصوصاً منها ذات العلاقة بالموضوع.

وقد توصلت الدراسة إلى نتائج عدة، من أبرزها: أن المشرع الكويتي قد أقر حق الإدارة في استعمال وسائل الضبط الإداري لغرض جمال الشوارع ورونق الطرقات، كما أن المشرع الكويتي حرص على إنشاء هيئة متخصصة في شؤون البيئة من أجل الارتقاء بالبيئة الكويتية، وأن المشرع الكويتي قد بين أن أهداف الضبط الإداري تنحصر في مجال الأمن العام والسكنية العامة والصحة العامة، وأن مسؤولي الضبط القضائي هم من يقومون بسلطة الضبط القضائي في الكويت، وأن القضاء الإداري في دولة الكويت استقر على إخضاع أعمال الضبط الإداري للرقابة الإدارية.

وقد أوصى الباحث بضرورة الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية فيما يتعلق بالضبط

الإداري باعتبارها مكملة لنظام المركزية ليتحقق في النهاية تنظيم أعمال الضبط الإداري.

## **Administrative Regulation in Kuwait**

**Student name: Abdulmajeed Al Muteri**

**Doctor: zuher qadora**

### **Abstract**

This study aimed to identify the objectives of administrative control (public security, public order, public health, and other elements such as the preservation of the environment, and morals).

The study used the analytical method through the presentation of the texts of constitutional and legal provisions and interpretation, analysis and access to the purpose intended by the legislator behind this material, has been keen to see the wide range of references and books on the subject of the authority of administrative control in general and its applications in the State of Kuwait, especially the ones related the subject.

The study found several results, most notably: that the Kuwaiti legislature has recognized the right of management in the use of means of administrative control for the purpose of beauty of the streets and luster of the roads, and the Kuwaiti legislature was keen to establish a specialized body in the affairs of the environment in order to improve the environment of Kuwait and the Kuwaiti legislature may between the objectives of administrative control is limited to the area of public security and public order, public health, and judicial officials are carrying out the authority of

judicial officers in Kuwait, and that the administrative court in the State of Kuwait settled on the subject of administrative control of management control.

The researcher recommended that the introduction of regional decentralization with respect to exactly the administrative and stay away from the central system to organize the work of administrative control.

## الفصل التمهيدي

### المقدمة والإطار النظري

#### 1. تمهيد:

إن الوظيفة الأساسية الأولى للإدارة العامة - السلطة التنفيذية - في كل دولة هي المحافظة على النظام العام أو ما يعرف بسلطة الضبط إذ يعدّ هذا النشاط الأكثر خطورة والأكثر أهمية في كل دولة، لأنها تمتلك القوة ووسائل الإكراه لفرض النظام في المجتمع وحماية حقوقه. لم يقدّم الغالب من الفقه الأردني بتحديد مفهوم النظام العام وتعريفه، بل أنهم قد ذكروا في مؤلفاتهم العناصر التي يتكون منها بشكل مباشر، دون التعرض لمفهوم النظام العام. ويرى جانب من الفقهاء بأن النظام العام بالمعنى الواسع: ينصرف مفهومه إلى الأساس والمفاهيم والعقائد التي يقوم عليها المجتمع، سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية السائدة في الدولة، وهذه الأفكار كلها قابلة للتطور بحسب ظروف الزمان والمكان. ويرى نفس الجانب بأن النظام العام - كهدف للضبط الإداري - ينصرف مفهومه إلى معنى النظام المادي الملموس الذي يعدّ بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى، كما ينصرف إلى النظام الأدبي أو المعنوي الذي يتعلق بالمعتقدات والأحاسيس، وإن الإدارة تتدخل الإخلال بالنظام المادي والأدبي مظهراً من شأنه تهديد النظام العام<sup>(1)</sup>.

(1) د. نواف كنعان - القانون الإداري الأردني - الكتاب الأول - دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 276، 277.

ويرى جانب آخر تعريف النظام العام بأنه حالة تسود عندما تختفي الفوضى والاضطرابات، وأنه تعريف سلبي لا يعطي فكرة واضحة، ويقول إن النظام العام يتكون من العناصر التالية، الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة، والآداب العامة<sup>(1)</sup>.

ويرى جانب آخر بأن النظام العام هو مجموعة المصالح المعترف بها كحاجات أساسية لحماية المجتمع، فهو ينصرف إلى الأمن العام والسكنية العامة وبعض التشريعات أضافت الآداب العامة<sup>(2)</sup>.

ويعني الضبط الإداري تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام ضمناً لضبط الأنشطة الفردية حتى لا تكون مختلطة أو متناقضة، وحتى لا تكون هذه الأنشطة الفردية عشوائية متضاربة، وحتى لا تضر بأمن المجتمع، إذ إن أمن المجتمع واستقراره وسلامة المواطنين هي أهداف عليا تعلق على المصالح الفردية الخاصة، ففي ظل الضبط الإداري كوظيفة مناصرة الإدارة تسعى من خلالها لوضع الضوابط والأطر التنظيمية لنشاطات الأفراد المختلفة، فلو تعارضت مصالح الأفراد وتضاربت أهدر النظام العام، وشاعت الجرائم، وانتشرت الفوضى، واضطرب حبل الأمن، بل وانهدمت فكرة الدولة من أساسها<sup>(3)</sup>، فمن خلال الضبط الإداري تعمل الإدارة على تنظيم مباشرة الأفراد لحياتهم وحقوقهم، بما يتفق وتمتع جميع الأفراد الآخرين بهذه الحريات والحقوق على قدم المساواة وضمن ما هو مقرر في الدستور والقوانين، إذ إن ممارسة أي إنسان لحقوقه وحرياته تجد حدها الطبيعي في كفالة تمتع الآخرين بنفس تلك الحقوق والحريات على نحو لا يجوز الإسراف فيه أو إساءة استعماله.

(1) د. هاني علي الطهراوي-القانون الإداري-الكتاب الأول- دار الثقافة للنشر- عمان سنة 1996-ص239.  
(2) د.خالد خليل الظاهر-القانون الإداري-دراسة مقارنة-الكتاب الثاني-ط1-دار المسيرة للنشر-عمان-سنة1977-ص75.  
(3) رامي محمد حسن صومان، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2004، ص1.

ولقد تطورت وظيفة الضبط الإداري تطوراً كبيراً، وذلك نتيجة للتغيرات الحاصلة في المجتمع، فلم تعد أغراض الضبط مقصورة على العناصر التقليدية له (الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة)، بل أضيف إليها عناصر أخرى، كعنصر الأخلاق والآداب العامة وجمال الرونق والرواء، إذ أصبحت من عناصر النظام العام التي ينبغي على سلطات الضبط الإداري المحافظة عليها<sup>(1)</sup>.

ويبدو أن الأهمية البالغة للضبط الإداري ليست في حاجة إلى التأكيد، فالإدارة تتدخل في حياة الأفراد بل وتفرض القيود على ممارستهم لحياتهم، والواقع أن مشكلة الحرية وما يرد عليها من قيود هي من أخطر المشكلات التي تواجه الإنسان، إذ تتنازعها غريزتان: غريزة الحرية وغريزة حب السيطرة والسلطة.

من خلال كل ما سبق، ومن خلال الدور الحساس الذي تقوم به الإدارة أثناء ممارسة الضبط الإداري، فقد ارتأيت دراسة هذا الموضوع، لما له من أهمية خاصة متزايدة تتصل بالحياة اليومية لأفراد المجتمع، من مختلف جوانبه القانونية.

وإن كانت قد واجهتني صعوبة تتمثل في نقص البحوث والدراسات الكافية لتوضيح هذه الأهمية، لأن الحريات الفردية منذ القدم تحتل مكاناً خاصاً في القانون الإداري، وكان من المفروض أن يحظى موضوع الضبط الإداري باهتمام أكبر من الباحثين.

وفي البداية نشير إلى الاختلاف حول مدى إمكانية تدخل الإدارة وتقييدها لحريات الأفراد ونشاطاتهم، إذ يرى بعضهم أن الحرية هي الأصل والضبط الإداري هو الاستثناء، فلا يجوز تنظيم أي حرية إلا إذا أخضعت صراحة بالنصوص القانونية، بينما يرى بعضهم الآخر

---

(1) سعيد بن جعفر الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، دراسة مقارنة بين الأردن وعمان، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، 2001، ص2.

أن الضبط الإداري هو الأصل والحريات الفردية هي حصيلتها، فكل الحريات يمكن أن تكون محلاً للقيود التي يقتضيها النظام العام حتى ولو كانت مكفولة بالدستور، ذلك أنه لم يكفلها إلا باستثناء التدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام، بينما يقول فريق برأي وسط، وهو يجب التفريق بين نوعين من الحريات، فالحريات غير مكفولة بالدستور يحق للإدارة أن تتدخل وتقيدها في سبيل المحافظة على النظام العام ولو لم يوجد نص صريح يخولها مثل هذا الحق، أما الحريات المكفولة بالدستور فلا يحق للإدارة التدخل بها إلا بالاستناد إلى نص دستوري أو تشريعي يخولها ذلك الحق تأميناً للنظام العام، والاجتهاد الإداري يؤيد هذا الرأي<sup>(1)</sup>، وبالرجوع إلى الدستور الكويتي فقد نصت المادة (7) على أنه (العدل والحريّة والمساواة دعائم المجتمع)، كما نصت المادة (30) من الدستور الكويتي على أنه: "الحريّة الشخصية مكفولة". ومما تجدر ملاحظته - بداية - أن مصطلح الضبط الإداري له ثلاثة معانٍ مختلفة ومتباينة<sup>(2)</sup>:

فيقصد به عند عامة الناس: وهم رجال الشرطة أو هؤلاء العاملون في جهاز الأمن العام، ويعيب هذا المدلول أنه ليس مدلولاً قانونياً، وليس المهم تحديد العاملين في هذا الجهاز. ويستعمل للدلالة على مجموعة القواعد التنظيمية التي تستهدف المحافظة على النظام العام، ويعيب هذا المدلول أنه واسع يتسم بالعمومية والشمول، إذ يجعل من جميع القواعد القانونية أعمال ضبط إداري طالما استهدفت الحفاظ على النظام العام. ويستعمل الضبط الإداري للدلالة على الأعمال التي تستهدف تطبيق القواعد التنظيمية الضبطية وعقاب المخالفين

(1) عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الأول، مطبعة دار الجامعة، دمشق، 1961، ص 179.

(2) علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 1996، ص 303.

لأحكامها. وبناءً عليه يعرف الضبط الإداري بأنه: "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام"<sup>(1)</sup>.

وتأتي هذه الدراسة للتعرف على سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت.

## 2. مشكلة الدراسة:

إن مشكلة الدراسة تتمحور حول سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، إذ إن العديد من نصوص القانون الكويتي غامضة في تحديد سلطات الضبط الإداري وخاصة الضبط الذي يتعلق بالبيئة موضوع الدراسة، مما يخلق إشكاليات عدة، وتأسيساً على ذلك سيتطرق الباحث لطرح مفهوم الضبط الإداري، وتحديد حدود الضبط الإداري، وتحقيق الضبط الإداري لغايته، ومدى تطبيق سلطة الضبط الإداري من خلال القوانين والإجراءات المتبعة في دولة الكويت.

كما سيتناول الباحث عدداً من الإشكاليات من ذلك إشكالية تحديد حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وفي الظروف الاستثنائية في دولة الكويت، وإلى حد استطاع المشرع الكويتي أن ينظم سلطات الضبط الإداري بما يحفظ النظام العام والسكينة العامة والصحة العامة.

## 3. أسئلة الدراسة:

تأتي الدراسة للإجابة عن أسئلة تتعلق بالضبط الإداري في كل من الأردن والكويت مع إجراء المقارنة في تطبيقهما للضبط الإداري:

1. ما مفهوم الضبط الإداري فيهما؟

(1) أحمد ناجي الماربي، رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، اليمن)، رسالة ماجستير، جامعة عدن، الجمهورية اليمنية، 2007، ص8.

2. ما وسائل الضبط الإداري المتبع فيهما؟
3. ما عناصر النظام العام هدفاً للضبط الإداري؟
4. هل هناك رقابة قضائية على مشروعية أعمال الضبط الإداري في الأردن والكويت؟
5. ما المعايير المتبعة للتمييز بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص؟
6. ما سلطات الضبط الإداري بالتفصيل في دولة الكويت مع المقارنة في الأردن؟
7. ما حدود سلطات الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت في الظروف العادية على وجه الخصوص؟
8. ما حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بدولة الكويت والأردن عموماً؟

#### 4. هدف الدراسة:

الهدف من هذه الدراسة معرفة الأغراض ودراساتها والأهداف التي وجدت هيئات الضبط الإداري من أجلها وبخاصة أن نشاط الضبط الإداري في عصرنا هذا أضحى متعدداً ومعقداً، ولتحقيق مشروعية الأعمال والقرارات والتصرفات الصادرة عن هيئات الضبط الإداري ومدى مطابقتها للنظام والقانون، والتأكد من أن القرارات أو التصرفات الإدارية تحقق المصالح وتدرأ المفساد، وتفرض احترام القانون وتحمي المصلحة العامة، والتركيز على سلطة الضبط الإداري في دولة الكويت وحدودها بالتفصيل.

#### 5. أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية الدراسة من الناحية النظرية في طبيعة المعلومات التي سيتم الحصول عليها والتي تتعلق بسلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت.

كما تتضح أهمية هذه الدراسة من خلال الاعتبارات الآتية:

- احترام الضبط الإداري لحدود سلطته إذا أراد أن تكون أعماله صحيحة ونافذة قانوناً في مواجهة المخاطبين به.
- ضرورة أن توفر أعمال الضبط الإداري للأفراد ضمانات جديّة لممارسة الحريات التي كفلها القانون لهم، ليس لمواجهة بعضهم بعضاً فقط، بل أيضاً في مواجهة السلطة.

ويمكن من الناحية العملية أن تستفيد من هذه الدراسة الفئات التالية:

- 1- المهتمون بالقانون الإداري وذلك للتعرف على سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت.
- 2- الباحثون في مجال الضبط الإداري خاصة في دولة الكويت والمملكة الأردنية الهاشمية للاستفادة من النتائج التي سيتم التوصل إليها من هذه الدراسة.

## 6. حدود الدراسة:

**الحدود المكانية:** دولة الكويت والمملكة الأردنية الهاشمية ومصر وغيرها.

**الحدود الزمانية:** العام 2011م.

## 7. محددات الدراسة:

تتصدر هذه الدراسة في المقارنة والتأصيل بين القانونين الكويتي والأردني بخصوص سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، أو مدى الاعتداد بتلك النتائج في مجال القانون الإداري. وسنعمل على الاستئارة بالتشريعات المقارنة فيما يخص هذا الموضوع.

## 8. المصطلحات الإجرائية:

**الضبط:** في اللغة هو لزوم الشيء، وقال الليث لزوم الشيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه، والرجل ضابط أي حازم<sup>(1)</sup>.

**الضبط الإداري:** النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام<sup>(2)</sup>.

**الضبط الإداري العام:** "مجموع الصلاحيات والسلطات التي تملكها هيئات الضبط الإداري العام للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، وذلك عن طريق تنظيم الأنشطة الفردية أو الحريات دون تحديد في بعض الحالات، أو تقييدها في حالات أخرى باشتراط الحصول على ترخيص من الإدارة قبل ممارسة هذه الأنشطة أو إخطارها مسبقاً قبل ممارستها، كل هذا بقصد عدم الإخلال بالنظام العام أو الإضرار بحريات الأفراد الآخرين"<sup>(3)</sup>.

**الضبط الإداري الخاص:** "صيانة النظام العام بطريقة معينة في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي كتنظيم الاجتماعات العامة وتنظيم المحال العامة وتنظيم المرور"<sup>(4)</sup>.

---

(1) أبـن منظور، محمد بن مكرم (ت711هـ)، لسان العرب، مادة ضبط، ط1، ج4، دار صادر، بيروت، 1968، ص2549.

(2) أحمد ناجي الماربي، مرجع سابق، ص8.

(3) د. عبد المجيد سليمان، د. أنس جعفر، أصول القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص293، وانظر د. إبراهيم الفياض، مرجع سابق، ص 211-214.

(4) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1973، ص631.

## 9. الإطار النظري والدراسات السابقة:

### أولاً: الإطار النظري:

من المعلوم أن الضبط الإداري عبارة عن نظام يهدف إلى تحقيق عدد من الأهداف المتمثلة في الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وحماية المجتمع من كل الأخطار التي تتهدده وحماية البيئة والمحافظة عليها الأمر الذي يعني أن الضبط الإداري ضرورة لازمة لاستقرار المجتمعات.

وتطورت فكرة الضبط الإداري نتيجة المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فقد كان مفهوم الفكرة يهدف إلى إقرار وحماية النظام القائم بما يحقق أهدافه وغاياته، غير أنه مع بزوغ الفكر الديمقراطي، انفصلت فكرة الضبط الإداري عن سلطة الحكم، فلم يعد فرض الانضباط والنظام الاجتماعي القائم غاية الدولة، وإنما أصبحت الحقوق الطبيعية للإنسان وحياته العامة هي أساس التنظيم السياسي والدستوري والقانوني الجديد، فوضعت الحدود والضوابط التي يجب أن تلتزمها السلطة في ممارستها سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وأن يكون تنظيم الحرية بأساليب لا تقضي إلى التضحية بالحرية في سبيل الحفاظ على النظام<sup>(1)</sup>.

وقد ارتبطت كلمة الضبط بوظيفة حفظ النظام وتطبيق القانون مع بزوغ الفكر الديمقراطي الذي أرسى إدارة الدولة على قواعد قانونية<sup>(2)</sup>، وهو إما أن يكون ضبطاً إدارياً عاماً يستهدف حماية النظام العام بعناصره الثلاثة، وهي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، وإما ضبطاً إدارياً خاصاً يتصل بما قد ينظمه المشرع من صور خاصة للنظام العام

(1) عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995.

(2) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري - نشاط الإدارة العامة أساليبه ووسائله، القاهرة، دار النهضة العربية، 1978، ص 23.

بالدولة لمواجهة ظروف مؤقتة أو عارضة، أو ظروف خاصة مميزة وهو ما يتحقق في الصور الآتية<sup>(1)</sup>:

1- مواجهة ظاهرة عامة تمس بالإخلال- أحد عناصر النظام العام المتفق عليها إذ يحتاج الأمر إلى تنظيم ضبطي خاص للقضاء على هذه الظاهرة بالمزيد من تدابير الضبط، ومن ذلك فرض الجزاءات على كل من يخل بأحد عناصر النظام العام وذلك تمهيداً لوقاية المجتمع من أي خطر قد يصيبه.

2- حماية النظام العام بعناصره المتفق عليها في الأماكن أو المرافق العامة التي تحتاج إلى إجراءات خاصة للضبط، وذلك صيانة ووقاية للمجتمع من أي أمر قد يهدد أمنه واستقراره وقد يفسد على المجتمع الطمأنينة والأمان.

3- حماية النظام العام ممثلاً في عناصر جديدة خلاف العناصر المتفق عليها مثل حماية الغابات أو تنظيم الصيد أو المحافظة على الآثار ونحو ذلك.

ولقد استقر القضاء الإداري في دولة الكويت على خضوع أعمال الضبط الإداري لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يباشرها بالنسبة لسائر القرارات الإدارية لخطورة أعمال الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على حريات الأفراد<sup>(2)</sup>.

واتجهت محكمة العدل العليا الأردنية منذ البداية نحو اتساع مضمون النظام العام، فاعترفت بوجود النظام العام الأخلاقي والأدبي إلى جانب النظام العام المادي، كما وأجازت للإدارة التدخل لحماية الآداب والأخلاق العامة وذلك لكونها من عناصر النظام العام، خاصة وأن

(1) د. محمود سامي محمد جمال الدين، العمل الشرطي وتحقيق المصلحة العامة، دراسة نشرتها دورية الفكر الشرطي، الشارقة، المجلد الثاني، العدد الرابع الصادر في مارس، 1994، ص76-77.

(2) داود الباز، الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والتشريع الإسلامي، دار النهضة العربية، 1998.

الأردن دولة إسلامية<sup>(1)</sup>، فلم تأخذ بالآراء التي قالت بأن العقائد والأحاسيس والأفكار لا شأن لها بالنظام العام في الدولة.

وقد حكمت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها " تبين فيما يتعلق بقرار المستدعي ضده..... المتضمن ربط المستدعي بكفالة حسن سلوك أن الملف المتعلق به يفيد أن رجال الأمن قد قاموا بتفتيش محل المستدعي المذكور التجاري فوجدوا فيه كمية كبيرة من الصور الماجنة التي تؤدي إلى فساد الأخلاق بقصد بيعها للناس وحيث أن إحرار ماجنة بقصد البيع أو التوزيع من شأنه أن يشكل خطراً على الآداب والأخلاق ، فإن قرار المستدعي ضده..... يتفق وأحكام هذا القانون"<sup>(2)</sup>.

وقضت في حكم آخر بأن ارتكاب بعض الأشخاص لأعمال الدعارة أو عرضهم أفلاماً جنسية منافية للأخلاق والآداب العامة في دار للسينما يملكونها ويقومون بإدارتها يشكل جرماً عادياً يخضع الفصل فيه للمحاكم النظامية بموجب قانون مراقبة أشرطة السينما<sup>(3)</sup>.

كما وأوجب المشرع على الإدارة مراعاة الأسس العامة عند إجازة أي مصنف مرئي أو مسموع ومن هذه الأسس، عدم الإساءة إلى أي من العقائد الدينية المكفولة حريتها في الدستور، وأن لا تتضمن هذه المصنفات مادة مثيرة للغرائز أو مروجة للإباحية أو العنف أو الجريمة أو الإرهاب أو الإساءة للأخلاق العامة<sup>(4)</sup>.

ويستعرض الباحث من خلال الإطار النظري جملة من الموضوعات ذات العلاقة بموضوع الدراسة للوقوف على حقيقة سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت. أما

(<sup>1</sup>) تنص المادة(2) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية سنة(1952) الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية..

(<sup>2</sup>) حكم محكمة العدل العليا أردنية، رقم 91-سنة 1971- مجلة نقابة المحامين، ص244.

(<sup>3</sup>) حكم محكمة العدل العليا أردنية، رقم 188-سنة 1989- مجلة نقابة المحامين، ص146.

(<sup>4</sup>) المادة(6/أ) من نظام رقابة المصنفات المرئية والمسموعة رقم (19) لسنة 1998

الفصل التمهيدي فيتناول من خلال المقدمة التعريف بسلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، والتطور التاريخي لسلطة الضبط الإداري ومشكلة الدراسة وهدفها وأهميتها وحدودها ومحدداتها والمصطلحات الإجرائية.

أما الفصل الأول فيتناول ماهية الضبط الإداري من خلال تعريف الضبط الإداري وبيان طبيعته القانونية وذكر أنواعه أما الفصل الثاني فيتناول أهداف ووسائل الضبط الإداري وأنظمتها والقرارات الفردية والتنفيذ المباشر.

أما الفصل الثالث فيتناول موضوع تطبيقات سلطة الضبط الإداري وحدودها في دولة الكويت من خلال التعريف بتنظيم سلطة الضبط الإداري وذكر تقسيمات سلطة الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية، ومن ثم بيان حدود الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

#### ثانياً: الدراسات السابقة:

1. دراسة أحمد العموري (1999) بعنوان "مشروعية أعمال الضبط الإداري دراسة مقارنة فرنسا، مصر، اليمن" وتناولت هذه الدراسة التعريف بأعمال الضبط الإداري وطرق الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الضبط الإداري وذلك من خلال رقابة القضاء العادي ورقابة القضاء الإداري وكذلك إشكاليات قرارات الضبط الإداري من حيث النفاذ والتنفيذ، ومشروعية أعمال الضبط الإداري والانحراف بسلطة الضبط الإداري وأساليب الضبط الإداري وقد توصلت الدراسة إلى أن هناك إشكاليات تظهر عند تنفيذ قرارات الضبط الإداري وأن الضبط الإداري في كل من مصر واليمن يعد ضبطاً إدارياً عاماً وأن السلطات لا تتمتع بسلطة مطلقة في إصدار القوانين والأنظمة المتعلقة بالضبط الإداري.

2. دراسة تيسير الحوامدة (2002) بعنوان "سلطات الضبط الإداري في مجال الحريات العامة في التشريع الأردني"، تناولت هذه الدراسة موضوع سلطة الضبط الإدارية وتأثيرها على

الحريات العامة، وإيجاد الحلول المناسبة والأحكام الملائمة للمعادلة الدقيقة في مجال التوفيق بين ضرورة أعمال الأحكام الدستورية المتعلقة بضمان الحريات العامة من جهة وسلطات الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام من جهة أخرى، وتوصلت الدراسة إلى أن الإفراط في إعطاء الحرية للأفراد على حساب سلطة الضبط الإداري يؤدي إلى انفراط حبل الأمن واختلال النظام العام، لذلك يجب الموازنة بين سلطة الضبط الإدارية وحرية الأفراد، وإذا تمسكنا بمتطلبات النظام العام وبأهم عناصره بشدة سيؤدي ذلك إلى حرمان المواطنين من حرياتهم الدستورية ونشاطهم وإسهامهم في الشأن العام.

### 3. دراسة نواف الخزعلي (2004) بعنوان "سلطة الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام"

تناولت هذه الدراسة دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام وإلى الهدف من هذا الضبط وهو حماية النظام العام في المجتمع، إذ تعد حمايته من أولى واجبات الدولة، ومن النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن سلطات الضبط الإداري تعالج معظم أنشطة الضبط الإداري عن طريق القوانين، التي تسمى بقوانين الضبط، وأن المشرع هو الذي يحدد السلطات المختصة بتنظيم الضبط الإداري، وتوصلت الدراسة إلى عدة توصيات منها منح جهاز الأمن صلاحية المحافظة على جميع عناصر النظام العام وتفعيل القضاء الإداري ليمد رقابته إلى جميع أوجه الطعن القضائي وضرورة إنشاء محكمة دستورية تختص بالنظر في دستورية القوانين وتنشيط النصوص القانونية.

وتتميز الدراسة الحالية بأنها الدراسة الأولى حسب حدود علم الباحث والتي تناولت سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت وبشكل خاص في مجال البيئة، حيث ومن خلال عملية المسح المكتبي تبين أن الدراسات السابقة لم تتناول هذا الموضوع لذلك يمكن أن يستفاد من نتائج هذه الدراسة في تحديد سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت.

## 10. منهج الدراسة:

سوف تقوم هذه الدراسة على المنهج النوعي المقارن (تحليل المضمون) من خلال عرض نصوص المواد الدستورية والقانونية وتفسيرها وتحليلها ومقارنتها وصولاً إلى الغاية التي أرادها المشرع من وراء هذه المواد، كما حرص الباحث على الاطلاع على مجموعة كبيرة من المراجع والكتب التي تناولت موضوع سلطة الضبط الإداري عموماً وتطبيقاتها في دولة الكويت خصوصاً تلك ذات العلاقة بالموضوع.

## الفصل الأول

### ماهية الضبط الإداري

#### تمهيد:

من المبادئ المسلّم بها أن الدولة تقوم بوظائف ثلاث هي: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ويباشر هذه الوظائف سلطات ثلاث هي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وفي إطار الوظيفة التنفيذية تمارس الدولة نوعين من النشاط، الأول: ويتمثل في إنشاء وإدارة المرافق العامة، والثاني: ويظهر في الضبطي الإداري<sup>(1)</sup>.

إن أعمال الضبط الإداري هي اختصاصات ووظائف تستهدف الحفاظ على النظام العام بفروعه الثلاثة وهي: (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) وعدم الإخلال به، بوسائل وأدوات قانونية اعترف المشرع بها لهيئات محددة قانوناً للقيام بها ووضعها بمجموعة من الامتيازات المقيدة لمبدأ المشروعية، ولقد تعارف أغلب الفقه على أن هيئات الضبط تمارس سلطاتها الإدارية لتحقيق واجباتها من خلال إصدار لوائح الضبط الإدارية، وإصدار القرارات الفردية، ولها أن تلجأ إلى القوة المادية الجبرية لتنفيذ هذه السلطات<sup>(2)</sup>.

وكذلك فعلت محكمة العدل العليا الأردنية، إذ أخذت بالمفهوم الواسع للنظام العام، أي شمول هذا النظام على الجانبين المادي والخلقي، إذ جاء في أحد قراراتها أن (إحراز صور ماجنة بقصد البيع أو التوزيع من شأنه أن يشكل خطراً على الآداب والأخلاق العامة، ويكون

(<sup>1</sup>) د. عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 1.

(<sup>2</sup>) أحمد الماربي، رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري: دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، اليمن)، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن، 2007، ص 1.

قرار محافظ العاصمة بربط الشخص محرزاً هذه الصور بكفالة حسن سلوك متفقاً وأحكام القانون<sup>(1)</sup>.

ويتضمن الضبط الإداري تقييد الحريات الفردية وتنظيماً لها في إطار الدستور والقوانين، لأجل تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام، كي لا تكون هذه الأنشطة الفردية عشوائية متضاربة، وحتى لا تضر بأمن المجتمع واستقراره وسلامة المواطنين بعدها أهدافاً عليا تعلق على المصالح الفردية الخاصة، ففي ظل الضبط الإداري كوظيفة مناصرة بجهة الإدارة تسعى هذه الجهة لوضع الضوابط والأطر التنظيمية لنشاطات الأفراد المختلفة، كي لا تتعارض مصالح الأفراد وتتضارب وتؤدي إلى إهدار النظام العام وتشجيع الجرائم، وتنتشر الفوضى، بل وتهدم فكرة الدولة من أساسها<sup>(2)</sup>.

ومن المتعارف عليه أن الضبط الإداري أصبح يشمل أموراً أخرى غير الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، فقد أضيفت عناصر أخرى تدخل في مفهوم الضبط كعنصر الأخلاق والآداب العامة وجمال الرونق وغير ذلك<sup>(3)</sup>.

ولمزيد من التفاصيل سوف نتناول هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري وطبيعته القانونية وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى.

المبحث الثاني: أنواع الضبط الإداري.

(1) عدل عليا أردنية، قرار رقم 91، 71/92، مجلة نقابة المحامين، 1971، ص19، ع 10، 11، 12، ص1196.

(2) رامي صومان، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2004 ص1.

(3) سعيد الصارمي، مرجع سابق، ص2.

## المبحث الأول

### مفهوم الضبط الإداري وطبيعته القانونية وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى

الضبط الإداري ضرورة لا بد منها لكل المجتمعات، قديمها وحديثها، وذلك لأن الحرية تمارس بقيود تحقق الصالح العام للمجتمع، لأن الحرية المطلقة تشكل اعتداءً على المصلحة العامة في حماية النظام<sup>(1)</sup>.

وقيام سلطات الضبط الإداري بعملها هذا، ليس معناه أن تتمتع بسلطات مطلقة لا يحدها قيد أو ضابط، فقد وجدت دائماً حدود لهذه السلطات، تمنع الإدارة من اتخاذ أي إجراء تعسفي ضد الأفراد، فيكون التقييد والتنظيم للحريات والأنشطة الفردية بالقدر اللازم والضروري لحماية النظام العام في المجتمع<sup>(2)</sup>. وتثير دراسة ماهية الضبط الإداري عدة نقاط، سواء ما تعلق منها بمفهومه أو طبيعته أو تمييزه عن أنواع الضبط الأخرى وسنتناولها في عدة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.

المطلب الثاني: طبيعة الضبط الإداري.

المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الأخرى.

(<sup>1</sup>) رامي صومان، مرجع سابق، ص 6.

(<sup>2</sup>) سعيد الصارمي، مرجع سابق، ص 2.

## المطلب الأول

### مفهوم الضبط الإداري

إن أعمال الضبط الإداري هي اختصاصات ووظائف تستهدف الحفاظ على النظام العام ومنع الإخلال به بواسطة الوسائل والأدوات القانونية<sup>(1)</sup>، وقد أوكل أمر الضبط الإداري إلى هيئات محددة قانوناً، اعترف لها المشرع بمجموعة من الامتيازات المقيدة<sup>(2)</sup>.

وقد ارتبطت كلمة الضبط بوظيفة حفظ النظام العام وتطبيق القانون<sup>(3)</sup>. ورغم اختلاف العبارات التي استعملها الفقهاء في تعريفهم للضبط الإداري<sup>(4)</sup>، فقد وجدنا أن بعضهم يرى أن الضبط الإداري بصفة عامة - يقصد به حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حفظ وحماية النظام العام<sup>(5)</sup>. وعرف آخر الضبط الإداري على أنه: "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام"<sup>(6)</sup>، كما عرف فقيه آخر بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد حفظ النظام العام"<sup>(7)</sup>.

(1) د. محمود جمال الدين، العمل الشرطي وتحقيق المصلحة العامة - دراسة نشرتها دورية الفكر الشرطي، الشارقة، المجلد الثاني، عدد 4، مارس، 1994، ص 76-77.

(2) د. محمد محمد الدرة، إستراتيجية الضبط الإداري لمنع الجريمة في الجمهورية اليمنية، بدون دار نشر، 1999، ص 3.

(3) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة وأساليبه ووسائله، القاهرة، دار النهضة العربية، 1987، ص 23.

(4) د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، دار النهضة العربية، 1984، ص 11.

(5) د. إبراهيم شبحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص 326.

(6) د. محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1980، ص 4.

(7) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1994، ص 598.

كما ذهب جانب آخر من الفقه المصري إلى أن الضبط الإداري هو "مجموعة من القواعد تفرضها سلطة عامة على الأفراد في عموم حياتهم العادية أو لممارسة نشاط معين، بقصد صيانة النظام العام، أي لتنظيم المجتمع تنظيمًا وقائيًا"<sup>(1)</sup>.

أما الدستور الأردني فقد نظم سلطات الضبط الإداري على أنه: "يبين بقانون نظام هيئات الشرطة والدرك وما لها من اختصاص"<sup>(2)</sup>، ثم جاء قانون الأمن العام الأردني ونص على أن: "واجبات قوة الأمن الرئيسية: المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال"<sup>(3)</sup>.

وقد وجدنا من خلال التعريفات السابقة أن الضبط الإداري إما أن يكون ضبطاً إدارياً عاماً يستهدف حماية النظام العام بعناصره المتفق عليها، وهي: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وإما ضبطاً إدارياً خاصاً يتصل بما قد ينظمه المشرع من صور خاصة للنظام العام في الدولة لمواجهة ظروف مؤقتة أو عارضة، أو ظروف طارئة لم تكن متوقعة وأُخِلت بالنظام العام للدولة وهي تتحقق في الحالات الآتية<sup>(4)</sup>:

- 1- مواجهة ظاهرة عارضة تمس - بالإخلال - أحد عناصر النظام العام المتفق عليها إذ يحتاج الأمر إلى تنظيم ضبطي خاص للقضاء على هذه الظاهرة بالمزيد من تدابير الضبط.
- 2- حماية النظام العام بعناصره المتفق عليها في أماكن أو مرافق عامة تحتاج إلى إجراءات خاصة للضبط، أو إلى إنشاء هيئة إدارية مستقلة تتولى مهمة الحفاظ على النظام العام بخلاف السلطة الإدارية الأصلية التي تتولى المهمة.

(<sup>1</sup>) د.توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، 1945، ص328.

(<sup>2</sup>) نص المادة 2/127، من الدستور الأردني لسنة 1952م.

(<sup>3</sup>) نص المادة(4) من قانون الأمن العام الأردني رقم (2) لسنة 2003.

(<sup>4</sup>) د.محمود جمال الدين، مرجع سابق، ص 80-81.

3- حماية النظام العام ممثلاً في عناصر جديدة خلاف العناصر المتفق عليها مثل حماية الغابات أو تنظيم الصيد، أو المحافظة على الآثار أو غير ذلك.

ونخلص إلى تعريف الضبط الإداري على أنه: "وضع القيود والضوابط على نشاط وحرية الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم وحررياتهم، وذلك بغرض المحافظة على النظام العام في المجتمع".

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية للضبط الإداري

كانت طبيعة الضبط الإداري القانونية مثار جدل بين العديد من الفقهاء، وقد اتجه فقهاء القانون العام إلى اتجاهين متعارضين، إذ يرى الاتجاه الأول أن الضبط الإداري ما هو إلا وظيفة إدارية تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع، ومن هنا فلا يمكن للإدارة أن تمارسه إلا في حدود القانون، أما الاتجاه الثاني فيرى أنه وظيفة سياسية تعبر عن مصالح الطبقة الحاكمة وتستخدم لخدمة أغراضهم ومصالحهم<sup>(1)</sup>.

ويرى الباحث أن الضبط الإداري هو وظيفة مهمة وضرورية للمجتمع لأنه يحافظ على النظام العام في المجتمع، وبذلك يصون سيادة الدولة ويحافظ على كيانها ومجتمعها.

وسوف نتناول ما سبق من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الضبط الإداري كوظيفة إدارية محايدة.

الفرع الثاني: الضبط الإداري كوظيفة سياسية.

(1) د. عبد العليم مشرف، مرجع سابق، ص15، وانظر: د.محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، 1962، ص112-115، وكذلك د.إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري (نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، 1988، ص211-214.

## الفرع الأول

### الضبط الإداري كوظيفة إدارية محايدة

عدّ أنصار هذا الاتجاه أن الضبط الإداري هو وظيفة إدارية محايدة، وفي مقدمتهم الفقيه الفرنسي (Berrand) أن وظيفة الضبط الإداري هي حفظ النظام العام في المجتمع، وبناء على ذلك يبنون رأيهم على النحو التالي:

- 1- أن النظام العام بالمعنى التقليدي لا يمتد إلى النظام السياسي، ويعكس ذلك فسوف تزول فكرة النظام العام بعدها فكرة قانونية في المقام الأول.
- 2- أن القاضي لا يجوز له أن يكون في خدمة النظام، وإنما يتعين عليه أن يكون في خدمة القانون.

كما ذهب الفقه المصري<sup>(1)</sup> إلى أن الضبط الإداري يعد من وظائف السلطة العامة وغاياتها وقاية النظام العام في المجتمع، واعتبر أنه:

- 1- ضرورة اجتماعية لأنها تتجه إلى حفظ النظام العام في المجتمع، ويهدف إلى ضبط حدود الحريات العامة.

- 2- إنه وظيفة إدارية محايدة لا تصطبغ بالصبغة السياسية إلا في الأحوال التي يرتبط فيها النظام العام في المجتمع بنظام الحكم.

- 3- تخضع سلطة الضبط الإداري لسلطة القانون في الظروف العادية وأما في الظروف الاستثنائية فيجوز الخروج عن سلطة القانون بالقدر الذي يضمن سيادة النظام العام في الدولة.

(1) د. محمود الشريف، مرجع سابق، ص 112 و 113.

4- يعتمد الضبط الإداري على فرض السلطة العامة.

## الفرع الثاني

### الضبط الإداري كوظيفة سياسية

لقد عدّ أصحاب هذا الاتجاه الضبط الإداري وظيفة سياسية للسلطة التنفيذية، وقد تبنى هذا الاتجاه عدد من الفقهاء، إذ يرى أحدهم أن الضبط الإداري "وظيفة سياسية لا شبهة فيها، لأن مهمته حفظ النظام العام في المجتمع، والذي هو في حقيقته فكرة سياسية واجتماعية"<sup>(1)</sup>. وقد تعرّض هذا الرأي لعدد من الانتقادات من جانب الفقه، وذلك لأنه يؤدي إلى تبرير التوسع في أعمال السيادة ويؤدي إلى إضفاء الشرعية على الحكومات الدكتاتورية<sup>(2)</sup>. كما ذهب فقيه آخر هو (Pascu) إلى أن الضبط الإداري هو وظيفة سياسية، لأنه مظهر من مظاهر سيادة الدولة، كما يعدّ سلطة رابعة من سلطات الدولة تقف جنباً إلى جنب مع السلطات الثلاث الأخرى التقليدية<sup>(3)</sup>.

وقد تعرض هذا الرأي أيضاً لانتقادات عديدة من جانب الفقه من أبرزها:

- 1- أنه أغفل جانباً مهماً من النشاط الضبطي وهو الضبط الإداري بالمعنى الضيق.
- 2- إنه يترتب عليه التوسع في نظرية أعمال السيادة، وهو أمر غير مستحب، لأنه يؤدي إلى عدم خضوع أعمال الضبط لرقابة القضاء الإداري.
- 3- إنه يضيف على السلطة التنفيذية نوعين من الولاية هما:

أ- تنفيذ القوانين. ب- طابع سياسي، وهذا غير متصور عقلاً<sup>(1)</sup>.

(1) د. محمد عصفور، البوليس والدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 450.

(2) د. محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 8.

(3) Gurirand (ch) : op. cit., p.136-137.

وذهب اتجاه إلى القول بالطبيعة المزدوجة للضبط الإداري، فالضبط الإداري وفقاً لهذا الجانب ذو طبيعة محايدة في الوظائف العادية للضبط، وفي نفس الوقت يكون ذا طبيعة سياسية في الوظائف السياسية<sup>(2)</sup>.

ونرى أن ما ذهب إليه الفقه المصري ينقصه السند القانوني، إذ إنه لم يقدم لنا معياراً للتمييز بين الوظائف ذات الطابع التقليدي والوظائف ذات الطابع السياسي، فضلاً عن أن الانتقادات التي وجهت إلى الاتجاه القائل بأن الضبط الإداري وظيفته سياسية لا شبهة فيها تصدق على هذا الرأي طالما أنه يعترف في النهاية بأن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية. كما يعرف الضبط الإداري بأنه: "هو بطبيعته وظيفة سياسية، فإذا كان يبدو في ظاهره تحقيق الأمن العام فهو في الحقيقة يرمي إلى تحقيق الأمن للسلطات الحاكمة"<sup>(3)</sup>.

ويرى جانب من الفقه أن الضبط الإداري وظيفة سياسية لا شبهة فيها، إذ يرى بعضهم أن فكرة الضبط الإداري تعدّ من أقوى وأوضح مظاهر فكرة السيادة، فالبوليس "الضبط" الإداري في حالته الحركية والوظيفية يعدّ من مظاهر السيادة، إذ تتجسد هذه الفكرة في مجموعة الامتيازات والصلاحيات الاستثنائية وغير المألوفة التي تمارسها الإدارة، فيقرر هذا الجانب بأن الضبط الإداري وظيفة سياسية لا شبهة فيها وليست وظيفة إدارية محايدة، إذ إن مهمته حفظ النظام العام في الدولة، والنظام العام هو فكرة سياسية واجتماعية، ولكن يزداد التركيز في الحماية على كل ما يتصل بالسلطة السياسية العليا وأهدافها وأغراضها، فإذا كان النظام العام في

(1) د. محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 45.

(2) د. ممدوح عبد المطلب عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، سلطات البوليس في قوانين الطوارئ، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة، 1991، طبعة 1992، ص 31 وما بعدها.

(3) د. محمد عصفور، البوليس والدولة، بدون دار نشر، 1972، ص 450.

ظاهرة يرمي إلى تحقيق الأمن في الشوارع، فإنه في حقيقته ذلك الأمن الذي تشعر به السلطة الحاكمة<sup>(1)</sup>.

ووجه إلى الرأي عدة انتقادات منها، أن هذا الرأي يؤدي إلى تبرير التوسيع من نظرية أعمال السيادة التي ما زالت وصمة عار في جبين القانون العام وهو أمر غير مستحب، كما أنه يؤدي إلى إضفاء الشرعية على الحكومات الديكتاتورية، كما لنظام سياسي معين، رغم أن الضبط الإداري قد يسخر أحيانا لغايات سياسية وهنا يقع الانحراف، فلا بد من وجود نظام ديمقراطي يكفل حياد السلطة التنفيذية وعدم تعسفها، إضافة إلى وجود قضاء إداري مستقل محايد للرقابة على أعمال الإدارة من أي انحراف<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثالث

#### تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الأخرى

إذا أخذنا بالمفهوم الواسع لمصطلح الضبط الذي مؤداه أن الضبط يعني تدخل الدولة لتنظيم المجتمع - لاستغرق هذا التعريف كل وظائف الدولة بسلطاتها الثلاث المعروفة. وهذا يعني أن هناك ضبطاً تشريعياً تمارسه السلطة التشريعية، وضبطاً قضائياً تمارسه السلطة القضائية وضبطاً إدارياً تمارسه السلطة التنفيذية. ومن المفيد محاولة بيان الفرق بين الضبط الإداري وكل من الضبط التشريعي والضبط القضائي في فرعين متتاليين:

**الفرع الأول: الضبط الإداري والضبط التشريعي.**

**الفرع الثاني: الضبط الإداري والضبط القضائي.**

(1) د. محمد عصفور، مرجع سابق - ص 250 وما بعدها.

(2) د. محمود سعد الدين الشريف، دروس في النظرية العامة للضبط الإداري لطلبة الدراسات العليا، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1964، ص 77 وما بعدها.

## الفرع الأول

### الضبط الإداري والضبط التشريعي

يهدف التشريع - كأصل عام - إلى تحقيق العديد من الأغراض من بينها النظام العام فمجال التشريع واسع ويتدخل في مجالات متعددة تتضمن "تنظيم النشاط الفردي. وتنظيم وحسن سير المرافق والمشروعات العامة في الدولة" أي تنظيم كافة شؤون المجتمع، أما الضبط الإداري فيهدف إلى المحافظة على النظام العام كقاعدة عامة، ويصدر التشريع - كما هو معلوم - عن السلطة التشريعية "البرلمان" سواء كان نظام المجلس الواحد أو المجلسين.

أما الضبط الإداري فإنه من مهمات الإدارة وإن كانت هذه الأخيرة تستند عند قيامها بمهمات الضبط الإداري إلى نصوص تشريعية، بمعنى أن الضبط الإداري يجب أن يكون في إطار الضبط التشريعي، وبمعنى آخر فإن الضبط الإداري يتم بأداة قانونية تتمثل في لائحة أو نظام أو قرار فردي. ووفقاً لقواعد تدرج القواعد القانونية فإن القاعدة الأدنى يجب أن تأتي متوافقة مع القاعدة الأعلى ولذلك فإن اللائحة "أو النظام" يجب أن تصدر وفقاً للقانون. إلا أن الأمر لا يسير دائماً على نفس المنهج فقد تتدخل الإدارة وتصدر لائحةً أو نظاماً أو قراراً فردياً لتقييد نشاط فردي أو تنظيم حرية من الحريات بدون وجود نص تشريعي يمنع المساس بالنشاط أو الحرية التي تنظمها الإدارة وأن يكون تنظيم هذه الحرية أمراً ضرورياً لتحقيق النظام العام، بحيث يكون هناك تناسب بين ما تفرضه الإدارة من قيود على الحرية الفردية وبين الأغراض المراد تحقيقها<sup>(1)</sup>.

(1) محمود الشريف، مرجع سابق، ص 114.

ويرى جانب من الفقه بأن الضبط الإداري وظيفة إدارية في مجالات معينة ووظيفة سياسية في أخرى، فيقرر بأنه وظيفة إدارية في الوظائف التقليدية، وفي نفس الوقت يكون ذا طبيعة سياسية في الوظائف ذات الطابع السياسي في الدولة<sup>(1)</sup>.

عرف جانب من الفقه الفرنسي الضبط الإداري بأنه قيد تفرضه السلطة العامة على نشاط الأفراد لتحقيق الصالح العام، وهو لا يقيد الحريات العامة التي يكلفها القانون، وإنما هو قيد على نشاط الأفراد فقط، فالحرية هي الأساس أما القيود المفروضة بواسطة الضبط فهي استثناء<sup>(2)</sup>.

أما على صعيد الفقه العربي فقد عرفه جانب بأنه "اختصاص جهة الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من ممارسة حرياتهم (سواء تعلقت هذه الحريات بالنشاط المادي أو بالأفكار التي تتصل بهذا النشاط) وذلك بغية حماية النظام العام"<sup>(3)</sup>.

بينما ذهب جانب آخر إلى أنه "فرض القيود - عن طريق الجهة الإدارية- على نشاط الأفراد وحرياتهم بقصد تنظيم مباشرتها حماية للمجتمع من الاضطراب بصوره المختلفة"<sup>(4)</sup>.  
بينما عرفه جانب آخر بأنه "عبارة عن قيود وظوابط ترد الأفراد في ناحية أو عدة نواحٍ من الناحية البشرية"<sup>(5)</sup>.

(1) د. ابراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 1988، ص 211 وما بعدها.

(2) Waline(Marcile) traite sircyde dorit Administrati,sirey,9ed,1963,p637 .

(3) د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري-دراسة تأصيلية مقارنة-الكتاب الثاني-الطبعة الأولى- مكتبة عين شمس- الدار الجامعية- القاهرة -سنة 1979 - ص 9 .

(4) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، سنة 1979، ص 509

(5) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، سنة 1972، ص 160

## الفرع الثاني

### الضبط الإداري والضبط القضائي

يقول (ايتين بيكارد) في كتابه القيم La notion de police administrative: (1) "إن عملية الضبط تعدّ قضائية ابتداءً من اللحظة التي يكون موضوعها ملاحقات قضائية بارتكاب جنح أو مخالفات أو أن يكون هدفها البحث عن جريمة محددة وعلى العكس عندما يمارس الموظف "الشرطي" مهمة بهدف تحقيق الرقابة العامة، وعندما يكون بحثه غير موجه نحو جنحة أو جناية محددة فهو يمارس إذن الضبط الإداري" فإذا كان هدف الضبط الإداري الأساسي يتمثل في الحفاظ على النظام العام وحمايته لمنع حدوث الاضطرابات أو الحوادث أو توقي إصابات الأفراد بالأمراض أي أن يكون هدف الضبط الإداري وقائياً، فإن الضبط القضائي تبرز طبيعته بعد مخالفة القانون أو الاعتداء على النظام العام، وذلك لملاحقة الشخص الذي اعتدى على النظام العام، وأخل بقواعده تمهيداً لتقديمه للعدالة لمحاكمته وتوقيع العقوبة المناسبة عليه(2)، وبتعبير آخر فإن الضبط الإداري يهدف إلى الوقاية والضبط القضائي يهدف إلى الردع والعقاب، هذا من ناحية الهدف أو الموضوع، أما من الناحية الشكلية - أو القائمين على كل نوع من أنواع الضبط - فإن الضبط الإداري - تقوم به السلطة التنفيذية بحسب الأصل. أما الضبط القضائي فهو من اختصاص مأموري الضبط القضائي يمارسونه تحت إدارة وإشراف النائب العام(3).

(1) د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 215.

(2) المرجع نفسه، ص 215.

(3) د. محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 10.

## المبحث الثاني

### أنواع الضبط الإداري

تتخذ قرارات الضبط الإداري إما على شكل لوائح تنظيمية (أنظمة الضبط) أو على شكل القرارات الفردية، أو استخدام وسائل التنفيذ الجبري. فالأصل أن تجد الحريات مصدرها في الدستور، الذي نص عليها بشكل عام كالحرية الشخصية، وحرية العمل، وحرية إبداء الرأي وغيرها، ويلاحظ أن تنظيم الحريات الفردية لا ينشأ عن الضبط الإداري فحسب، وإنما حسب التنظيم القانوني لها، وكما هو معلوم فإن النظام قد كفل للأفراد ممارسة الحرية العامة ولكن في إطار القوانين والتشريعات التي تنظم الحريات العامة في الدولة ودون مساس بأمن الدولة أو المجتمع، والأصل أن يعمل الضبط الإداري من خلال أنظمة الضبط لمعالجة الدواعي والظروف التي ينبغي أن تتصدى لها، ومع ذلك يجب ألا نفهم من هذا أن هناك تعارضاً بين النظام والحرية، ذلك أن الحريات لا يمكن ممارستها إلا في ظل النظام، ولا تعدو إجراءات الضبط الإداري مجرد تنظيم للحريات لجعلها ممكنة الممارسة من الناحية العملية<sup>(1)</sup>. والضبط الإداري قد يكون ضابطاً إدارياً عاماً، وقد يكون ضابطاً إدارياً خاصاً، وعلى ذلك فإن الهيئات القائمة على الضبط الإداري العام تختلف عن الهيئات التي تقوم بممارسة الضبط الإداري الخاص، إلا أنه قد يحدث تداخل أو تنازع في الاختصاص بين هيئات الضبط الإداري العام وهيئات الضبط الإداري الخاص، أو بين هيئات الضبط الإداري العام فيما بينها<sup>(2)</sup>. وعليه سيتم تناول أنواع الضبط الإداري من خلال

المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الضبط الإداري العام.

(1) د. محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص 631-632.

(2) د. عبد العليم مشرف، مرجع سابق، ص 20.

المطلب الثاني: الضبط الإداري الخاص.

### المطلب الأول

#### الضبط الإداري العام

يقتضي احترام حقوق الأفراد وحررياتهم وجود قواعد صارمة تمنع الإدارة من الاعتداء على مبدأ المشروعية، غير أن حسن سير المرافق العامة واستمرار أداء الإدارة لوظيفتها يقتضيان منحها من الحرية ما يساعدها في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب توكيلاً للمصلحة العامة. لذلك يجب الموازنة بين الحرية والسلطة حتى لا يغلب أحدهما على حساب الآخر. ولعل التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وازدياد تدخل الدولة في هذه المجالات المختلفة قاد بالضرورة إلى وضع الوسائل المناسبة لإدارة الدولة ونشاطها.

وقد برز دور الدولة من خلال وظيفتين: وظيفة سلبية تتمثل بالضبط الإداري الذي يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام. ووظيفة إيجابية تتمثل في إدارة المرافق العامة والوفاء بحاجات الأفراد وإشباع رغباتهم، ولعل الوظيفة الأولى هي مجال بحثنا بحكم مساسها بحقوق وحرريات الأفراد<sup>(1)</sup>. ويقصد بالضبط الإداري العام "مجموع الصلاحيات والسلطات التي تملكها هيئات الضبط الإداري العام للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، وذلك عن طريق تنظيم الأنشطة الفردية أو الحريات دون تحديد في بعض الحالات، أو تقييدها في حالات أخرى بائسراط الحصول على ترخيص من الإدارة قبل

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص233.

ممارسة هذه الأنشطة أو إخطارها مسبقاً قبل ممارستها، كل هذا بقصد عدم الإخلال بالنظام العام أو الإضرار بحريات الأفراد الآخرين"<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### الضبط الإداري الخاص

يتميز الضبط الإداري الخاص بأنه نظام قانوني خاص في مجالات محددة بالذات، فهو يمثل أنواعاً خاصة من الضبط ويكون لكل منها نظامه القانوني الخاص به يحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحياتها. والضبط الإداري الخاص بهذا المفهوم إما أن يستهدف نفس أغراض الضبط الإداري العام، وإما أن يستهدف أغراضاً أخرى<sup>(2)</sup>.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن المقصود بالضبط الإداري الخاص "صيانة النظام العام بطريقة معينة في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي كتتظيم الاجتماعات العامة وتنظيم المحال العامة وتنظيم المرور"<sup>(3)</sup>.

وظهرت آراء عدة في هذا الاتجاه، إذ ذهب بعضهم إلى أن الضبط الإداري الخاص يقصد به "الضبط الذي تنظمه نصوص قانونية أو لائحة خاصة قصد الوقاية من الإخلال بزواوية من زوايا النظام العام في ميدان معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو اتجاه طائفة بذاتها من الأشخاص، بأساليب أكثر دقة وإحكاماً، وأكثر ملاءمة لهذه الناحية الخاصة، وإذا كان ميدان

(<sup>1</sup>) د. عبد المجيد سليمان، د. أنس جعفر، أصول القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 293، وانظر د. إبراهيم الفيض، مرجع سابق، ص 211-214.

(<sup>2</sup>) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 234.

(<sup>3</sup>) د. محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص 631.

الضبط الإداري الخاص أضيق من مجال الضبط الإداري العام، إلا أن الضبط الخاص يسبغ على الهيئات التي تتولاه سلطات أكثر وأقوى فعالية من هيئات الضبط الإداري العام<sup>(1)</sup>. وقد ذهب رأي آخر إلى أن الضبط الإداري الخاص قد يكون خاصاً بموضوع معين يصدر بشأنه تشريع خاص، مثل القوانين الخاصة بتنظيم المرور، وقد يكون الضبط الإداري الخاص متعلقاً بمحل معين أو أماكن محددة كالضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية فهو ضبط خاص من حيث المكان الذي يمارس فيه؛ لأنه يعهد به إلى سلطة إدارية خاصة "وزير المواصلات". وقد يكون الضبط الإداري الخاص متعلقاً بطوائف معينة من الناس، كالقانون الخاص بمزاولة مهنة الطب، وأخيراً قد يستهدف الضبط الإداري الخاص تحقيق أغراض معينة تختلف عن أغراض الضبط الإداري العام<sup>(2)</sup>.

كما ذهب رأي آخر<sup>(3)</sup> إلى أن الضبط الإداري الخاص له معنيان هما:

1- الأنشطة التي تقوم له سلطات الضبط وتهدف إلى تحقيق ذات الأهداف التي يسعى الضبط الإداري العام إلى تحقيقها، ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص بها، ومثال ذلك: الضبط الخاص بالسكك الحديدية.

2- الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري وتهدف من ورائها إلى تحقيق أهداف خاصة تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام، ومثال ذلك الضبط المتعلق بحماية الآثار.

وهذا النوع من الضبط يكون منظماً بتشريعات مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري

العام، تمنح لهيئات الضبط الإداري الخاص سلطات أقوى لتحقيق الأهداف المنوطة بها<sup>(1)</sup>.

(1) د. محمود سعد الدين الشريف، مرجع سابق، ص 130.

(2) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، الجزء الأول، (أصول النظام الإداري وتنظيم الإدارة العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 332-333.

(3) د. عبد العليم مشرف، مرجع سابق، ص 22.

مما سبق يتضح لنا أن الضبط الإداري العام يختلف عن الضبط الإداري الخاص من

نواح عدة هي:

1- يتولى الضبط الإداري العام تنظيم أنشطة مختلفة ومتعددة ومتنوعة لمجموع الأفراد، في حين يتولى الضبط الإداري الخاص تنظيم نشاط محدد بوضوح كبير نسبياً أو نشاط جماعة معينة من الأفراد.

2- يتسم ميدان الضبط الإداري العام بالانتساع من حيث الدائرة الإقليمية وبالضيق من الناحية الموضوعية، بينما يتسم ميدان الضبط الإداري الخاص بالضيق من حيث المدى الإقليمي، وبالانتساع من حيث الموضوع، إذ إن الضبط الإداري العام يشمل عدة جهات وفي أماكن مختلفة، أما الضبط الإداري الخاص فإن مدى اتساعه الإقليمي يعد ضيقاً بشكل عام ويمكن ملاحظة ذلك في نشاط الضبط الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية إذ إن نطاق الضبط الإداري وحسب ما جاء في الدستور وفي قانون الأمن العام يشمل فئات عدة وحدود سلطاته متعددة .

---

(<sup>1</sup>) د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري فلسفة وتطبيقاً، الكتاب الثاني، النشاط الإداري، دار النشر غير مذكورة، ط2، 1992، ص14، وانظر د. سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص32.

## الفصل الثاني

### أهداف ووسائل الضبط الإداري

#### تمهيد:

الأصل أن تكون للأفراد الحرية في ممارسة نشاطهم، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة ولكنها منظمة بقواعد تشريعية عامة، فحرية القيام بشعائر الأديان والعقائد، وحرية الاجتماع وغيرها، تنظمها تشريعات تضع إطاراً لهذه الحريات من خلال الأنظمة المختلفة للضبط تفرضها السلطة العامة على الأفراد في عموم حياتهم العادية أو عند ممارسة نشاط معين بقصد صيانة النظام العام، كتنظيم وقائي وتتخذ هذه القواعد شكل قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة أو على شكل قرارات فردية<sup>(1)</sup>، وأهم ما يميز الضبط الإداري عن غيره من ضروب النشاط الإداري الأخرى أن الغرض منه هو الذي يحدد تعريفه وهو سبب وجوده وفي تحديد صلاحيته فلولا تقييدها لحرية الأفراد التي تعتبر من أقدس وأعز ما يتمسك به الإنسان في حياته ما تحقق المقصود من الضبط الإداري<sup>(2)</sup>، إن المهمة التي تضطلع بها هيئات الضبط الإداري تحتاج إلى وسائل قانونية من أجل تحقيق الأهداف المنوطة بها كي تستطيع تحقيق الأهداف المتعلقة بوقاية النظام العام<sup>(3)</sup>.

وعليه سيتم تناول هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: أهداف الضبط الإداري العام والخاص.

المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري.

(1) أ.د. عزيزة الشريف، د. يسرى العصار، القانون الإداري (النشاط الإداري: الضبط الإداري)، المرفق

العام، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر، الكويت، 1999، ص 9.

(2) د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 225.

(3) المرجع نفسه، ص 236.

## المبحث الأول

### أهداف الضبط الإداري العام والخاص

لقد كان منطقياً في ظل السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في نشاطها الخاص بالضبط الإداري، استلزام رسم حدود واضحة الملامح عند مباشرتها لهذا النشاط، وقد تحقق ذلك بربط قدرة الإدارة في استعمال تلك الوسائل بتحقيق أهداف معينة، ما لبثت أن اتسعت وأخذت أبعاداً جديدة بظهور المعنى الخاص لمصطلح الضبط الإداري بعد أن كان قاصراً على المعنى العام<sup>(1)</sup>.

وإذا كانت هيئات الضبط الإداري تتمتع في إطار ممارستها لسلطاتها وصلاحياتها الضبطية بسلطة اتخاذ العديد من الإجراءات والتدابير الضبطية التي تتميز بها بعض الخصائص والسمات، فيتعين استعمالها لتوقع المخاطر التي تهدد النظام العام أو إعادته للوضع العادي إذا أخل به، وبذلك يعد النظام العام غاية، وهدف كل عمل من أعمال الضبط الإداري ولكل إجراء وتدبير ضبطي مهما كان<sup>(2)</sup>.

الهدف الرئيس للضبط الإداري العام هو حماية وصيانة النظام العام في الدولة بعناصره الثلاثة: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والآداب والأخلاق وجمال الرونق.

وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: أهداف الضبط الإداري العام.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري الخاص.

(1) د. أحمد فارس، د. خليفة الحميدة، القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 2009، ص 94.

(2) د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة الدولة المصري، العدد 11 لسنة 1962، ص 20.

## المطلب الأول

### أهداف الضبط الإداري العام

يجمع الفقه على أن أغراض الضبط الإداري تتمثل وتستهدف المحافظة على النظام العام، وتوقع صور الاعتداء عليه والعمل على مجابقتها وفق أنظمة الضبط الإداري كي لا تكون إجراءاتها وتدبيرها معيبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ولكن التساؤل المهم الذي يبرز في هذا المقام يتمثل في تحديد ماهية النظام العام، وماهية العناصر التي يتكون منها هذا النظام العام باعتباره غاية إجراءات وتدبير الضبط الإداري. ويتسم مفهوم النظام العام بالمرونة والنسبية ويختلف من دولة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر، وقد أدت هذه النسبية في مفهوم النظام العام إلى عدم ثباته واستقراره<sup>(1)</sup>.

وسيتم تناول هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: المضمون التقليدي للنظام العام.

الفرع الثاني: المضمون غير التقليدي للنظام العام.

---

(<sup>1</sup>) د. عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثرها على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1998، ص40.

## الفرع الأول

### المضمون التقليدي للنظام العام

ينصرف معنى النظام العام التقليدي الذي هو هدف النشاط الضبطي أساساً إلى العناصر التالية:

#### 1- تحقيق الأمن العام:

يعرف الأمن العام على أنه إيجاد الثقة عند الأفراد بكونهم آمنين على أرواحهم وأموالهم وأعراضهم بإبعادهم عن الفتن والاضطرابات وجميع الأخطار المحيطة<sup>(1)</sup>، ومثال ذلك يعدّ تنظيم المرور بما فيه من قوانين لتلافي الحوادث ضبطاً إدارياً عاماً من خلال حماية حياة الأفراد ومركباتهم من الحوادث، سواء وقعت بسبب الاستهتار، أو لمشكلات في اللوحات الإرشادية، والإشارات الضوئية، وكذلك الحال عند اتخاذ الإدارة سلطات لمنع الاضطرابات أو الكوارث<sup>(2)</sup>.

#### 2- حماية الصحة العامة:

ويقصد به اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية لحماية المواطنين من مخاطر الأوبئة والأمراض والجراثيم التي تتهدد صحتهم، ويكون ذلك من خلال فرض رقابة صارمة على المحلات المضرة بالصحة، وحماية مصادر المياه، كما يدخل من ضمنها على سبيل المثال إنشاء المسالخ العامة التي يستطيع الأفراد اللجوء إليها بسهولة؛ بدلاً من تركهم ليقوموا بذلك بطريقة عشوائية مما قد يعرض المجتمع لمخاطر صحية وبائية بسبب الإهمال في التخلص مما ينجم عنها من قاذورات<sup>(3)</sup>.

(1) د.فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، ج2، غير محدد مكان الطبع، 1991، ص267.

(2) د.عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص87.

(3) د. أحمد الفارسي، د.خليفة الحميدة، مرجع سابق، ص98.

### 3- حماية السكنية العامة:

ويقصد بها المحافظة على حالة الهدوء والسكون، ومنع الضوضاء التي تقلق الراحة والناجحة عن إنسان أو أشياء أو حيوان أو عن أبواق السيارات، أو مضايقات الباعة المتجولين في الشوارع وغيرها<sup>(1)</sup>.

لذلك فإن المشرع عمد إلى حماية السكنية العامة وقد جاء في أحد قرارات محكمة التمييز الأردنية ما يلي: أوجب المشرع على الإدارة مراعاة الأسس العامة عند إجازة أي مصنف مرئي أو مسموع ومن هذه الأسس، عدم الإساءة إلى أي من العقائد الدينية المكفولة حريتها في الدستور، وأن لا تتضمن هذه المصنفات مادة مثيرة للغرائز أو مروجة للإباحية أو العنف أو الجريمة أو الإرهاب أو الإساءة للأخلاق العامة<sup>(2)</sup>.

ومن هنا يثار التساؤل التالي: هل تعدّ حماية الآداب العامة غرضاً تقليدياً من أغراض الضبط الإداري؟

وللجواب عن هذا السؤال فقد كان القضاء الإداري الفرنسي يقصر أغراض الضبط الإداري على العناصر الثلاثة السابقة للنظام العام، إلا أنه أضاف فيما بعد عنصر الأخلاق والآداب العامة عندما قضى مجلس الدولة الفرنسي بحق سلطات الضبط الإداري في التدخل في بعض الحالات لحماية الأخلاق والآداب العامة، وكان ذلك في مجال حظر عرض الأفلام السينمائية إذا كان من شأن عرضها إثارة اضطرابات جسيمة في النظام العام بسبب الصفة غير الأخلاقية للفيلم محل العرض<sup>(3)</sup>.

(1) ومن ذلك إنشاء القسائم الصناعية؛ وسوق الحدادة (ويسمى سوق الصفاير) في الكويت والذين ينجم عنهما أصوات عالية لا تتلاءم مع ما يجب أن يكون من هدوء في أوساط المناطق السكنية.

(2) المادة (6/أ) من نظام رقابة المصنفات المرئية والمسموعة رقم (19) لسنة 1998.

(3) صدر حكم الدولة الفرنسي الشهير هذا في قضية شركة لوتيتا (LUTETIA) بتاريخ 18 كانون الأول سنة 1959.

## الفرع الثاني

### المضمون غير التقليدي للنظام العام

ترتبط فكرة المضمون التقليدي للضبط الإداري بالأفكار التي نادى بها المذهب الفردي ارتباطاً وثيقاً، ففي تصور أنصاره للعلاقة بين الفرد والدولة بأنها تقوم على اعتبار الحرية هي الأصل وأن تقييدها استثناء من هذا الأصل ويقوم تفسير ذلك على اعتبار أن للحرية حداً تصبح ممارستها خارج نطاقه اعتداء. ثم إن النظام العام يفرض احترامه قيماً على تلك الحرية وفي هذه الحالة لا يكون فرض القيود على الحرية صيانة له إلا في أضيق الحدود من أجل الحفاظ على الحريات الفردية. ويكون تدخل سلطات الضبط للتوفيق بين ممارسة الحرية وصيانة ذلك النظام الذي يمثل في حقيقته حرية المجموع. ولهذا الاعتبار فإنه لا يجوز التوسع في مفهوم النظام العام واعتبار أهداف الضبط الإداري أهدافاً مخصصة لا يجوز تجاوزها حتى ولو كان الدافع لهذا التجاوز تحقيق مصلحة عامة<sup>(1)</sup>.

لكن أصول المذهب الفردي تداعت إزاء ازدهار المذهب الاجتماعي الذي يؤدي الأخذ به إلى مزيد من التدخل من جانب الدولة ومن ثم إلى مزيد من القيود على الحريات الفردية لاسيما في نطاق النشاط الاقتصادي، وفي هذا المعنى يفضل بعض الفقهاء إطلاق عبارة النظام الاجتماعي بدلاً من عبارة النظام العام التي لها مدلول ليبرالي فردي<sup>(2)</sup>.

(<sup>1</sup>) د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 230.

(<sup>2</sup>) د. ماجد الحلوة، القانون الإداري الكويتي، ط1، ذات السلاسل، 1981، ص 123.

وقد اتسع مجال الضبط الإداري في العصر الحديث ليشمل هدفاً آخر هو الحفاظ على البيئة أو ما أطلق عليه المحافظة على جمال الرونق في المدن والأحياء والطرق<sup>(1)</sup>. وهذا مسلك القضاء الإداري المصري حيث قضى بمشروعية تدبير ضبتي صادر عن محافظ الجيزة بمنع إنشاء "سوبر ماركت" في حي الجيزة لاعتبارات تتعلق بمظهر الحي المذكور<sup>(2)</sup>.

## المطلب الثاني

### أهداف الضبط الإداري الخاص

تتمثل أهداف الضبط الإداري الخاص فيما يلي:

#### 1- المعنى الأول:<sup>(3)</sup>

قيام أشخاص إدارية- متخصصة -ومعنية بتحقيق هدف من أهداف الضبط الإداري العام، ومثال ذلك إنشاء بوليس خاص للمحال الخطرة أو المضرة بالصحة أو التي تقلق الراحة، بحيث يعد هذا الجهاز الإداري المعين مسؤولاً عن هذه الأهداف بدلاً من تركها لعموم سلطات الضبط الإداري العام المنتشرة على مستويات السلطة العامة.

(1) وقد كان المجلس قد رفض من قبل قيام السلطة الضبطية باتخاذ تدابير تتعلق بحماية رونق المدن انظر حكمه في قضية Lerpy في 4 مايو 1928 مجموعة لوبون، ص178، أنظر د. عزيز الشريف، مرجع سابق، ص88  
(2) محكمة القضاء الإداري، 26 إبريل 1949 ق رقم 571 مجموعة عامة ص2، 3، ومما جاء فيه: "أن الإدارة بما لها من وظيفة البوليس مكلّفة بمراعاة هدوء الأحياء وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر، وبإيراد الحكم لعبارة المظهر يكون قد ساوى بينه وبين الأغراض الأخرى التقليدية من حيث الأهمية الموجبة لتدخل السلطة الضبطية".

(3) أ.د. عزيزة الشريف، د. يسرى العصار، مرجع سابق، ص39.

## 2- المعنى الثاني: (1)

صدور تنظيم تشريعي معين بزيادة سلطات الضبط أو الحد منها لمواجهة هذه الحالات المحددة بأشخاص أو موضوع ومثالها القوانين التي تصدر لمنع الأحداث من دخول دور السينما والملاهي الليلية لمشاهدة ما يعرض فيها، أو التشريع الخاص بمزاولة مهنة، ففي هذه الحالة تزداد قوة الضبط تركيزاً على النشاط الفردي لرفع ما قد يتهدد الأفراد موضوع النشاط من مخاطر عامة أو خاصة.

## 3- المعنى الثالث: (2)

ظهور أهداف ضبط إداري جديدة للمحافظة على جمال الرونق، وهنا تتدخل سلطات الضبط الإداري لحماية الطبيعة من تشويه الأفراد لمنعهم من لصق إعلانات على المنازل أو الطرقات، ومنها أيضاً الضبط الإداري للمحافظة على البيئة في شكل المحميات الطبيعية لحماية الأشجار أو الأسماك أو الحيوانات، وهي مظاهر ضبط إداري خاص أصبح له من الأهمية والعمومية بما يسمح للقول أن هذا الهدف أصبح هدفاً رابعاً إلى جانب الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

(1) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، دار المعارف، القاهرة، 1975، ص 40

(2) أ.د. عزيزة الشريف، د. يسرى العصار، مرجع سابق، ص 40.

## المبحث الثاني

### وسائل الضبط الإداري

تعني وسائل الضبط الإداري الأدوات القانونية المتاحة للإدارة لضمان حماية أهداف الضبط الإداري، إذ لا يكفي لصحة النشاط الضبطي للإدارة بما يحمله من إجراء رقابتها على الحريات العامة أن تهدف فيه إلى حماية تلك الأهداف، وإنما ينبغي عليها أن تنقيد في هذه الرقابة باختيار إحدى تلك الوسائل بحسب ما يترأى لها من فعالية، ووفقاً لمتطلبات تحقيق تلك الحماية، ويهدف تحديد تلك الوسائل أساساً إلى حماية الأفراد من انحراف الإدارة في استعمالها لسلطات الضبط الإداري من جهة، وإخضاعها في ذلك لرقابة القضاء من جهة أخرى وتتحصل هذه الوسائل بلوائح الضبط، والأوامر الفردية، والتنفيذ المباشر<sup>(1)</sup>.

وعليه سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول: أنظمة الضبط.

المطلب الثاني: القرارات الفردية.

المطلب الثالث: التنفيذ الجبري المباشر.

(<sup>1</sup>) د. أحمد الفارسي، د. خليفة الحميدة، مرجع سابق، ص 102.

## المطلب الأول

### أنظمة الضبط

بمقتضى هذه الأنظمة تمارس سلطات الضبط الإداري نشاطها عن طريق تضمين هذه الأنظمة قواعد مجردة وغير شخصية تتضمن (وضع قيود على نشاط الأفراد بهدف تأمين الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة)<sup>(1)</sup>.

وأنظمة الضبط تعرف بأنها الأنظمة التي تصدر للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة<sup>(2)</sup>.

وتعد أنظمة الضبط الإداري من أفضل الوسائل التي يمكن عن طريقها المحافظة على النظام العام؛ إذ هي تفضل كثيراً عن التدبير الضبطي الفردي الذي يفاجأ به الأفراد عند حدوث ظرف عارض يقتضيه، ذلك أنه يحدد للأفراد أن يعرفوا سلفاً الأوضاع التي يمارسون بها حقوقهم وحررياتهم ليعلموها، فيقفوا عند حدودهم، كما أن أنظمة الضبط تعد ضماناً لعدم اعتساف هيئات الضبط، ومانعاً من تحكمها في حريات الأفراد؛ إذ بفضل هذه أنظمة وتدابيرها الضابط في الغالب يمكن البعد عن التحيز والمجاملة<sup>(3)</sup>.

وأهم ما يميز لوائح الضبط أنها تعتبر من الأنظمة المستقلة، باعتبارها تشريعات لا تتصل بأي قانون، وإنما تبادر السلطة التنفيذية بإصدارها بناء على نص في الدستور يخولها هذه الصلاحية؛ فتضع قواعد تشريعية في مجال أو أكثر من مجالات النشاط الضبطي، وهو الأمر

(1) عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص93.

(2) د. محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص220.

(3) محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، 1962، ص230.

الذي يميزها عن اللوائح التنفيذية<sup>(1)</sup>، ومن أمثلتها: أنظمة المرور لتنظيم السير على الطرقات، ولوائح المحلات المقلقة للراحة للمحافظة على السكينة العامة، والأنظمة الخاصة بمراقبة المواد الغذائية والمحال العامة للمحافظة على الصحة العامة.

### شروط لوائح الضبط:

أولاً: يجب أن لا تخالف أنظمة الضبط نصاً تشريعياً سواء من الناحية الموضوعية أو من الناحية الشكلية، ذلك لأن لوائح الضبط شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي قد يظهر من خلال التطبيق. لهذا وجب ألا تعارض اللائحة التشريع؛ لأنها تأتي في مرتبة أدنى منه، وهذا هو منطوق تدرج القواعد القانونية، وبالتالي يتحتم على اللائحة تطبيقاً لمبدأ المشروعية أن تحترم القواعد القانونية الأعلى منها بأن تعمل في دائرتها دون أن تخالفها<sup>(2)</sup>.

ويقصد بعدم مخالفة اللائحة للتشريع من الناحية الموضوعية أن تتفق اللائحة مع المضمون الذي وضعت من أجله، وبالنسبة لعدم تعارضها معه من الناحية الشكلية هو أن تتفق إجراءات وضعها مع إجراءات وضع التشريع، فإذا تجاوزت اللائحة هذه الحدود المرسومة لها انقلبت إلى عمل غير مشروع لخروجه على مبدأ المشروعية، وبالتالي تصبح محلاً للطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة.

(1) د. محمد سعد الدين الشريف، مرجع سابق، ص 237.

(2) سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت، ص 52.

ثانياً: ضرورة الاستناد إلى نص قانوني يخول السلطة الضابطة هذا الحق: ويعني هذا أن سلطات الضبط الإداري لا تستطيع أن تصدر لائحة ضبئية إلا إذا كان الدستور يخولها صراحة أو ضمناً حق إصداره<sup>(1)</sup>.

وتطبيقاً لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي لائحة الضبط الصادرة من رئيس البلدية، والتي تضع حداً أقصى لسعر الحليب في منطقة البلدية، مع عدم وجود النص الذي يسمح له بذلك؛ فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن هذه اللائحة الصادرة من رئيس البلدية تشكل مساساً بحرية التجارة والصناعة، ولا يقرها القانون؛ لأن القوانين القائمة آنذاك لم تكن تنص إلا على تحديد أسعار الخبز واللحم فقط<sup>(2)</sup>.

ثالثاً: يجب تحقيق المساواة بين الأفراد فالكل متساوٍ في الخضوع للشروط التي تضعها اللائحة، كما أن الكل يُعاقب وفقاً لأحكام اللائحة، فلا يجوز لهيئات الضبط أن تسامح أحد الأفراد من الذين خالفوا أحكام اللائحة، بينما تحاسب الآخرين على ذلك<sup>(3)</sup>.

وتعرف أنظمة الضبط الإداري على أنها: "قرارات لهل سمة القانون من حيث الموضوع إذ تضع أحكاماً عامة مجردة تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة"<sup>(4)</sup>.

وتتخذ لوائح الضبط في تقييدها للنشاط الفردي صوراً متعددة على النحو التالي:

(1) د. عبد العليم مشرع، مرجع سابق، ص50.

(2) د. عبد العليم عبد الحميد، العلاقة بين القانون ولائحية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1984، ص40.

(3) محمد شريف إسماعيل عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، القاهرة، 1979، ص81.

(4) د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص237.

## 1- الحظر:

ويقصد به أن تنهى اللائحة عن اتخاذ إجراء معين، أو عن ممارسة نشاط محدد لذاته، سواء من حيث الغرض أو الزمان أو المكان، ومثال ذلك حظر مرور نوع معين من السيارات في بعض الطرقات العامة في أوقات معينة من اليوم، أو الأمر بوقف عرض الأفلام المخلة بالآداب<sup>(1)</sup>. ويجدر الإشارة هنا إلى أن الحظر يكون جزئياً ومحدوداً سواء في المكان أو في الزمان، ولا يجوز أن يكون مطلقاً وشاملاً؛ بحيث يمنع ممارسة الحريات، ومثال ذلك منع السير في اتجاهين في طريق واحد، أو منع الوقوف بالسيارات في أماكن معينة<sup>(2)</sup>.

ويشترط في الحظر أن يكون الوسيلة الوحيدة لحماية النظام العام، لأن الحرص على مصالح الأفراد يقتضي أن يقتصر على المحافظة على النظام العام بأقل الوسائل مشقة لهم، فإذا كانت الوسيلة الأقل من شأنها أن تحقق الغاية فيجب الأخذ بها، وألا تعرض الحظر للطعن والإلغاء، ومن ناحية أخرى يجب أن تراعى بعض الاستثناءات على الحظر لصالح حريات أخرى جديرة بالرعاية، كاستثناء أصحاب الحقوق والأوضاع الخاصة من القاطنين على جانب الشارع، وأيضاً سيارات الإطفاء والإسعاف عند حظر الوقوف في أحد الشوارع<sup>(3)</sup>.

## 2- الترخيص (الإذن السابق):

ويتمثل في وجوب الحصول على الإذن السابق من الإدارة لممارسة نشاط معين وفقاً لقواعد تنظيمية محددة، شرط السماح بممارسة ذلك النشاط من النواحي الموضوعية والشخصية. والترخيص إما أن يكون لممارسة نشاط غير محظور أصلاً، لكن مقتضيات حفظ النظام العام

(1) عبد المنعم محفوظ، أصول القانون الإداري، دم، 1985، ص297.

(2) عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص94.

(3) محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964، ص387.

توجيهه، كالترخيص بالبناء، والترخيص بفتح المحلات التجارية، ولا سيما المحلات المقلقة للراحة، أو التي يخشى من تأثيرها على الصحة العامة، أو أن يكون الترخيص وارداً على نشاط محظور أصلاً كالترخيص بحمل الأسلحة وحياسة المواد المخدرة أو المفرعات<sup>(1)</sup>.

والحكمة من فرض نظام الترخيص تكمن في ضرورة إتاحة الفرصة لسلطات الضبط الإداري للتدخل مقدماً في الأنشطة الفردية التي ترتبط ممارستها بالنظام العام؛ وذلك حتى تتمكن هذه السلطات من اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي قد تنجم عن ممارسة هذه الأنشطة في كل حالة على حدة تبعاً لظروفها من حيث المكان والزمان<sup>(2)</sup>.

ونظام الترخيص يخضع لمجموعة من القواعد وهي:

- 1- لا يجوز للوائح الضبط كأصل عام أن تقيد ممارسة الأفراد لنشاطاتهم بضرورة الحصول على ترخيص من الإدارة، إلا إذا أجاز الدستور والقانون ذلك<sup>(3)</sup>.
- 2- وجوب تقيد سلطات الضبط الإداري في حالة إجازة الدستور أو القانون الإذن بالشروط الموضوعية للحصول عليه، بحيث إنه عند تحقق هذه الشروط تلتزم الإدارة بمنح هذا الإذن أو ذلك الترخيص، بمعنى أن الإدارة يجب أن تراعي المساواة بين الأفراد أو الجماعات ذوي الشأن للحصول على الإذن بالترخيص.
- 3- في حالة الحريات التي لم ينظمها الدستور أو القانون فإن نظام الترخيص يجب عدم استعماله واشتراطه إلا في حالة الضرورة ويقدر هذه الضرورة<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص 240.

<sup>(2)</sup> عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 139.

<sup>(3)</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 163.

<sup>(4)</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 164.

والقاعدة العامة، أنه لا يجب على الإدارة عندما تضع شروطاً معينة للحصول على الترخيص أن تجعل من هذه الشروط سبباً في تمتعها بسلطة تقديرية لمنح الترخيص أو رفضه، بل يجب أن تكون الشروط الموضوعية مرتبطة بالهدف أو الغاية في الحصول على الترخيص، وإلا كانت غير مشروعة<sup>(1)</sup>.

والإدارة رغم إصدارها الترخيص طبقاً للشروط الموضوعية، وعدم مخالفة القانون، يمكن أن توقف هذا الترخيص إذا كان يهدد النظام العام والمصلحة العامة. وبعد وقف الترخيص أحد الإجراءات التي تتبعها الإدارة عند مراقبتها لكيفية استعماله، فالجهة الإدارية لها الحق في الرقابة على تنفيذ الترخيص من جهة المرخص له. ولذلك فإن عدم تدخل الإدارة لحماية النظام العام - إذا كان هناك تهديد خطير لهذا النظام - يترتب عليه مسؤولية الإدارة<sup>(2)</sup>.

إذن يمكن للإدارة التدخل لحماية البيئة والنظام العام إذا رأت أن القرار بمنع الترخيص رغم مشروعيته يترتب عليه إضرار بالبيئة، ويهدد النظام العام، وفي هذه الحالة فإن عدم تدخل سلطات الضبط الإداري يترتب عليه مسئوليتها عن الأضرار الناتجة بعدم إصدار قرارها بمنع الترخيص.

### 3- الإخطار السابق:

هناك نشاطات للأفراد لا تشترط سلطات الضبط الإداري لممارستها ضرورة الحصول على إذن أو ترخيص سابق، وإنما تكتفي فقط الإدارة بطلب إخطارها مسبقاً بالعزم على القيام بهذا النشاط، حتى يمكنها من مراقبته، واتخاذ ما يلزم من إجراءات أو احتياطات لضمان

(1) رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص764

(2) عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائياً وإدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001-2002، ص430.

مباشرة على وجه لا يضر بالنظام العام بمفهومه العام، وهو حماية الصحة العامة والأمن العام والسكينة العامة<sup>(1)</sup>.

والإخطار ينصب عادة على أوجه من النشاط الأصيل فيها أنها مباحة؛ كالإخطار عن عقد اجتماع، وكما هو معروف فإن حرية الاجتماع مكفولة في كل الدساتير، وفي حدود القانون، وهناك حرية التنقل، وهي نشاط مباح، لكن مقتضيات حفظ النظام قد تدعو الإدارة إلى إصدار تنظيم لاثني بشأن الإخطار عن بعض صور ممارسة هذه الحرية، وذلك للتخفيف من غلواء القيود التي ترد على بعض الحريات فقد تضع السلطة الإدارية موعداً للاعتراض على النشاط بعد الإخطار عنه حيث يصبح الفرد بانقضائه في حل من كل قيد، وهذا هو الفرق بين الترخيص والإخطار إذ إن الترخيص الواجب الحصول عليه من الإدارة لممارسة نشاط ما هو مبني على ممارسة ذلك النشاط، فلا يمكن ممارسته قبل إصدار الإدارة للترخيص، ولا يمكن لفرد من الأفراد أن يقود سيارته بغير صدور ترخيص من الإدارة مهما طال الأمد على طلبه<sup>(2)</sup>.

وقد يكون الإخطار غير مقرون بالاعتراض، بمعنى أنه يكفي فيه للفرد مجرد إخطار الإدارة، ثم ممارسة النشاط فوراً دون انتظار موافقة الإدارة، وهذه الصورة تمثل أقل الأساليب الوقائية إعاقة للحريات العامة. ومن أمثلة الإخطار السابق اللوائح التي تعطي لسلطة الضبط الإداري الحق في الاعتراض على أية مؤتمرات أو اجتماعات قبل عقدها إذا كان الأمر سوف يؤدي إلى الإخلال بالأمن، حيث يتم في هذه اللوائح وضع جميع الضوابط والقيود التي يجب على الأفراد الالتزام بها كي لا يؤدي إلى الإخلال بالأمن.

(1) جمال العنزي، دور القضاء في حماية البيئة في الكويت، ورقة عمل بعنوان مقدمة في مؤتمر دور القضاء في تطوير القانوني البيئي في المنطقة العربية، الكويت، 2002، ص128.

(2) عادل الطببائي، مرجع سابق، ص241.

#### 4- تنظيم النشاط:

وتختلف هذه الصورة عن الصور الأخرى من لوائح الضبط، فهي لا تحظر النشاط، ولا تعلق ممارسته على ترخيص سابق أو إخطار، ومن أمثلتها: اللوائح التي تنظم المرور، واللوائح التي تنظم نشاطات المال العام، وأيضاً اللائحة التي تحدد الحد الأقصى لعدد سيارات الأجرة المصرح بتسييرها في دائرة محافظة معينة. وتعد لوائح التنظيم هي الصورة الأعم للتدخل لسلطة الضبط، ولها أهمية كبيرة في تنظيم النشاط الفردي، على أن يكون ذلك في حدود ما يدخل في مجال السلطة اللائحية<sup>(1)</sup>. ويفضل فقهاء القانون هذا المظهر على غيره من مظاهر تقييد النشاط الفردي الآخر وبصفة خاصة الحظر لأنه يعد أقلها إعاقة للحريات<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني

#### القرارات الفردية

يعدّ القرار الإداري أهم مظاهر نشاط السلطة الإدارية، ويعرف القرار الإداري على أنه: "وسيلة الإدارة في فرض مشيئتها في تشغيل المرافق العامة، كما أنه وسيلة قانونية لتحقيق أغراض معينة<sup>(3)</sup>، كما استقر القضاء الإداري في مصر والأردن واغلب الفقهاء على تعريف القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة لما لها من سلطة بموجب القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. و(تعد القرارات الإدارية الفردية الوسيلة الغالبة في مزاوله النشاط

<sup>(1)</sup> انظر: محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص392، عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، دار الصفا للطباعة، 1989، ج3، ص937-938.

<sup>(2)</sup> انظر: محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مقالة في مجلة مجلس الدولة، (12) /1962، السنة الثانية عشر، ص31-32.

<sup>(3)</sup> د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص282.

الضبطي، حيث تنشأ عنها علاقة مباشرة بين سلطة الضبط وفرد أو أفراد معينين بذواتهم، خلافاً للوائح الضبط التي تضع قواعد قانونية عامة<sup>(1)</sup>.

وتأخذ القرارات الفردية صوراً مختلفة فمنها:

ما يتضمن أمراً بعمل شيء كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، وقد تصدر بالامتناع عن عمل شيء معين، كالأمر بمنع عقد اجتماع عام أو إيقاف عرض فيلم أو مسرحية لاحتمال إخلال ذلك بالنظام أو الأمن العام.

(وأخيراً قد يتضمن القرار الفردي منح ترخيص بمزاولة نشاط معين تخضعه الإدارة لكافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق أغراض الضبط الإداري، أو منح تراخيص لأحد الأفراد بفتح محل عام، أو وضع كراسٍ على أرصفة الشوارع)<sup>(2)</sup>.

وهناك شروط لصحة القرارات الفردية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري تتمثل فيما يلي:

### الشرط الأول: صدور القرار في حدود القانون أو النظام:

والقاعدة العامة أن إصدار سلطة الضبط الإداري للقرار الإداري ينبغي أن يكون مستنداً إلى لائحة ضببية أو قاعدة تشريعية سابقة غير معيبة بعدم المشروعية. غير أن أعمال تلك القاعدة على إطلاقها سوف يكون شديد الوطأة على مقتضيات حفظ النظام؛ إذ غالباً ما تواجه سلطة الضبط حالات تهديد للنظام العام دون أن تشملها لائحة ضبط أو تنظيم قانوني مسبق، فأنماط الإخلال بالنظام العام عديدة تقتضي السيطرة على الخطر أو التحديد بصفة مسبقة<sup>(3)</sup>.

(<sup>1</sup>) الطعن 95/66 مدني جلسة 1996/10/14، مجموعة القواعد القانونية محكمة التمييز، القسم الثالث، يوليو 1999، ج3، ص470، قاعدة رقم (14) انظر أيضاً: الطبعة 94/39 تجاري جلسة 1994/7/4، قاعدة رقم (9)، ص469، انظر أيضاً الطعن رقم 90/234 تجاري جلسة 1962/1/13، قاعدة رقم (1) ص466، نفس المرجع.

(<sup>2</sup>) عادل الطببائي، مرجع سابق، ص138.

(<sup>3</sup>) محمود سعيد الدين الشريف، مرجع سابق، ص23.

وقد ذهب القضاء الفرنسي إلى إعطاء الإدارة الحق في إصدار قرارات فردية لا تستند

إلى نص تشريعي أو لائحي بالشروط التالية:

- 1- ألا يكون المشرع قد اشترط صدور لائحة قبل اتخاذ قرارات فردية.
- 2- أن يكون القرار الفردي داخلاً في نطاق الضبط الإداري العام أي محققاً لأحد أغراضه، وهي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.
- 3- أن يكون هناك ظرف استثنائي يستلزم اتخاذ القرار الإداري.
- 4- أن يكون هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة أمام الإدارة<sup>(1)</sup>.

**الشرط الثاني: أن يكون القرار مبنياً على وقائع مادية حقيقية:**

يجب أن يكون القرار الإداري مبنياً على وقائع مادية حقيقية، والاستناد إلى تلك الوقائع هو المبرر لاستصدار الأمر الفردي، وإلا أصبح القرار قراراً معيباً<sup>(2)</sup>. وهو شرط عام لازم لكل قرار إداري سواء أكان لائحياً أو فردياً والسبب هو حالة مادية أو قانونية تظهر، فتدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار<sup>(3)</sup>.

ويشترط حتى يكون القرار صحيحاً في سببه أن يكون السبب قائماً على أكثر تقدير عند

إصدار القرار، وأن يكون مشروعاً، ومحددًا بوقائع ظاهرة يقوم عليها<sup>(4)</sup>.

(1) انظر: عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 140.

(2) محمد شريف إسماعيل عبد الحميد، مرجع سابق، ص 74.

(3) انظر: عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مكتبة الجراء الجديدة، المنصورة، دت، ج 1، ص 292، انظر أيضاً: سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ط 5، ص 182 وما بعدها.

(4) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 293-295.

### الشرط الثالث: أن يصدر القرار من جهة سلطة الضبط المختصة:

وهذا يعني أن هيئات الضبط المختصة عند إصدارها للقرارات المختلفة لا بد أن تراعي

الظروف المكانية والبيئية وطبيعة المكان واحتياجاته المختلفة.

### الشرط الرابع: أن يكون القرار الفردي الصادر من سلطات الضبط الإداري لازماً لحماية النظام

#### العام:

وهو ما يقتضي توافر التناسب بين الإجراء والحماية المطلوبة، بمعنى أن يتناسب

الإجراء مع درجة أوجه الإخلال بالأمن والنظام، ليس ذلك فقط، بل وتأكيد تحقيق الاستقرار

للنظام المشهود. ولكي يكون القرار الضبطي صحيحاً ومنتجاً يجب أن يؤدي القرار إلى إحداث

أثر قانوني يترتب عليه حالاً ومباشرة، وأن يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، أن يقوم على

أركانه التي تتمثل في صدوره من الجهة المختصة قانوناً بإصداره، وفي الشكل الذي يتطلبه

القانون، وأن يكون ثمة حالة واقعية وقانونية تتم بعيداً عن رجل الضبط، فتوجب عليه اتخاذ هذا

القرار، وهي بالنسبة للقرار الضبطي غاية مخصصة تتمثل في الحفاظ على النظام العام

بعناصره السابق ذكرها) (1).

وما يقتضي توافر التناسب بين الإجراء والحماية المطلوبة، بمعنى أن يتناسب الإجراء

مع درجة أوجه الإخلال بالأمن والنظام، ليس ذلك فقط، بل وتأكيد تحقيق الاستقرار للنظام

المشهود (2).

(1) محمد أحمد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة،

أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1993، ص55.

(2) عمرو أحمد حسن، مرجع سابق، ص144.

## المطلب الثالث

### التنفيذ الجبري

ويطلق عليه أيضاً التنفيذ المباشر، وطبقاً له يكون لهيئة الضبط الإداري استعمال القوة الجبرية لتنفيذ إجراءات الضبط، وذلك دون الحاجة للحصول على إذن مسبق من القضاء للقيام بالتنفيذ المباشر<sup>(1)</sup>.

وهذا التنفيذ هو امتياز مقصور على القرارات الإدارية بصفة عامة، وقرارات الضبط الإداري الفردية بصفة خاصة، وهو مظهر من وسائل القانون العام تستعين به جهة الضبط الإداري للقيام بوظيفتها<sup>(2)</sup>.

وتستطيع الإدارة بواسطة استعمال امتياز التنفيذ المباشر لقراراتها في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ تلك القرارات اختياراً أن تحصل على ما لها من حقوق قبلهم مباشرة، وبالقوة إذا لزم الأمر، وهذا الحق يدعم ما لقرارات الإدارة في ذاتها من قوة تنفيذية تتمثل في أنها يمكن أن ترتب آثاراً في حق الأفراد، بصرف النظر عن إرادتهم<sup>(3)</sup>.

ويُعد حق الإدارة في تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً استثناءً من الأصل العام الذي يقرر أنه لا يجوز تنفيذ القرارات الإدارية أيّاً كان نوعها إلا بعد اللجوء إلى القضاء، شأنها في ذلك شأن الأفراد، حيث لا يجوز لها أن تنتزع حقوقهم دون استصدار حكم بذلك من القضاء واللجوء إلى السلطات العامة، وبذلك فالتنفيذ المباشر له طبيعة احتياطية واضحة<sup>(4)</sup>.

(1) محمد شريف إسماعيل عبد الحميد، مرجع سابق، ص 76.

(2) عادل الطيببائي، مرجع سابق، ص 243.

(3) عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص 646.

(4) أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت، ص 67.

وتم تحديد حالات التنفيذ الجبري أو المباشر - مستنبطاً إياها من أحكام القضاء - في

ثلاث حالات، وهي:

**الحالة الأولى: النص صراحة في القوانين واللوائح على حق الإدارة في اللجوء للتنفيذ المباشر:**

فالقاعدة العامة أن أساليب وتصرفات سلطات الضبط الإداري لا بد أن تكون مشروعة، بالاستناد إلى القوانين واللوائح، ومن هنا فإنه يشترط حتى تلجأ الإدارة إلى استعمال امتياز التنفيذ المباشر أن يوجد نص سواء قانوني أو لائحي يعطي للإدارة الحق في اللجوء إليه، فإذا لم يتوافر مثل هذا النص لا يجوز للإدارة اللجوء إليه وإذا التجأت إليه بالرغم من عدم النص، كان تصرفها مشوباً بعيب التعسف في استعمال السلطة<sup>(1)</sup>.

وهناك العديد من النصوص التي تبيح لسلطات الضبط الإداري التنفيذ المباشر، ومن هذه

النصوص: الحالات المنصوص عليها في قانون المحال العامة رقم (371) لسنة 1956، فطبقاً لنص المادة (30) من هذا القانون (تغلق الملاهي إدارياً في حال وقوع أفعال مخالفة للآداب أو النظام العام أكثر من مرة)، ومن أمثلته أيضاً، ما نصت عليه المادة السادسة من القانون رقم (14) سنة 1956 والمعدل بالقانون رقم (174) لسنة 1960 بشأن إشغال الطرق العامة من أن للسلطة المختصة وفقاً لمقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو الصحة العامة أو حركة المرور أو الآداب العامة أو جمال تنسيق المدينة - أن تصدر قراراً بإلغاء الترخيص، وفي حالة رفض المرخص له إزالة الأشغال يكون للسلطة المختصة إزالته بالطريق الإداري على نفقة المخالف<sup>(2)</sup>.

(1) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 374

(2) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 176.

### الحالة الثانية: صدور مخالفة من الأفراد لقانون أو لائحة خالية من الجزاء:

يجوز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر لإزالة هذه المخالفة بهدف كفالة احترام القانون

ولضمان أعمال أحكامه<sup>(1)</sup>.

### الحالة الثالثة: حالة الضرورة:

يقصد بحالة الضرورة وجود خطر داهم يقتضي من الإدارة أن تتدخل فوراً للمحافظة

على النظام العام، وفي هذه الحالة يجب على سلطات الضبط الإداري أن تلجأ إلى التنفيذ

المباشر، حتى ولو كان المشرع قد منعها من ذلك صراحة، إذ إن القاعدة هي أن الضرورات

تبيح المحظورات<sup>(2)</sup>.

وتتمثل حالة الضرورة في حالتين: الأولى: حالة الاستعجال. والثانية: القوة القاهرة.

وفي الحالتين تتدخل الإدارة لدفع الضرر والخطر الذي يترتب عليها، ومن أمثلة حالة الضرورة

التي تبرر حق الإدارة في التنفيذ الجبري حدوث مظاهرات واضطرابات داخلية تهدد الأمن

العام، أو ظهور وباء خطير يهدد الصحة العامة، ففي مثل هذه الحالات تستطيع الإدارة إلقاء

القبض على الأفراد وتفريق المتظاهرين بالقوة، وتستطيع تقييد حرية الانتقال، وقد تقوم

بالاستيلاء على أموال الأشخاص<sup>(3)</sup>.

وهناك شروط يجب توافرها لقيام حالة الضرورة التي تبرر اتخاذ إجراءات التنفيذ

الجبري، وهي:

(1) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 176.

(2) المرجع نفسه، ص 749.

(3) عادل الطببائي، مرجع سابق، ص 651.

1- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة).

2- تعذر درء هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية.

3- أن يكون هدف الإدارة من الإجراء الذي تتخذه تحقيق المصلحة العامة وحدها.

4- ألا تضحي بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضي به الضرورة.

5- يخضع تقدير حالة الضرورة والاستعجال وملاءمة الإجراءات المتبعة لرقابة القضاء<sup>(1)</sup>.

---

(<sup>1</sup>) محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص 151.

## الفصل الثالث

### حدود سلطات الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت

#### تمهيد:

شهدت دولة الكويت تركيزاً لسلطة الضبط الإداري بصورة أساسية، حيث نص الدستور الكويتي في المادة (72) منه على أن: يضع الأمير بمراسيم اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه، وتضيف المادة (73) من الدستور لوائح أخرى تصدر عن الأمير في صورة مراسيم حيث تقرر بأن "يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح المركزية لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين، ومن جهة أخرى فإن المادة (132) من الدستور تؤكد على الاختصاص الضبطي لمجلس الوزراء حيث نصت على أن: "يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة للحكومة ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية". أما في الأردن فقد نصت المادة (26) من الدستور الأردني على أنه "تتاط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور".

وعليه ولمزيد من التفصيل سيتم تناول هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري وحدودها في دولة الكويت.

المبحث الثاني: تطبيقات سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت.

## المبحث الأول

### سلطات الضبط الإداري وحدودها في دولة الكويت

يعدّ النشاط الضبطي الإداري القدر الضروري اللازم القيام به من قبل السلطات الإدارية في كل دولة ومن ضمنها دولة الكويت، فكل مجتمع منظم يتخذ شكل الدولة لا بد له من سلطة ضابطة تكفل على نحو قد يتفاوت من دولة إلى أخرى إقامة نوع من التوازن بين مقتضيات التنظيم وممارسة الحرية، وليس ثمة أقدر من السلطة الضابطة على هذه المهمة. على أن وظيفة الضبط في دولة الكويت على وجه الخصوص تزداد أهمية بتزايد تدخل الدولة في نواحي الحياة المختلفة<sup>(1)</sup>.

ولمزيد من التفصيل عن سلطات الضبط الإداري وحدودها نعرض من خلال المطالبين

التاليين:

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت.

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت

(<sup>1</sup>) د. إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق، ص 210.

## المطلب الأول

### سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت

سيتم تناول هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري العام.

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري الخاص.

### الفرع الأول

#### سلطات الضبط الإداري العام

تتركز سلطات الضبط الإداري العام في دولة الكويت في كل من<sup>(1)</sup>:

أولاً: الأمير: حيث أسند له الدستور سلطة وضع اللوائح بشتى أنواعها ومنها لوائح الضبط، وبمقارنة المادة (73) المقررة للوائح الضبط بالمادة (72) والتي أجازت صدور اللوائح التنفيذية بأداة أدنى من المرسوم فقد حمل ذلك عدم جواز صدور لوائح الضبط بأداة أقل من المرسوم، ولعل هذا سبب شيوع استعمال السلطة التنفيذية للوائح في صورة لوائح تنفيذية لقوانين ضبطية<sup>(2)</sup>.

ثانياً: مجلس الوزراء: بما منحه نص المادة (132) من هيمنة على شؤون الدولة ومصالحها المختلفة، ولا شك أن حماية النظام العام بعناصره المختلفة تشكل إحدى تلك المصالح،

(1) د. أحمد حمد الفارسي، د. خليفة عامر الحميدة، المرجع السابق، ص 115.

(2) د. عثمان عبد الملك، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ط1، مكتبة الفلاح، 1989،

وكذلك فإن صدور لوائح الضبط في صورة مراسيم أميرية تؤكد على صفته الإدارية لما يقوم به مجلس الوزراء من ضبط لأموال الدولة<sup>(1)</sup>.

ثالثاً: الوزراء: يتمتعون بسلطة استكمال لوائح الضبط بقرارات تنظيمية تبسط إرادتها على الأفراد، وتحد من استعمالهم لحررياتهم، كما يحق للوزراء إصدار الأوامر الفردية التي تتصرف في تطبيقها إلى أولئك الأفراد الذين وردت أسماؤهم في تلك الأوامر، والتي تحول دون تمتعهم ببعض حرياتهم صوناً للنظام العام في الدولة.

رابعاً: قوة الشرطة: والتي أنشئت بموجب القانون رقم (23) لسنة 1968 والمعدل بالقانون رقم (28) لسنة 1970 بشأن قوة نظام الشرطة في دولة الكويت<sup>(2)</sup>، حيث نصت المادة الثانية منه على أن "الشرطة قوة نظامية مسلحة تابعة لوزارة الداخلية تقوم على حفظ الأمن والنظام داخل البلاد وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وتنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح"<sup>(3)</sup>.

وأضاف القانون بأن "تتولى قوة الشرطة اتخاذ التدابير اللازمة لمنع ارتكاب الجرائم وضبط ما يقع منها؛ وإجراء التحقيقات والتحريات والأبحاث التي تكلف بها من قبل جهات الاختصاص، كل ذلك في حدود القانون"<sup>(4)</sup>.

خامساً: المحافظون: وهم يمثلون سلطة الضبط الإداري كل في حدود نطاق سلطته المحلية، فقد جاءت المادة الثانية من المرسوم رقم (6) لسنة 1962 بشأن التقسيم الإداري لدولة الكويت

<sup>(1)</sup> نصت المادة (132) من الدستور الكويتي على أنه: "يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية".

<sup>(2)</sup> نشر في جريدة الكويت اليوم، العدد 784، السنة السادسة عشرة.

<sup>(3)</sup> المادة (2) من القانون رقم (28) لسنة 1970.

<sup>(4)</sup> المادة (10) من القانون رقم (28) لسنة 1970.

بأن: "يرأس كل محافظة محافظ يعين بمرسوم ويكون مسؤولاً أمام وزير الداخلية عن الأمن والنظام في المحافظة ومنع ارتكاب الجرائم"، كما بين القرار رقم (1) لسنة 1962 الصادر عن وزير الداخلية اختصاص المحافظ بتنفيذ القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات. وفي تطور لاحق صدر المرسوم رقم (21) لسنة 1992، في شأن نظام المحافظات حيث أصبح المحافظ ممثلاً عن السلطة التنفيذية في نطاق محافظته، وإعمالاً لذلك يختص المحافظ بتنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعة الخطط الخاصة بالتنمية والتي يرسمها مجلس الوزراء<sup>(1)</sup>.

وقد حددت المادة الخامسة من المرسوم السالف الذكر ما يقوم به المحافظ من أعباء وهي:

- 1- الإسهام في الإشراف على مرافق الدولة في دائرة المحافظة ومراقبة الأوضاع فيها لضمان تنفيذ السياسات العامة للدولة.
- 2- متابعة تنفيذ القوانين والأنظمة الإدارية وذلك بما يكفل تحقيق الصالح العام.
- 3- التنسيق مع الجهات المختلفة المعنية في شأن متابعة تنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عن مجلس المحافظة ومتابعة أداء الخدمات المختلفة في المحافظة.
- 4- متابعة نشاط الأجهزة الحدودية والمرافق العامة في دائرة المحافظة.
- 5- مباشرة ما يفوضه فيه الوزراء في بعض اختصاصاتهم المتعلقة بشؤون وزاراتهم ويرفع المحافظ تقارير عن أعمال مجلس المحافظة إلى مجلس الوزراء، كل ستة أشهر أو كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

---

(<sup>1</sup>) نصت المادة (5) من المرسوم رقم (21) لسنة 1992 على أنه "يعدّ المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويتولى مسؤولية المساهمة في الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعة مشروعات خطة التنمية في دائرة محافظته، وله في سبيل مباشرة اختصاصاته وواجباته أن يتصل بالوزراء المختصين في كل ما يتعلق بشؤون المحافظة وأن يتولى بوجه خاص الأمور التالية.....".

أما بالنسبة لسلطة الضبط القضائي في دولة الكويت فإن هذه السلطة يقوم بها مسئولو الضبط القضائي ذوو الاختصاص العام في الكويت، وقد أشارت المادة (39) من قانون الإجراءات الجنائية الكويتي رقم 17 لسنة 1960 إلى أن "الشرطة هي الجهة الإدارية المكلفة بحفظ النظام ومنع الجرائم"، وتتولى إلى جانب ذلك وطبقاً لهذا القانون المهمات الآتية<sup>(1)</sup>:

أولاً: إجراء التحريات اللازمة للكشف عن الجرائم ومعرفة مرتكبيها.

ثانياً: القيام بتنفيذ الأوامر الصادرة من سلطة التحقيق والمحاكمة في كل ما يتعلق بالتحقيقات والمحاكمات.

ثالثاً: تولي من ثبت له من رجال الشرطة صفة المحقق التحقيق في الأحوال التي ينص فيها القانون على ذلك.

وبصفة أساسية فإن أعمال الضبطية القضائية تخضع لإشراف من السلطة القضائية وللجهاز المختص بها حسب ما يقرره القانون.

## الفرع الثاني

### سلطات الضبط الإداري الخاص

تعد مهمة الضبط الإداري الخاص بموجب قانون أو لائحة إلى هيئات مختلفة مهمتها مراقبة المحلات الخطرة والمضرة بالصحة العامة، وفي الكويت تجعل المادة العشرين من القانون رقم (15) لسنة 1972 بشأن بلدية الكويت من هذه البلدية هيئة ضبط إداري خاص في بعض شؤون الصحة والنظافة والمحلات العامة والمقلفة للراحة، والمضرة بالصحة العامة والباعة المتجولين وإصدار التراخيص الخاصة بكل ذلك بالتعاون مع الجهات الأخرى ذات

(1) أ.د. عزيزة الشريف، د. يسرى العصار، مرجع سابق، ص 17.

الشأن كما أوجبت المادة (34) صدور لوائح بمراسيم بناء على اقتراح المجلس البلدي في شأن تلك الموضوعات<sup>(1)</sup>.

كما أعطت المادة (26) من القانون رقم (5) لسنة 2005، البلدية مثلاً على الضبط الإداري الخاص، حيث تختص البلدية بنظافة المحلات العامة وتلك المضرة بالصحة العامة، والباعة المتجولين والمسالح، فكل هؤلاء يشملهم الهدف المتمثل بحماية الصحة العامة، مما يدل على كونها ضبطاً إدارياً خاصاً.

ومما لا شك فيه أن التعدد في الهيئات التي تقوم بأعباء الضبط الإداري يثير احتمال التعارض بين اختصاصاتها؛ مما يستوجب بيان وسائل إزالته، ويمكن القول في هذا السياق أن التعارض إذا كان بين هيئات الضبط العام القومي والمحلي فإن هذه الأخيرة تلتزم بإعمال الضبط الإداري وفقاً لما قرره الأولى، أو التشدد في ذلك، في حين لا تملك هيئات الضبط الإداري العام المحلي التخفيف لما تقدره هيئات الضبط الإداري العام القومي من قواعد وقرارات، ولذلك للهيئات المحلية أن تكتفي بإجراءات الهيئات القومية بالنسبة لقواعد حركة المرور، أو التشدد فيها، لكن لا يجوز لها أن تخفف من تلك الإجراءات<sup>(2)</sup>.

أما في حالة حدوث التعارض في اختصاصات الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص كأن تسمح لجنة مراقبة الأفلام التابعة لوزارة الإعلام عرض فيلم معين بعد التأكد من عدم خدشه للأخلاق العامة، فلا تستطيع بلدية منطقة معينة أن تمنع عرض هذا الفيلم في إقليم هذه المنطقة بسبب خروجه على الأخلاق العامة، ما لم يكن المنع لأسباب أخرى<sup>(3)</sup>.

(1) د. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، الكويت، 1973، ص152.

(2) فهد مرزوق العنزي، النظام القانوني للتراخيص في دولة الكويت، مكتبة الفلاح، 2002، ص221.

(3) د. إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق، ص255.

والجدير بالذكر أن مثل هذا التعارض وإن كان يتصور وجوده في دولة الكويت في الحالة الثانية التي تكون بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، إلا أن حدوث التعارض بين الضبط الإداري العام القومي والضبط الإداري العام المحلي لا وجود له نظراً لعدم تبني الدولة للنظام اللامركزي.

## المطلب الثاني

### حدود سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت

إن قرارات الضبط الإداري في دولة الكويت هي قرارات إدارية يجب أن تصدر بالمطابقة أو الموافقة لقواعد المشروعية التي تخضع لها سائر القرارات الإدارية في دولة الكويت وأن تلتزم بعد ذلك بتحقيق الأهداف المنوطة بالسلطات التي تختص بإصدارها، لكن هذه الحدود تختلف من ظرف إلى آخر وتتطلب قبل ذلك إقامة نوع من الموازنة بين السلطة والحرية<sup>(1)</sup>.

وفي هذا السياق تتمتع الإدارة بسلطة واسعة تجاه ما يمارسه الأفراد من أنشطة تعد مخالفة للقوانين والتشريعات في دولة الكويت، فلا تتوقف الإدارة على ما تمنحها الأخيرة من سلطة التدخل، إذ يعد ذلك من صميم عمل الإدارة، وبناءً على ذلك يكون لها سلطة التدخل متى ما رأت خروجاً على النظام العام والتشريعات المختلفة في دولة الكويت كاستعمال مركبة ذات أصوات مزعجة تخل بحق المجتمع في التمتع بالسكينة العامة، بينما تضيق هذه السلطة في الأنشطة التي يباشرها الأفراد والتي وإن كانت غير ممنوعة بحسب الأصل، فإنها لا تشكل حقاً

(1) د. إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق، ص 257.

أو حرية عامة لهم، كما هو الحال مع إيقاف الأفراد لمركباتهم في ساحات المرافق العامة، إذ يمكن للإدارة اشتراط الترخيص كوسيلة لضبط كيفية تمتع الأفراد بمثل تلك الأنشطة<sup>(1)</sup>. ونظراً لأن الإدارة عندما تمارس سلطتها الضبطية تقيد الحريات العامة للأفراد وخشية تجاوز الإدارة لحدود المشروعية ومنعاً من تعسفها أو استبدادها، لذلك من الضروري خضوعها للعديد من الضوابط والقيود في الظروف العادية والظروف الاستثنائية في دولة الكويت.

### الفرع الأول

#### حدود سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت في الظروف العادية:

نعني بحدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاعتيادية مدى الرقابة التي يفرضها القضاء الإداري وعلى دوافعه ووسائله ليتسنى له الحكم بمشروعية تدابير الضبط والتزامها حدود القانون وعدم مشروعيتها وانحراف متخذتها بسلطتهم<sup>(2)</sup>.

يتمحور البحث في ما تتمتع به الإدارة من استعمال سلطة الضبط الإداري في ظل الظروف العادية في دولة الكويت حول عناصر أساسية ثلاثة هي:

**الفقرة الأولى: سلطات الضبط الإداري بالنسبة إلى أهداف الضبط الإداري:** إن نشاط الإدارة الضبطي يدور في صحته وبطلانه حول الأهداف التي رسمها القضاء الإداري لممارسة هذا النشاط، فمتى التزمت الإدارة بسعيها نحو تحقيق ضمانات تلك الأهداف أو حمايتها من خروج الأفراد عليها اعتبر ذلك ومن حيث المبدأ دليلاً على صحة هذا النشاط، أما إذا استطاع أحد الأفراد نفي ذلك؛ بإثبات أن الإدارة حال استعمالها لوسائل للضبط الإداري اتجهت نيتها لتحقيق

(1) د. أحمد الفارسي، د. خليفة ثامر الحميدة، المرجع السابق، ص 122.

(2) د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 261.

أهداف تختلف عن تلك المحددة لها بالنسبة إلى هذا النشاط؛ أدى ذلك إلى إلحاق صفة عدم المشروعية لهذا النشاط؛ ومهداً للطعن به للإلغاء والتعويض على حد سواء.

**الفقرة الثانية : سلطات الضبط الإداري بالنسبة إلى أسباب الضبط:** يشترط القضاء أن يستند هذا النشاط إلى أسباب تبرر تدخل الإدارة في حريات الأفراد، فيظل الأفراد في منأى عن أعمال وسائل الضبط الإداري عليهم طالما أنهم لم يرتكبوا أفعالاً من شأنها الإخلال بهدف أو أكثر من أهداف الضبط الإداري، ومما لا شك فيه أن تحديد مدى تحقق تلك الأسباب التي دعت الإدارة إلى اتخاذ نشاط ضبطي بعينه ليمثل أحد العناصر الأساسية لمشروعية هذا النشاط؛ والتي تخضع لمراقبة القاضي الإداري.

**الفقرة الثالثة: سلطات الضبط الإداري بالنسبة إلى ملاءمة الضبط الإداري:** ومقتضاه أن تتناسب وسيلة الضبط الإداري المختارة مع الأسباب التي أجبرت الإدارة على ممارستها، فالمناطق والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبت جدية هذه الأسباب التي تبرر هذا التدخل كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية ولم تكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات كان القرار باطلاً<sup>(1)</sup>.

(وإذا صدر القرار الضبطي بناء على غش أو خطأ جسيم من الأفراد فإنه يحق للإدارة سحبه وإلغاؤه دون التقيد بمواعيد الطعن في القرار، وقد قضت محكمة التمييز الأردنية بأنه من المقرر أن يلزم لسلامة القرار الإداري توافر أركان خمسة فيه، هي: الاختصاص، والشكل،

(<sup>1</sup>) د. أحمد حمد الفارسي، د. خليفة ثامر الحميدة، المرجع السابق، ص124.

والغاية، والسبب، والمحل. واختلال ركن أو أكثر من هذه الأركان يتفاوت بين الجسامة بحيث يجرده من صفته كقرار إداري، ويهبط به إلى منزلة العمل المادي الذي لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية يصبح عندها القرار غير جدير بالحماية التي يقررها القانون لأعمال الإدارة؛ إذ يعدّ - والحالة هذه - معيماً بخلل جسيم، وهذا هو الحال أيضاً فيما لو حصل أحد الأفراد على قرار نتيجة غش أو تدليس؛ لأن ذلك يعيب الرضا ويشوب الإدارة؛ مما يسوغ للإدارة الحق في سحب القرار الإداري في أي وقت ودون التقيد بمدة معينة، لما كان ذلك، وكانت المادة (14) من القانون 94/32 بشأن تنظيم المحلات التجارية قد نصت على أن يلغى الترخيص بناء على بيانات كاذبة أو حالة ضرورة أو بيانات صورية وذلك فضلاً عن تعرضه لتوقيع العقوبات عليه وفقاً لأحكام قانون الجزاء، فإن الحكم المطعون فيه إذ استظهر في حدود سلطته التقديرية في فهم واقع الدعوى وتقدير الأدلة والمستندات المزورة فيها أن الجهة الإدارية التي أصدرت الترخيص مثل النزاع قد شاب إرادتها غلط أوقعها فيه الطاعنة لإدلائها ببيانات غير صحيحة، ومثال ذلك الإقرار بتاريخ 1991/12/22 الذي ضمنه أن المكان المطلوب الترخيص به لمزاولة نشاطها ببيع وتجارة السيارات عبارة عن محل وحيد بالدور الأرضي بالقطعة رقم 2 بمنطقة الفنتاس في حين أن هذا المكان عبارة عن شقة كائنة بذلك العقار، ولا يسوغ لها مزاولة نشاطها فيه، لمخالفة ذلك للقواعد التنظيمية العامة التي وضعتها البلدية في هذا الخصوص، وهو ما ينحدر بالقرار الصادر بمنحها الترخيص إلى مرتبة العمل المادي الذي لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري، ولا يكتسب حصانة تعصمه من سحبه أو إلغائه في أي وقت ودون التقيد بمدة معينة"<sup>(1)</sup>.

(1) طعن في القضية رقم 94/179 تجاري جلسة 1995/2/19، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة التمييز، ق3، مج3، 1999، مرجع سابق، ص483، قاعدة رقم (44) .

## الفرع الثاني

### حدود سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت في الظروف الاستثنائية:

إن الظرف الاستثنائي يتمثل في حالة شاذة وطارئة ومؤقتة غير متوقعة في ذاتها أو في آثارها يهدد قيامها بخرق النظام العام، أو اضطرابه أو احتمال ذلك أو يهدد بتعطيل سير المرافق العامة بحيث يكون تطبيق القانون العادي في ذلك الظرف غير مجدي لتحقيق صيانة النظام العام، واستمرار سير المرافق العامة. وعلى هذا النحو فإن حالة الحرب أو التهديد والكوارث الطبيعية تعد من الظروف الاستثنائية<sup>(1)</sup>.

وتتميز الظروف الاستثنائية بالخصائص التالية<sup>(2)</sup>:

1. إنها ظروف مؤقتة، ولهذا السبب تحرص معظم الدول ومنها الكويت أن يكون إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ لمدة محدودة من الزمن، ويستفاد من هذا الأمر مما عرضه عجز المادة (69) من دستور الكويت من وجوب عرض موضوع الأحكام على مجلس الأمة كل ثلاثة شهور، كما أن الحقيقة المؤقتة للظرف الاستثنائي يستفاد من صفته هذه، لأن الظرف الدائم لا يكون استثنائياً.
2. لا يمكن درؤها أو تجنب آثارها بوسائل المشروعية الاعتيادية، أي أن النظام العام بعناصره وكيان الدولة يصبح عرضة للخطر لا محالة بسبب الظرف الاستثنائي.
3. تتوسع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

ومتى ما تحققت الظروف الاستثنائية فإن نتائجها تنعكس على رقابة القضاء على القرارات الإدارية الصادرة في ظلها وهذا ما ظهر في الكويت فقد كان لسلطات الإدارة في

(1) د. إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق، ص 268

(2) د. أحمد حمد الفارسي، د. خليفة ثامر الحميدة، المرجع السابق، ص 126.

مواجهة الظروف الاستثنائية دوراً واضح بحيث أفرغ الدستور لها المادة (69) والتي تنص على أن "يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون وبالإجراءات المنصوص عليها فيه، ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم، ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً تالية له للبت في مصير الحكم العرفي، ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس لأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة بالشروط السابقة كل ثلاثة أشهر".

ويحق للإدارة استعمال السلطات الاستثنائية حتى قبل إعلان الأحكام العرفية وفقاً لما نص عليه الدستور الكويتي (يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية)<sup>(1)</sup>، وبناء على ذلك فقد صدر القانون رقم (22) لسنة 1967 بشأن الأحكام العرفية التي تبرر إعلان حالة الأحكام العرفية محددًا لها بخمس حالات هي<sup>(2)</sup>:

- 1- إذا تعرض الأمن والنظام العام في الدولة أو أي جهة منها للخطر.
- 2- وقوع عدوان مسلح على الدولة.
- 3- عندما يصبح العدوان وشيكاً.
- 4- عند وقوع اضطرابات داخلية.
- 5- لغاية تأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك.

(1) نص المادة (123) من الدستور الكويتي.

(2) د. أحمد حمد الفارسي، د. خليفة ثامر الحميدة، المرجع السابق، ص 128.

كما جاءت المادة الثالثة من قانون الأحكام العرفية الكويتي لتحدد سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وهي (1):

- 1- سحب الرخص لإحراز السلاح وحمله والأمر بتسليم الأسلحة على اختلاف أنواعها والذخائر وضبطها أينما وجدت وإغلاق محال ومخازن الأسلحة.
- 2- الترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن في أي ساعة من ساعات النهار أو الليل.
- 3- الأمر بفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات الدورية قبل نشرها، ووقف نشرها، والأمر بمنع صدور أي جريدة أو مجلة، وغير ذلك.
- 4- الأمر بفرض الرقابة على الرسائل والمراسلات البرقية والهاتفية.
- 5- تحديد مواعيد فتح وإغلاق المحلات العامة أو بعض منها وتعديل تلك المواعيد وإغلاق المحلات المذكورة أو بعض منها.
- 6- الأمر بإعادة الأشخاص المولودين أو المتوطنين في غير الجهة التي يقيمون فيها إلى مقر ولادتهم أو توطنهم إذا لم يوجد ما يبرر مقامهم في تلك الجهات أو اشتراط أن يكون بيد كل منهم بطاقة إثبات شخصية أو إذن خاص بالإقامة.
- 7- إبعاد غير الكويتيين من البلاد أو الأمر بحجزهم في مكان أمين إذا خشي من وجودهم على الأمن العام والنظام العام.
- 8- إخلاء بعض الجهات أو عزلها.
- 9- منع المرور في ساعات معينة من النهار أو الليل في كل الجهة التي أجريت فيها الأحكام العرفية أو في بعضها إلا بإذن خاص أو لضرورة عاجلة بشرط إثبات تلك الضرورة.

(1) المادة (3) من قانون الأحكام العرفية الكويتي رقم (11) لسنة 1969.

10- تكليف القادرين من الأفراد بأداء أي عمل من الأعمال التي تقتضيها ضرورة قومية وذلك في نظير مقابل عادل.

11- منع أي اجتماع عام وفضه بالقوة<sup>(1)</sup>.

والقرارات التي تتخذها السلطات أو الهيئات القائمة على إجراء الأحكام العرفية أو في حالة الطوارئ أو في أي ظرف استثنائي آخر تخضع لرقابة القضاء والقواعد المشروعة الاستثنائية وفقاً للحدود التي بينها من قبل وذلك وفقاً للاعتبارات التالية:

1- تبقى سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مقصورة على هذه الظروف وبالقدر الضروري لمواجهتها.

2- يمكن أن يؤدي تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية إلى التزام الإدارة بتعويض الأضرار الناشئة عن قراراتها التي تتخذها بناءً على ذلك واعتبار مسؤولية الإدارة عندئذ مسؤولية دون خطأ<sup>(2)</sup>.

3- وقد طبق المشروع الكويتي هذا المبدأ حيث نصت الفقرة (12) من المادة التالية من قانون الأحكام العرفية على أنه يتم "تكليف القادرين من الأفراد بأداء أي عمل من الأعمال التي تقتضيها ضرورة قومية وبذلك في نظير مقابل عادل"<sup>(3)</sup>.

نشير إلى أن سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بدأ تطبيقها في فرنسا من خلال نص المادة (16) من الدستور الفرنسي من أنه يتم تطبيق سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في: "1 قيام خطر جسيم وحال يهدد المؤسسات واستقلال الوطن وسلامة

(1) د. عثمان عبد الملك، المرجع السابق، ص454.

(2) انظر حكم الدولة في قضية Couit'eas د. إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق، ص274.

(3) نص المادة (12) من قانون الأحكام العرفية الكويتي.

أراضيه ويعوق قيام الدولة عن تنفيذ التزاماتها الدولية. (2) ضرورة أخذ رأي كل من: الوزير الأول " رئيس الوزراء " ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ والمجلس الدستوري (3) قيام رئيس الجمهورية بتوجيه رسالة للشعب لإخطاره بهذه الظروف (4) أن يكون الدافع وراء التدابير الاستثنائية ضمان قيام السلطات العامة الدستورية بوظائفها في أسرع وقت ممكن (5) انعقاد البرلمان " بمجلسيه " بقوة القانون (6) عدم إمكانية حل الجمعية الوطنية خلال ممارسة السلطات الاستثنائية " لأن المادة 12 من الدستور تتيح لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية بعد استشارة الوزير الأول ورئيس مجلس البرلمان " وفي حالة تطبيق المادة (16) يتعطل الحق الممنوح لرئيس الجمهورية في هذا الصدد (7) وفي الضمانات السابقة ما يحول دون استبدال رئيس الجمهورية واتخاذ تدابير تمس الحقوق والحريات دون رقابة (8) وإذا توافرت شروط الحالة السابقة كان لرئيس الجمهورية اتخاذ ما يراه كفيلاً لعودة الحياة الطبيعية للبلاد بما في ذلك اتخاذ بعض تدابير الضبط الإداري غير المألوفة في الظروف العادية بما يشكل تقييداً للحريات الفردية<sup>(1)</sup>.

ويظهر لنا من خلال نص المادة السابقة أن الدستور الفرنسي أكد على ضرورة وجود تهديد خطير يهدد الوطن ومؤسساته لممارسة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وأوجب على رئيس الجمهورية أخذ رأي الوزير الأول ورئيس مجلس البرلمان والمجلس الدستوري قبل اتخاذ التدابير الاستثنائية وأوجب انعقاد الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ " البرلمان " بقوة القانون وحظر على رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية خلال هذه الفترة الاستثنائية وكذلك قصر هدف التدابير التي يقوم بها رئيس الجمهورية على ضمان الوسائل الكفيلة بقيام السلطات

(<sup>1</sup>) نص المادة (16) من الدستور الفرنسي.

العامّة بمهامها في أقصر وقت ممكن وجعل من حق المجلس الدستوري مراقبة رئيس الجمهورية في موضوع التدابير .

ثم حذت مصر حذو فرنسا ونص دستورها في المادة (74) من دستور مصر الصادر سنة 1971 على أنه " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها"<sup>(1)</sup>.

---

(<sup>1</sup>) نص المادة (74) من الدستور المصري الصادر في 11 سبتمبر 1971 .

## المبحث الثاني

### تطبيقات سلطات الضبط الإداري في الكويت

يتولى مهمة الضبط الإداري كل من يملك سلطة إصدار قرار تنظيمي أو فردي أو الأمر باتخاذ إجراء إداري أو مادي من أجل تحقيق أهداف الضبط الإداري المتمثلة في تحقيق الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، بالإضافة إلى أهداف المحافظة على الآداب العامة والبيئة العامة<sup>(1)</sup>.

وقد يتولى هذه المهمة المشرع من خلال السلطة التنفيذية أو من خلال الجهات القائمة على عملية الضبط الإداري وذلك لتحقيق الأهداف الخاصة بالضبط الإداري وهي تحقيق الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة كأمر أساسية إضافة إلى بعض النواحي الأخرى ومن ذلك المحافظة على الأخلاق والآداب العامة.

ولمزيد من التفصيل سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: عناصر النظام العام في دولة الكويت.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري في دولة الكويت.

المطلب الثالث: دور سلطة الضبط الإداري في المحافظة على البيئة وحمايتها.

(1) أ.د. عزيزة الشريف، د. يسرى العصار، مرجع سابق، ص20.

## المطلب الأول

### عناصر النظام العام في دولة الكويت

يتضمن النظام العام مجموعة من الأهداف التقليدية والمتمثلة في حماية الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والأخلاق والآداب العامة، بالإضافة إلى أهداف غير تقليدية كحماية البيئة، وفيما يلي إجمال لها:

#### أولاً: حماية الأمن العام:

يقصد بالأمن العام إبعاد الظروف التي من شأنها الحيلولة دون تحقيق الحياة الهانئة للأفراد، والبعيدة عن كل ما يهددها من مخاطر، ويتحصل من خلال منع مسبباتها بما يؤدي إلى إشاعة الشعور بالطمأنينة لدى الأفراد على أرواحهم؛ وسلامة أجسامهم وأموالهم<sup>(1)</sup>.

وحفظ الأمن العام هو اختصاص احتكاري للدولة وحدها وقد نص الدستور الكويتي في المادة (159) على أن: "الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهيئات الأمن العام وفقاً للقانون"<sup>(2)</sup>.

ومن الأمثلة على حماية الأمن العام في دولة الكويت أن يعهد لبوليس الحدود أن يحمي المواطنين ضد مخاطر المتاهة أو الاصطدام بالأغام مجهولة في مناطق الحدود أو لحمايتهم من مخاطر حيوانات بحرية مفترسة في تلك المناطق غير الآهلة بالسكان، أو أن يعهد لوزير المواصلات من قبل السلطة التنفيذية في الكويت أن يؤمن سير السفن في المناطق الساحلية<sup>(3)</sup>.

(1) د. أحمد حمد الفارسي، د. خليفة ثامر الحميدة، المرجع السابق، ص 97.

(2) نص المادة (159) من الدستور الكويتي.

(3) أ.د. عزيزة الشريف، د. يسرى العصار، مرجع سابق، ص 39.

## ثانياً: حماية الصحة العامة:

تعد حماية الصحة العامة والمحافظة على الأفراد من الأمور المهمة في مجال الضبط الإداري، وتتمثل هذه المحافظة بالوقاية من الأمراض ونقشي الأوبئة والاحتياط من كل ما يمس الصحة العامة وذلك بالتطعيم ضد الأمراض السارية وحماية الأغذية من التلوث وفرض قيود صارمة على المحلات الخطرة والمضرة بالصحة والعمل على وقاية المياه والبيئة من مخاطر التلوث وأخيراً الوقوف أمام مخاطر الإشعاعات الذرية وغيرها التي أخذت تهدد صحة الناس، فضلاً عن تهديدها لحياتهم<sup>(1)</sup>.

وقد اهتمت دولة الكويت تحديداً بوقاية الأفراد من مسببات الأمراض، وإيعاد شبح الأوبئة، ومن ذلك ما ترتب على القرار الوزاري الكويتي رقم (6) لسنة 1970 من منع لبعض أنواع الأبقار المستوردة من بعض الدول للاشتباه بإصابتها بمرض الطاعون، وكذلك القرار رقم (6) لسنة 1970 بمنع استيراد بعض أنواع الطيور من هولندا.

ويعدّ ما ورد في قانون بلدية الكويت رقم (15) لسنة 1972 وتعديلاته ضبطاً إدارياً خاصاً من حيث الموضوع وفقاً للمادة (34) منه التي أوجبت إصدار لوائح في شؤون الحدائق العامة والأسواق والإعلان في الأماكن العامة والمحلات العامة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة<sup>(2)</sup>.

## ثالثاً: حماية السكنية العامة:

للهدوء والطمأنينة والسكنية أثر واضح في بث الاستقرار النفسي والصحي لأفراد المجتمع، الأمر الذي ينعكس بآثره الإيجابي على سلوكياتهم وحياتهم، ومن تلك التطبيقات إيعاد

(1) د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 227.

(2) صدرت بهذه اللوائح مجموعة من المراسيم في عام 1977 ونشرت في الأعداد 1124 و 1132 من جريدة الكويت.

المحلات التي يقوم نشاطها على الصوت العالي من مناطق السكن، ومن ذلك تخصيص أماكن لتلك المحلات بعيدة عن المناطق السكنية<sup>(1)</sup>.

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية هذا الأمر، فقضت في حكم لها بأن تعاطي مهنة التجارة والحدادة في محلات المستدعين الواقعة في مناطق سكنية وتجارية من شأنه إقلاق الراحة العامة، وعليه فإن قرار لجنة التنظيم المتضمن منعهم من مزاوله مهنتهم المذكورة متفق وأحكام القانون<sup>(2)</sup>.

كما قررت المحكمة في حكم آخر لها (.....إن استعمال المستدعي للعقار المؤجر له للسكن لغاية تدريس الموسيقى دون الحصول على موافقة اللجنة المحلية يجعل من توجيه الإخطار التنفيذي له من قبل رئيس قسم الرقابة والتفتيش بتفويض من اللجنة المحلية للتنظيم والأبنية بإزالة المخالفة متفقاً مع أحكام القانون)<sup>(3)</sup>.

وتعد حماية السكنية العامة من الأمور المهمة في دولة الكويت، ومن ذلك لوائح المرور التي تصدرها سلطات الضبط لتنظيم المرور وفق قواعد معينة وتأمراً باتباع أساليب معينة وتفرض شروطاً محددة يتعرض معها المخالف لإجراءات شديدة كسحب الرخص، كما قد تلجأ سلطات الضبط إلى إصدار أوامر بإغلاق مصنع مقلق للراحة، فحماية السكنية العامة هي هدف ضبطي خاص يتميز بثبات نسبي، ويؤيد ذلك القانون الصادر من بلدية الكويت رقم (15) لسنة 1972 وتعديلاته ضابطاً إدارياً خاصاً من حيث الموضوع وفقاً للمادة (34) منه التي أوجبت

(1) من ذلك إنشاء القسائم الصناعية وسوق الحداد في الكويت الذين ينجم عنهما صوت عالٍ لا يتلاءم مع هدوء المناطق السكنية.

(2) عدل عليا أردنية، قرار رقم 84/69، مجلة نقابة المحامين، 1985، ع 1-4، ص 13.

(3) عدل عليا أردنية، قرار رقم 94/304، مجلة نقابة المحامين، 1995، ع 11-12، ص 3075.

إصدار لوائح في شؤون الحدائق العامة والأسواق والإعلان في الأماكن العامة والمحلات العامة والمقافة للراحة والمضرة بالصحة<sup>(1)</sup>.

إن تدخل النشاط الضبطي وتقييده للحريات الفردية لا يبرره إلا تهديد الجمهور بصورة مباشرة أو غير مباشرة في أمنه وصحته وسكينته، فإذا كان النظام عاماً خرجت من نطاقه المعتقدات التي تختلج في صدور أصحابها والأفعال التي تحدث في الملك الخاص ما لم يكن لها مظهر خارجي يهدد العناصر التي يتكون منها النظام العام مثل مكبرات الصوت التي توضع في بعض البيوت أثناء الاحتفالات إذا كان الصوت المنبعث مصدر إزعاج للجمهور على نحو لا يمكن تعيين أفرادها على وجه التحديد، إذن يجب أن يكون مصدر الاضطراب غير معين لا تربطه بمنشأ الاضطراب أية صلة سابقة بل ينبعث الاضطراب من مصدره ليصادف من يصيبه دون تعيين فمصالح الجيران غير عامة ومصالح الشركاء غير عامة إذا ما اضطرت بسبب خلاف بين الجيران أو الشركاء<sup>(2)</sup>.

#### رابعاً: حماية الأخلاق والآداب العامة:

ينثار التساؤل التالي: هل تعدّ حماية الآداب العامة غرضاً حديثاً من أغراض الضبط الإداري؟ للإجابة عن هذا السؤال نستند إلى ما قاله الأستاذ دي لوبادير De Laubadere والذي بين أن حماية الآداب العامة لم تكن هدفاً من أهداف الضبط الإداري، حتى وقت قريب، أما اليوم فإن ذلك يعد هدفاً من أهداف الضبط الإداري، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بالإقرار للسلطة الضبطية قيامها بإغلاق الأماكن التي تمارس فيها أعمال الدعارة، فوجود مثل هذه الأماكن ينطوي على خرق للآداب والأخلاق العامة والتي يمكن أن تكون بؤرة للإخلال بالنظام

(1) صدرت بهذه اللوائح مجموعة من المراسيم في عام 1977 ونشرت في الأعداد 1124 و1132 من جريدة الكويت.

(2) د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 234.

العام<sup>(1)</sup>. نصت المادة (49) من الدستور الكويتي على أن: "مراعاة النظام العام وحماية الآداب العامة واجب على جميع سكان الكويت"، ومما يدخل في هذه الحماية صون مقومات الدين الإسلامي الحنيف، وذلك إعمالاً لما قرره المادة الثانية من الدستور الكويتي بنصها على أن: "دين الدولة الإسلام، والإسلام مصدر رئيسي للتشريع"، وتطبيقاً لذلك صدر القانون رقم (44) لسنة 1968 بشأن حظر المجاهرة بالإفطار في رمضان والتي منحت المادة الثانية منه لوزير الداخلية حق إصدار قرار بإغلاق كافة المحلات التي من شأنها الإخلال بهذا الحظر طوال النهار في شهر رمضان، كما أن منح سلطات البلدية حق مراقبة محلات بيع المرئيات والأفلام السينمائية وسيلة للحيلولة دون خروج أي منها على الأخلاق والآداب العامة، كذلك يمثل القرار الوزاري رقم (96) لسنة 1997 بشأن وضع إقامة الحفلات الغنائية المخالفة للشرعية الإسلامية وتقاليد الدولة في الأماكن العامة.

#### خامساً: حماية البيئة وجمال الرونق:

**يقصد بالحماية:** مجموعة الإجراءات والقواعد التي تكفل منع التلوث، أو التخفيف من حدته، أو مكافحته، والمحافظة على البيئة ومواردها الطبيعية والتنوع البيولوجي، وإعادة تأهيل المناطق التي تدهورت بسبب الممارسات الضارة، وإقامة المحميات البرية والبحرية، وتحديد مناطق عازلة حول مصادر التلوث الثابتة ومنع التصرفات الضارة أو المدمرة للبيئة، وتشجيع انماط السلوك الايجابي<sup>(2)</sup>.

**ويقصد بالبيئة:** ذلك الإطار الذي يجمع العناصر الطبيعية والبيولوجية والحضارية والتاريخية حيث يعيش الإنسان كائناً بشرياً مع الكائنات الأخرى من نبات وحيوان وجماد في كيان طبيعي

(1) د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 228.

(2) راجع البند (9) من المادة الأولى من قانون انشاء الهيئة العامة للبيئة رقم 21 لسنة 1995.

ومتناسق يسوده التجانس وعدم التنافر، والصحة العضوية والنفسية، والبقاء لكل عنصر من عناصر هذه البيئة، وهذا هو التوازن الطبيعي الذي خلقه الله عز وجل<sup>(1)</sup>.

أضحت التلوث البيئي قضية تهم كافة دول العالم، وذلك بعدما ارتفعت معدلات انتشاره التي تتلازم وتتناسب مع درجة التطور التكنولوجي والصناعي حتى أصبحت العودة إلى البيئة البكر حلمًا بعيد المنال، وأصبح الاهتمام الدولي ينصب على الحد من ارتفاع معدلات التلوث، لذلك كان التعاون بين أجهزة الدولة من أجل حماية البيئة وخفض معدلات التلوث مطلبًا قوميًا.

وتلعب الشرطة دورًا حيويًا من أجل حماية البيئة من التلوث، ويدخل ذلك في إطار وظيفتها التقليدية باعتبارها إحدى هيئات الضبط الإداري المنوط بها الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة : الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، كما أن للشرطة دورًا مهمًا - يخرج عن وظيفتها التقليدية - ظهر من منطلق التعاون البناء والإيجابي مع جهاز البيئة من أجل الحفاظ على البيئة وحمايتها من التلوث يتمثل في تقويم السلوك الإنساني نحو مقاومة التلوث البيئي<sup>(2)</sup>.

وللبيئة توازن ديناميكي، تتفاعل فيه مجموعة من العناصر الطبيعية والايكولوجية والبشرية، بحيث تؤثر على الإنسان وتتأثر به في إطار من الضوابط المتشابكة (لذلك فإن التلوث المحدود لا يؤثر في التوازن البيئي) (يتوقف نمو الحضارة، وخصائصها العامة، وطابعها المميز على درجة استجابة الإنسان لمتطلبات الحفاظ على البيئة<sup>(3)</sup>).

(1) د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 229.

(2) أ.د. عزيزة الشريف، د. يسرى العصار، مرجع سابق، ص 22.

(3) أ.د. عزيزة الشريف، د. يسرى العصار، مرجع سابق، ص 23.

وعلى ذلك فإن للبيئة طاقة استيعابية معينة يمكن أن يطرأ عليها تغيرات نتيجة لتدخل النشاط الإنساني (صناعي، زراعي، عمراني،... الخ)، إلا أن زيادة هذه التدخلات عن الحدود الطبيعية أدى، ويؤدي إلى إحداث خلل في التوازن البيئي يصعب إصلاحه أو تعويض مضاره وخسائره.

## المطلب الثاني

### وسائل الضبط الإداري في دولة الكويت

لا شك أن تحقيق الأهداف المتعلقة بوقاية النظام العام وتحقيق أهداف سلطات الضبط الإداري لا يأتي إلا باستخدام وسائل تساعد على تحقيق ذلك، وتتمثل هذه الوسائل في الآتي:

أولاً: لوائح الضبط.

ثانياً: القرارات الفردية.

ثالثاً: التنفيذ الجبري.

أولاً: لوائح الضبط:

إن منح الاختصاص للسلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط وفقاً للدستور الكويتي يوجب

مراعاة ما يلي:

1- أن هذا الاختصاص لا يمنع السلطة التشريعية من ممارستها لاختصاصها في سن القوانين

ومنها القوانين المتعلقة بتنظيم النشاط الضبطي، لكن مما يلاحظ في هذا الصدد أن السلطة

التشريعية لا تملك سلب هذا الاختصاص من السلطة التنفيذية أو أن تحل محلها مباشرة في

ممارسته، وإنما تقوم بمشاركتها في هذا المجال.

2- إن قيام السلطة التنفيذية بوضع اللوائح على نحو مستقل عن القانون، وبما تتضمنه من وضع قواعد عامة ومجردة لا ينفي عنها الصفة الإدارية؛ حيث تبقى هذه اللوائح أعمالاً إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء، لعدم مشروعيتها أمام القاضي الإداري، أو المطالبة بالتعويض عما ينجم من أضرار للغير بسبب تنفيذ غير مشروع لها<sup>(1)</sup>.

ويرجع حق السلطة التنفيذية في الكويت في إصدار لوائح الضبط إلى نص الدستور، فقد نصت المادة (73) منه على أن "يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين"، ويمارس هذه السلطة في الحقيقة مجلس الوزراء الذي يهيمن على مصالح الدولة طبقاً لنص المادة (123)، إذ إن الأمير حسب نص المادة (55) من الدستور يتولى سلطاته بواسطة وزرائه<sup>(2)</sup>. ومن أمثلة هذه اللوائح لوائح المرور التي تحافظ على الأمن العام، ولوائح المحلات المتعلقة بالمحافظة على السكينة العامة.

ثانياً: **القرارات الفردية:** وهي الصورة الغالبة من صور النشاط الإداري الضبطي وذلك حين تصدر الإدارة قرارات فردية تطبق على فرد أو أفراد محددين بذواتهم من أجل حفظ النظام ومنها القرار الصادر بمنع اجتماع أو وقف عرض مسرحية أو فيلم سينمائي<sup>(3)</sup>.

وهناك شروط ثلاثة لصحة القرارات الفردية لسلطات الضبط الإداري وهي<sup>(4)</sup>:

- 1- أن لا يكون المشرع قد سبق واشترط تنظيم الموضوع محل القرار الفردي بلائحة.
- 2- يتحصل هذا الشرط في النتيجة النهائية والتي تقوم عليها نظرية الضبط الإداري والتمتجدة في تحقيق أحد أهداف الضبط الإداري.

(1) عادل الطيببائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، طبعة 1994، ص570.

(2) عادل الطيببائي، مرجع سابق، ص567.

(3) د. عزيزة الشريف، ديسري العصار، مرجع سابق، ص47.

(4) أ.د. عزيزة الشريف، د. يسري العصار، مرجع سابق، ص47.

3- أن تكون الإدارة حال إصدارها للقرارات الفردية قد واجهت ظرفاً طارئاً يشكل خطراً على نظام الدولة العام.

وقد قضت محكمة التمييز الكويتية: بأن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، والسبب هو الحالة الواقعية والقانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني، وإذا ذكرت الإدارة سبباً للقرار، فإن هذا السبب يخضع لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، وإذا رسم المشرع ضوابط محددة، ووضع أسساً معلومة، فإن الانحراف عن هذه الضوابط والأسس يجعل القرار معيباً مخالفاً للقانون، كما يصفه بهذا العيب إذا لم يكن سببه مستنداً إلى وقائع صحيحة أو كان مستخلصاً منها استخلاصاً غير سائب(1).

### ثالثاً: التنفيذ الجبري:

يشير بعضهم إلى أن الفقه التقليدي حدد ثلاث حالات للتنفيذ الجبري وهي:

1- النص صراحة في القوانين واللوائح على حق الإدارة في اللجوء للتنفيذ المباشر:

فقد جاء التشريع الكويتي بنصوص قانونية حول سلطة التنفيذ المباشر ومنها(2):

- القانون رقم (21) لسنة 1995 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 1996 بإنشاء الهيئة العامة

للبيئة، فقد أعطت المادة الثامنة للهيئة سلطة وقف تنفيذ المشروع وسحب التراخيص للأعمال

(1) الطعن 94/166 تجاري جلسة 1994/12/13 مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة التمييز، مد3،

مج3، يوليو 1999.

(2) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص374.

أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة للاشتراطات الواجب توافرها عند تحديد موقع أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أي منشأة أو أي نشاط قد يؤدي إلى تلوث البيئة<sup>(1)</sup>.

- وفقاً للقانون رقم (56) لسنة 1996 في شأن إصدار قانون الصناعة فقد نصت المادة (39) الفقرتين (الثالثة والرابعة) منه، على أنه: "يجوز للهيئة أن توقع أحد الجزاءات الإدارية التالية على المنشآت والحرف الصناعية إذا ارتكبت أي مخالفة لأحكام القانون أو لائحته التنفيذية مثل: الإيقاف الإداري وإلغاء التراخيص".

وجاء في المرسوم بالقانون الكويتي رقم (46) لسنة 1980 بشأن حماية الثروة السمكية في المادة (11) أنه تضبط كل سفينة تمارس الصيد دون ترخيص ساري المفعول طبقاً للمادتين الثانية والرابعة من هذا القانون، كضبط الأحياء البحرية التي قامت بصيدها ووسائل وأدوات الصيد التي في حيازتها، ويجوز الإفراج عن السفينة مقابل كفالة مالية تقدرها سلطة التحقيق وتودع خزانة المحكمة إلى حين الفصل في المخالفة.

2- صدور مخالفة من الأفراد لقانون أو لائحة: في هذه الحالة أجاز القانون للإدارة الحق في اللجوء إلى التنفيذ المباشر لإزالة هذه المخالفة بهدف كفالة احترام القانون ولضمان أعمال أحكامه<sup>(2)</sup>.

3- حالة الضرورة: ومثالها ما قرره الإدارة في الكويت من ضرورة قتل كافة أنواع الطيور في منطقة الوفرة التي شاع مرض أنفلونزا الطيور فيها، الذي بدأ يهدد الأفراد في حياتهم وصحتهم<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> نص المادة (8) من القانون رقم (21) لسنة 1995، المعدل بالقانون رقم (16) لسنة 1996 بإنشاء الهيئة العامة للبيئة.

<sup>(2)</sup> عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص176.

<sup>(3)</sup> د.أحمد حمد الفارسي، د.خليفة ثامر الحميدة، مرجع سابق، ص111.

فقد قرر فقهاء القانون الإداري كعزيزة الشريف وطه الفياض إلى أن استعمال الإدارة لسلطة التنفيذ ضرورة حيوية مهمة حتى لا تفقد القوانين قوتها الإلزامية، ولذلك فقد جاء في مرسوم قانون إنشاء الدائرة الإدارية الكويتية "أن مجرد تقديم طلب وقف التنفيذ المباشر لقرار مطعون فيه أمام المحكمة لا يؤدي تلقائياً إلى هذا الوقف"<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

#### دور سلطة الضبط الإداري في المحافظة على البيئة وحمايتها

تتمثل السياسة الرادعة لحماية البيئة في تقرير الجزاء المناسب إزاء كل ما من شأنه الإضرار بالبيئة سواء أكان ناتجاً عن نشاط الأشخاص الطبيعيين أم المعنويين؟

#### الفرع الأول

##### التعريف القانوني للبيئة.

عرفت المادة الأولى/6 من القانون رقم 21 لسنة 1995 والمعدل بالقانون رقم 16 لسنة 96 بإنشاء الهيئة العامة للبيئة بدولة الكويت أنها<sup>(2)</sup> "المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة وما يحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات طبيعية والمنشآت الثابتة والمتحركة التي يقيمها الإنسان". ويعرفها قانون البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994 في مادته الأولى بأنها ((المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط بها من هواء وماء وتربة وما يقيمه الإنسان من

<sup>(1)</sup> المادة (16) من المرسوم بالقانون رقم (20) لسنة 1981 والمعدل بالقانون رقم (61) لسنة 1982.

<sup>(2)</sup> صدر بقصر بيان في 29 محرم 1416هـ الموافق 27 يونيو 1995.

منشآت)). والبيئة باعتبارها محلاً للحماية القانونية بصفة عامة تعرف بأنها: - ((الوسط الذي يتصل بحياة الإنسان وصحته في المجتمع سواء كان وسطاً طبيعياً أم وضعياً))<sup>(1)</sup>.

### والبيئة في المفهوم القانوني تتكون من شقين:

1- **البيئة الطبيعية:** وقوامها الماء والهواء والفضاء والتربة وما عليها أو بها من كائنات حية

بجميع أنواعها، وهذه جميعاً تمثل الموارد التي سخرها الله سبحانه وتعالى للإنسان<sup>(2)</sup>.

2- **البيئة الوضعية أو المستخدمة:** وقوامها ما وضعه الإنسان في البيئة الطبيعية من مرافق

ومنشآت لإشباع حاجاته الأساسية المادية وغيرها، ومؤسسات أقامها للوفاء بهذه الحاجات

ويتمثل ذلك استعمالات الأرض الزراعية والمناطق السكنية والتنقيب فيها عن الموارد

والثروات الصعبة وكذلك المناطق الصناعية والمراكز التجارية والمدارس والموانئ

والشواطئ<sup>(3)</sup>، ويقسم رأي فقهي البيئة إلى أربعة أنواع:

1- **البيئة العمرانية:** وتتمكن بما يحدده القانون من اشتراطات صحية وجمالية في البناء.

2- **البيئة الطبيعية:** وتشمل محيط الخضرة والغابات الموجودة في اليابسة.

3- **البيئة الجوية:** وتتعلق بالغلّاف الجوي الملتف حول الأرض وما يدور معه.

(1) دكتور/ أحمد عبد الكريم سلامة - قانون حماية البيئة - دراسة تأصيلية في الأنظمة الوطنية والاقتافيه - الرياض - النشر العلمي والمطابع - جامعة الملك سعود - الرياض ص 65.

(2) د. ماجد راغب الحلو. قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 40.

(3) دكتور/ محسن عبد الحميد البيه. المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية 2002، بدون دار نشر، ص 3 هامش 1. ودكتور/ عبد الوهاب محمد عبد الوهاب. المسؤولية المدنية عن الأضرار الناتجة عن تلوث البيئة، رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 1994، ص 51.

4- البيئة البحرية: وتؤدي دوراً مهماً في المحافظة على التوازن البيولوجي للبحار والمحيطات<sup>(1)</sup>.

ونخلص من ذلك أن البيئة بالمفهوم القانوني تشير إلى كوكب الأرض الذي يعيش فيه الإنسان سواء كان ذلك على المستوى الإقليمي (الدولة بأركانها) أم على المستوى العالمي.

## الفرع الثاني

### دور سلطة الضبط الإداري في حماية البيئة.

يتمثل دور سلطة الضبط الإداري في حماية البيئة في إيقاع الجزاءات التالية:

أولاً: الجزاءات الإدارية: يقصد بالجزاء الإدارية التدبير الوقائي الذي تتخذه سلطات الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام في أحد نواحيه<sup>(2)</sup>.

ثانياً: الجزاءات المالية وغير المالية:

1- الجزاءات المالية: الجزاء المالي الإداري هو جزاء تتخذه الإدارة لتواجه به ما يتم من خرق لبعض القوانين واللوائح لتحقيق الردع العام والخاص<sup>(3)</sup>.

وفي القانون الكويتي رقم (21) لسنة 1995 والمعدل بالقانون رقم (16) لسنة 1996 بشأن الهيئة العامة للبيئة، نص القانون عليها مباشرة عند مخالفة النظم والاشتراطات التي يجب توافرها في المشروع عند بدء نشاطه، ولا يترتب على هذا النشاط تلوث البيئة في المادة (13) من القانون، حيث جاء في بداية نص هذه المادة أنه: "يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات

(1) د. أحمد محمود سعد. استقراء قواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي، ط1، 1994، دار النهضة العربية، القاهرة، ص14.

(2) د. محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص22.

(3) عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، المرجع السابق، ص93.

أو بغرامة لا تزيد على عشرة آلاف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين لكل من خالف النظم والاشتراطات المنصوص عليها في المادة الثامنة". وقد تأخذ الغرامة المالية صورة صلح، وهو ما نصت عليه المادة (14) من قانون إنشاء هيئة البيئة رقم (21) لسنة 1995 وتعديلاته بقولها: "للمدير العام أو من يفوضه قبول الصلح في المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون واللوائح والقرارات المنفذة له بعد مواجهة المخالفة بمخالفته، وإثبات الصلح في محضر، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع الغرامة التي تحددها اللائحة خلال أسبوع من تاريخ طلبه".

## 2- الجزاءات غير المالية:

تتعدد شكل الجزاءات على النحو التالي:

1) **التنبيه والإذار:** نصت المادة (39) من القانون الكويتي رقم (56) لسنة 1996 في شأن إصدار قانون الصناعة الكويتي تطبيقاً لما سبق على أنه: "يجوز للهيئة أن توقع أحد الجزاءات الإدارية التالية على المنشآت والحرف الصناعية إذا ارتكبت أي مخالفة لأحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية<sup>(1)</sup>:"

1- التنبيه.

2- الإذار.

3- الحرمان من الامتيازات الممنوحة كلياً أو جزئياً.

4- الإيقاف الإداري.

5- إلغاء الترخيص في الحالات المنصوص عليها في المادة (41) من هذا القانون."

(1) المادة (39) من قانون رقم (56) لسنة 1996 بشأن إصدار قانون الصناعة الكويتي.

**2) الغلق المؤقت:** من القوانين التي قضت بالغلاق المؤقت المادة (39) من قانون الصناعة الكويتي رقم (1996/56)، والمادة (13) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (1995/21) وتعديلاته والمادة (38-39) من قانون المرور الكويتي رقم (1976/67) والتي تقضي بسحب المركبة أو ترخيص القيادة إذا رأت المحكمة أن الجريمة المتعلقة بالقيادة تستحق هذه العقوبة.

## الفصل الرابع

### الخاتمة والنتائج والتوصيات

#### أولاً: الخاتمة:

يعد الضبط الإداري ضرورة لازمة لاستقرار النظام وصيانة الحياة الاجتماعية والحفاظ عليها في الدولة فبدونه تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي، ويهدف الضبط الإداري إلى حماية المجتمع ووقايته من جميع الأخطار التي تهدد أمنه وصحته وسكينته بما يفرض من قرارات.

وقد تبين لنا تعريف الضبط الإداري على أنه: "وضع القيود والضوابط على نشاط وحرية الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم وحررياتهم، وذلك بغرض المحافظة على النظام العام في المجتمع".

ومن ناحية علاقة الضبط الإداري بالضبط التشريعي يجب أن يكون الضبط الإداري في إطار الضبط التشريعي، وبمعنى آخر فإن الضبط الإداري يتم بأداة قانونية تتمثل في لائحة أو نظام أو قرار فردي. ووفقاً لقواعد تدرج القواعد القانونية فإن القاعدة الأدنى يجب أن تأتي متوافقة مع القاعدة الأعلى ولذلك فإن اللائحة "أو النظام" يجب أن تصدر وفقاً للقانون.

أما من ناحية الضبط الإداري وعلاقته بالضبط القضائي، فإن الضبط الإداري يهدف إلى الوقاية والضبط القضائي يهدف إلى الردع والعقاب، هذا من ناحية الهدف أو الموضوع، أما من الناحية العضوية - أو القائمين على كل نوع من أنواع الضبط - فإن الضبط الإداري - تقوم به السلطة التنفيذية بحسب الأصل. أما الضبط القضائي فهو من اختصاص مأموري الضبط القضائي يمارسونه تحت إدارة وإشراف النائب العام.

والضبط الإداري قد يكون ضبطاً إدارياً عاماً، وقد يكون ضبطاً إدارياً خاصاً، ويختلف الضبط الإداري العام عن الضبط الإداري الخاص من حيث أن الضبط الإداري العام يتولى تنظيم أنشطة مختلفة ومتعددة ومتنوعة لمجموع الأفراد، في حين يتولى الضبط الإداري الخاص تنظيم نشاط محدد بوضوح كبير نسبياً أو نشاط جماعة معينة من الأفراد. وكذلك يتسم ميدان الضبط الإداري العام بالاتساع من حيث الدائرة الإقليمية وبالضيق من الناحية الموضوعية، بينما يتسم ميدان الضبط الإداري الخاص بالضيق من حيث المدى الإقليمي، وبالاتساع من حيث الموضوع.

أما عن أهداف الضبط الإداري فإن الهدف الرئيس هو حماية وصيانة النظام العام في الدولة بعناصره الثلاثة: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة.

وتمارس سلطات الضبط الإداري اختصاصاتها وواجباتها في الحفاظ على النظام العام بأهدافه الثلاثة (حماية الأمن العام بإبعاد الظروف التي من شأنها الحيلولة دون تحقيق الحياة الهانئة للأفراد، والبعيدة عن كل ما يهددها من مخاطر، ويتحصل من خلال منع مسبباتها بما يؤدي إلى إشاعة الشعور بالطمأنينة لدى الأفراد على أرواحهم؛ وسلامة أجسامهم وأموالهم، والصحة العامة، تعد حماية الصحة العامة والمحافظة على الأفراد من الأمور المهمة في مجال الضبط الإداري، وتتمثل هذه المحافظة بالوقاية من الأمراض وتفشي الأوبئة والاحتياط من كل ما يمس الصحة العامة وذلك بالتطعيم ضد الأمراض السارية وحماية الأغذية من التلوث وفرض قيود صارمة على المحلات الخطرة والمضرة بالصحة والعمل على وقاية المياه والبيئة من مخاطر التلوث، والسكينة العامة: وتعد حماية السكينة العامة من الأمور المهمة في دولة الكويت، ومن ذلك لوائح المرور التي تصدرها سلطات الضبط لتنظيم المرور وفق قواعد معينة وتأمراً باتباع أساليب معينة وتفرض شروطاً محددة يتعرض معها المخالف لإجراءات شديدة كسحب

الرخص ) بوسائل عدة فمن ناحية أولى تستخدم سلطات الضبط إصدار لوائح الضبط التي تتضمن قواعد عامة مجردة تضع القيود على النشاط الفردي لأجل حماية النظام العام، وكما تستخدم أيضاً سلطتها في إصدار القرارات الفردية التي تتضمن تطبيق قوانين أو لوائح الضبط على الأفراد، لأن تطبيق القوانين واللوائح عموماً يكون بوسيلة القرارات الفردية التي تخاطب أشخاصاً معينين بالاسم أو بالذات، وأخيراً تستخدم سلطات الضبط كذلك امتيازاً مهماً من امتيازات السلطة وهي حقها في التنفيذ الجبري المباشر وبالقوة المادية عند الضرورة لقرارات الضبط اللائحية أو الفردية.

يقوم بسلطة الضبط القضائي في دولة الكويت مسئولو الضبط القضائي ذوو الاختصاص العام في الكويت، وقد أشارت المادة (39) من قانون الإجراءات الجنائية الكويتي رقم 17 لسنة 1960 على أن "الشرطة هي الجهة الإدارية المكلفة بحفظ النظام ومنع الجرائم". وبصفة أساسية فإن أعمال الضبطية القضائية تخضع لإشراف من السلطة القضائية وللجهاز المختص بها حسب ما يقرره القانون.

ومن أجل تحقيق الأهداف المتعلقة بوقاية النظام العام وتحقيق أهداف سلطات الضبط الإداري يجب استخدام وسائل تساعد على تحقيق ذلك، وتتمثل بلوائح الضبط، والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري.

لذلك فقد تناولت هذه الدراسة بالعرض والتأصيل سلطة الضبط الإداري بصفة عامة وتطبيقاتها في دولة الكويت على وجه الخصوص من خلال عدة فصول حيث تناول الفصل التمهيدي المقدمة والإطار النظري من خلال بيان مشكلة وأسئلة الدراسة وهدفها وأهميتها وحدودها ومحدداتها والدراسات السابقة وأخيراً منهج الدراسة.

أما الفصل الأول فتناول ماهية الضبط الإداري من خلال مبحثين أما المبحث الأول فتناول مفهوم الضبط الإداري وطبيعته القانونية وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى، والمبحث الثاني تناول أنواع الضبط الإداري.

أما الفصل الثاني فقد تناول أهداف ووسائل الضبط الإداري من خلال مبحثين أما المبحث الأول فتناول أهداف الضبط الإداري العام والخاص، وتناول المبحث الثاني وسائل الضبط الإداري.

أما الفصل الثالث فتناول تطبيق سلطة الضبط الإداري وحدودها في دولة الكويت من خلال المبحثين التاليين: المبحث الأول وقد تناول تطبيق سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت، والمبحث الثاني تناول ما حدود هذه السلطة في دولة الكويت.

## ثانياً: النتائج:

- تأكد لنا الوظيفة الأساسية الأولى للإدارة العامة - السلطة التنفيذية - في كل دولة هي حماية النظام العام عن طريق الضبط الإداري إذ يعدّ هذا النشاط هو الأكثر خطورة والأكثر أهمية بالنسبة لوظائف الدولة.
- تبين لنا أن الضبط الإداري وهو يقيد الأنشطة والحريات الفردية إنما كان بهدف صيانة النظام العام وتحقيق المصلحة العامة.
- استقر القضاء الإداري في دولة الكويت على إخضاع أعمال الضبط الإداري للرقابة القضائية تتجاوز الرقابة التي يباشرها بالنسبة لسائر القرارات الإدارية لخطورة أعمال الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على حريات الأفراد.
- وصلنا إلى تعريف الضبط الإداري بأنه: "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام.
- وجدنا أن قرارات سلطة الضبط الإداري تكون إما على شكل قرارات تنظيمية أو قرارات فردية، وأحياناً تملك استخدام وسائل التنفيذ الجبري.
- وجدنا أن الضبط الإداري نوعان فإما أن يكون ضبطاً إدارياً عاماً، أو يكون ضبطاً إدارياً خاصاً، فأما الضبط الإداري العام فيقصد به "مجموع الصلاحيات والسلطات التي تملكها هيئات الضبط الإداري العام للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة.
- أما الضبط الإداري الخاص فيقصد به "صيانة النظام العام بطريقة معينة في ناحية معينة".

- يقوم الضبط الإداري بمتابعة النشاط الفردي في كل صورة ومنها على سبيل المثال تنظيم الاجتماعات العامة والمحال العامة وتنظيم المرور وغير ذلك.
- تمارس سلطات الضبط الإداري نشاطها عن طريق تضمين لوائح الضبط قواعد مجردة وغير شخصية تتضمن (وضع قيود على نشاط الأفراد بهدف تأمين الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة).
- تدخلت سلطات الضبط الإداري في الكويت لإلغاء منح تراخيص، وإيقاف إصدار تراخيص جديدة في مجال البيئة، ومنع تجديد التراخيص المهنية، وذلك حفاظاً على البيئة من التلوث.
- تعد القرارات الإدارية الفردية الوسيلة الغالبة في مزاولة النشاط الضبطي، حيث تنشأ عنها علاقة مباشرة بين سلطة الضبط وفرد أو أفراد معينين بذواتهم، خلافاً للوائح الضبط التي تضع قواعد قانونية عامة.
- ورد حق السلطة التنفيذية في الكويت لإصدار لوائح الضبط بموجب نص في الدستور، نصت المادة (73) من دستور الكويت أن "يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح المركزية لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين".
- يكون لهيئة الضبط الإداري استعمال القوة الجبرية لتنفيذ إجراءات الضبط، دون الحاجة للحصول على إذن مسبق من القضاء للقيام بالتنفيذ المباشر ومثاله ما جاءت به المادة (39) من قانون الإجراءات الجنائية الكويتي على أن "الشرطة هي الجهة الإدارية المكلفة بحفظ النظام ومنع الجرائم".
- اتجه الكويت نهج فرنسا ومصر والعديد من الدول بالنص على سلطات الضبط الإداري في دستورها ولوائحها التنظيمية.

- يضيف بعض الفقهاء حق الإدارة باستعمال السلطات الاستثنائية حتى قبل إعلان الأحكام العرفية، متى كان تحقق عوامل التهديد للنظام ومؤسسين ذلك على نص المادة (123) من الدستور الكويتي التي تقرر بأن "يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية"، وبناء على ذلك فقد صدر القانون رقم (22) لسنة 1967 بشأن الأحكام العرفية التي تبرر إعلان حالة الأحكام العرفية محددًا لها خمس حالات.

### ثالثاً: التوصيات:

في ضوء نتائج الدراسة يوصي الباحث بما يلي:

- 1- الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية فيما يتعلق بالضبط الإداري بالإضافة إلى نظام المركزية وذلك لتنظيم أعمال الضبط الإداري بشكل أفضل وأشمل في كل من القانون الأردني والقانون الكويتي.
- 2- إيجاد تنظيم تشريعي في دولة الكويت حديث لجميع جهات الضبط الإداري وذلك من أجل تنظيم وتطوير أعمالها وفق لوائح تنظيمية متطورة تواكب الدولة الحديثة، من خلال إيجاد نصوص دستورية وتشريعية تنظم الضبط الإداري.
- 3- تعديل القانون رقم (21) لسنة 1995 المعدل بالقانون رقم (16) لسنة 1996 بشأن إنشاء الهيئة العامة للبيئة بحيث يتم توقيع المزيد من الجزاءات على من يقوم بتلويث البيئة من خلال إقامة المشاريع المختلفة.

## المراجع

### المراجع العربية:

#### أولاً: الكتب:

- إبراهيم أنيس وآخرون، المعجم الوسيط، ج 1، لا ذكر للدار ولا للبلد، ط2.
- ابن منظور، محمد بن مكرم (1968) (ت 711هـ)، لسان العرب، ط1، الجزء الرابع، بيروت، دار صادر،.
- أبو الخير، عادل السعيد (1995)، الضبط الإداري وحدوده، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- آل ياسين، محمد علي (1973)، القانون الإداري، الكويت.
- أمين، محمد سعيد (1997)، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية.
- الباز، داود (1998)، الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والتشريع الإسلامي، دار النهضة العربية.
- بدران، محمد (1989)، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية.
- بسيوني، عبد الرؤوف هاشم (1995)، نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية، القاهرة، دار النهضة العربية.
- بطيخ، رمضان محمد (1998)، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية.
- البناء، محمود عاطف (1964)، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي.
- البناء، محمود عاطف (1980)، حدود سلطة الضبط الإداري، جامعة القاهرة، كلية الحقوق.

- البيه، محسن عبد الحميد(2002). **المسئولية المدنية عن الأضرار البيئية**، القاهرة - بدون دار نشر.
- جرجس، جرجس (1996). **معجم المصطلحات الفقهية والقانونية**، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، لبنان، ط1.
- الجرف، طعيمة (1978)، **القانون الإداري - نشاط الإدارة العامة أساليبه ووسائله**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- جمال الدين، سامي (د.ت)، **تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية**، الإسكندرية، منشأة المعارف.
- جمال الدين، محمود سامي محمد (1994)، **العمل الشرطي وتحقيق المصلحة العامة**، دورية **الفكر الشرطي**، الشارقة، المجلد الثاني، العدد الرابع الصادر في مارس.
- الحاف، رضوان (1988): **حق الإنسان في بيئة سليمة في القانون الدولي العام رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة القاهرة .**
- حسبو، عمر أحمد (2004-2005)، **القانون الإداري**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- حسن، عبد الفتاح (د.ت)، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، ج1، المنصورة، مكتبة الجراء الجديدة.
- الحلو، ماجد (1981)، **القانون الإداري الكويتي**، ط1، ذات السلاسل.
- الحلو، ماجد(2002) **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة منشأة المعارف**، الإسكندرية.
- الدرة، محمد محمد (1999)، **إستراتيجية الضبط الإداري لمنع الجريمة في الجمهورية اليمنية**، بدون دار نشر.

- سعد، احمد محمود (1994)، استقراء قواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي، ط1، دار النهضة العربية.
- سلامة، أحمد عبد الكريم (د.ت) قانون حماية البيئة - دراسة تأصيلية في الأنظمة الوطنية والاقتافية-، الرياض، النشر العلمي والمطابع، جامعة الملك سعود ، الرياض.
- سليمان، عبد المجيد وجعفر، أنس (1989)، أصول القانون، القاهرة، دار النهضة العربية.
- شحاته، توفيق (1945)، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية.
- الشرقاوي، سعاد (1984)، القانون الإداري (النشاط الإداري)، دار النهضة العربية.
- الشريف، عزيزة (1989)، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، القاهرة، دار النهضة العربية.
- الشريف، عزيزة والعصار، يسرى (1999)، القانون الإداري (النشاط الإداري: الضبط الإداري)، المرفق العام، الكويت، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر.
- شطناوي، علي خطار (1996)، مبادئ القانون الإداري، عمان، مطبعة الجامعة الأردنية.
- شوايل، عائور سليمان (2001-2002)، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائياً وإدارياً، القاهرة، دار النهضة العربية.
- شيحا، إبراهيم (1994)، القانون الإداري بيروت، الدار الجامعية.
- الطبطبائي، عادل (1994)، النظام الدستوري بين الكويت (دراسة مقارنة).
- الطماوي، سليمان محمد (1985)، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط5، القاهرة، دار الفكر العربي.
- الطماوي، سليمان محمد (1994)، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي.

- الطهراوي، هاني علي (1996). القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر، عمان.
- الظاهر، خالد خليل (1977). القانون الإداري، دراسة مقارنة-الكتاب الثاني- الطبعة الأولى دار المسيرة للنشر، عمان.
- عبد البر، فاروق (1991)، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، ج2، غير محدد مكان الطبع.
- عبد الملك، عثمان (1989)، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ط1، مكتبة الفلاح.
- عبد الوهاب، محمد رفعت (2002)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
- العجلاني، عدنان (1961)، الوجيز في الحقوق الإدارية، ج1، دمشق، مطبعة دار الجامعة.
- عصفور، محمد (1972)، البوليس والدولة، القاهرة، دار النهضة العربية.
- العطار، فؤاد (1976)، القانون الإداري، الجزء الأول، (أصول النظام الإداري وتنظيم الإدارة العامة)، القاهرة، دار النهضة العربية.
- العنزلي، جمال (2002)، دور القضاء في حماية البيئة في الكويت، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر دور القضاء في تطوير القانوني البيئي في المنطقة العربية، الكويت.
- العنزلي، فهد مرزوق (2002)، النظام القانوني للتراخيص في دولة الكويت، مكتبة الفلاح.
- الفارسي، أحمد والحميدة، خليفة (2009)، القانون الإداري، كلية الحقوق، الكويت، جامعة الكويت.

- الفياض، إبراهيم طه (1988)، القانون الإداري (نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن)، الكويت، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.
- الفياض، إبراهيم طه (2008)، القانون الإداري، الكويت، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.
- كنعان، نواف (1999). القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.
- محفوظ، عبد المنعم (1989)، علاقة الفرد بالسلطة، ج3، دار الصفا للطباعة.
- محفوظ، عبد المنعم (1992)، القانون الإداري فلسفة وتطبيقاً، الكتاب الثاني، النشاط الإداري، ط2، دار النشر غير مذكورة.
- محفوظ، عبد المنعم، أصول القانون الإداري، د.ن.
- مشرف، عبد العليم (1998)، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثرها على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية.
- مهنا، محمد فؤاد (1975)، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار المعارف.
- يسري، أحمد (د.ت)، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية.

### ثانياً: الدوريات والأبحاث:

- الباز، داود (2006). حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي الكويت، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي.

- الشريف، محمود سعد الدين (1962)، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة الدولة المصري، العدد 11.
- الصارمي، سعيد بن جعفر (2001)، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، دراسة مقارنة بين الأردن وعمان، رسالة ماجستير غير منشورة، عمان، الجامعة الأردنية.
- صومان، رامي (2004)، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، عمان، جامعة عمان العربية للدراسات العليا.
- عبد الحميد، عبد العظيم (1984)، العلاقة بين القانون ولائحية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
- عبد الحميد، محمد شريف إسماعيل (1979)، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، القاهرة، حقوق عين شمس.
- عبد الحميد، ممدوح عبد المطلب (1992)، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، سلطات البوليس في قوانين الطوارئ، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة.
- عبد الوهاب، عبد الوهاب محمد (1994) - المسؤولية المدنية عن الأضرار الناتجة عن تلوث البيئة، رسالة دكتوراه قدمت الي كلية الحقوق - جامعة القاهرة.
- فتح الباب، محمد أحمد (1993)، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

- الماربي، أحمد (2007)، رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري: دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، اليمن)، اليمن، رسالة ماجستير، جامعة عدن.

### ثالثاً: القوانين والأحكام

- الدستور الكويتي.
- قانون الأحكام العرفية الكويتي رقم (11) لسنة 1969.
- القانون الكويتي رقم (12) لسنة 1994 بشأن منع تلوث المياه الصالحة للملاحة بالزيت
- القانون الكويتي رقم (20) لسنة 1981 والمعدل بالقانون رقم (61) لسنة 1982 والمتعلق بالبيئة.
- القانون الكويتي رقم (21) لسنة 1995 المعدل بالقانون رقم (16) لسنة 1996 بشأن الهيئة العامة للبيئة.
- القانون الكويتي رقم (28) لسنة 1970 والمتعلق بالبيئة.
- القانون الكويتي رقم (56) لسنة 1996 بشأن إصدار قانون الصناعة الكويتي.
- قرارات محكمة التمييز الأردنية.