

الرقابة القضائية على أعمال  
مؤسسات الضبط الإداري في  
المملكة العربية السعودية

محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق

د. ماجد أحمد صالح العدوان

أستاذ مساعد

كلية الحقوق - جامعة طيبة

E-mail: Majeed\_aledwan@yahoo.com

## الرقابة القضائية على أعمال مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية

د. ماجد أحمد صالح العدوان

أستاذ مساعد

كلية الحقوق - جامعة طيبة

### الملخص

تهدف هذه الدراسة الى توضيح فعالية الرقابة القضائية في المملكة العربية السعودية على مؤسسات الضبط الإداري مثل وزارة الداخلية والمجالس البلدية وهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، حيث تقوم هذه الأخيرة بالمهام المنوطة بسلطات الحسبة في الشريعة الإسلامية. وقد تبين لنا اتسام مؤسسات الضبط الإداري بطابع محايد، حيث تعمل بصورة مستقلة وتستمد صلاحيتها من الأنظمة والقوانين على وفق مبدأ المشروعية. ومع ذلك، وحتى يتسنى تحقيق الموازنة بين أهداف الضبط الإداري واحترام الحقوق والحريات العامة، يفرض القضاء الإداري رقابة قضائية فعالة على أعمال المؤسسات الإدارية في العديد من المجالات كالرقابة على التزام المؤسسات الضبطية بمبدأ المشروعية والرقابة على صحة القرارات الصادرة عن هذه المؤسسات.

## Judicial control over the acts of the Institutions for administrative Control in the Kingdom of Saudi Arabia

**Dr. Majed Ahmed Saleh Al Adwan**

Assistant professor

College of Law- Taibah University- KSA

### Abstract

This study aims to clarify the effectiveness of judicial control in the Kingdom of Saudi Arabia on the administrative police powers such as the Ministry of Interior the municipal institutions, and the Commission for the Promotion of Virtue and the Prevention of Vices, where the latter achieve the tasks entrusted to the institution of Hisbah in Islamic law. It has been shown the neutrality of the administrative review is neutral because of the independence of its functions and its submission to the principle of legality.

However, in order to realize a balance between the Administrative goals and the respect of the rights and public freedom, the administrative courts impose an effective judicial control over the acts of the administrative institutions in many areas such as the control of conformity of their measures with the principle of legality and oversight of validity of their acts.

## المقدمة :

مع الإرهاسات الأولى لقيام الدولة، قامت معها متطلبات حماية المجتمع والنظام العام فيها، وهو ما أوجدته الإدارة الحاكمة في الدولة من خلال نشاطها الإداري والمتمثل بالضبط الإداري، والذي يدور محوره الأساسي في فرض أشكال عديدة ومتنوعة من القيود والضوابط العامة والفردية على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة، وذلك بغية المحافظة على النظام العام في الدولة. ومن هنا، ارتبطت فكرة الضبط الإداري بالحقوق والحرريات العامة للأفراد، فمن جهة يقع على عاتق مؤسسات الضبط الإداري الحفاظ على الأمن العام في المجتمع، ومن جهة أخرى يتطلب ذلك إجبار الأفراد على احترامه وإن كان هذا الأمر يؤدي إلى التقييد من نشاطهم وحررياتهم العامة وفقاً للقانون. إذ إن حماية النظام العام وصيانتها ولما يتطلبه حسن سير المرافق العامة واستمرار أداء الإدارة العامة يتطلب منحها سلطات واسعة في مواجهة الأفراد، وإن تعلق الأمر بممارستهم لحقوقهم وحررياتهم العامة.

ورغم ذلك، لا يمكن تصور أن تكون الإدارة العامة مطلقة الصلاحية في استخدامها لسلطاتها الضبطية، وخاصة في ظل تعلق هذه الصلاحيات بتقييد للحقوق والحرريات العامة للأفراد، حيث إن الإدارة تمارس ما لها من سلطات ضبطية وفق ضوابط وقيود معينة تمثل ضمانات للأفراد للحفاظ على حقوقهم وحررياتهم العامة. وتتمحور هذه الضوابط والقيود بوجوب التزام الإدارة العامة في هذا الخصوص بالتقييد بمبدأ المشروعية، إضافة إلى أن تكون سلطاتها الإدارية الضبطية متوافقة مع القوانين والأنظمة المعمولة بها في الدولة.

ومن هنا، فقد كان لا بد من وجود رقابة فعالة على مؤسسات الضبط الإداري، لضمان عدم خروج الإدارة العامة عن مبدأ المشروعية ومخالفة القوانين والأنظمة، وهو ما تجلّى بالرقابة القضائية على توافر شروط أساسية لإسباغ صفة المشروعية على إجراءات الضبط الإداري وتدابيره وأساليبه وأهدافه، وتنصب هذه الشروط في إطار الفعل المخل بالنظام العام، أو بالنشاط أو الحرريات محل التقييد أو بعنصر الملائمة في القرار أو الإجراء الضبطي، بحيث نكون أمام موازنة بين صيانة النظام العام بشتى أشكاله وصوره، وبين عدم المساس بالحقوق والحرريات الأساسية للأفراد.<sup>(١)</sup>

وفي واقع الأمر، انتهجت مختلف الدول وعلى اختلاف أنظمتها الإدارية على فرض رقابة قضائية على مؤسسات الضبط الإداري، وهو ما انتهجته المملكة العربية السعودية، حيث منحت قضاءها الإداري - متمثلاً بديوان المظالم - سلطة الرقابة على أعمال مؤسسات الضبط الإداري، انطلاقاً مما يملكه من سلطة عليا في الفصل في المنازعات الإدارية، إضافة إلى اختصاصه في نظر

(١) كنعان، نواف (١٩٩٩). القضاء الإداري في الأردن، ط١، عمان: (من دون ناشر)، ص١٦٧.

التظلم من القرارات الإدارية وجهات الفصل فيها، بحيث يكون ديوان المظالم هنا مختصاً بنظر المنازعات الإدارية الناجمة عن ممارسة الإدارة العامة لنشاطها وما يترتب عليه من آثار تلحق بالأفراد سواء بنشاطاتهم أو بحقوقهم وحررياتهم العامة.

وقد أكد ديوان المظالم السعودي ذلك في أحد قراراته، والذي جاء فيه: «إن الديوان يفصل في المنازعات التي تثور بين جهات الإدارة المختلفة والأفراد بوصفه قاضياً إدارياً على نحو يحقق التوازن والانسجام بين مقتضيات النشاط الإداري ومتطلبات المصلحة العامة التي تقوم عليها الإدارة وبين كفالة حق الطرف الآخر في المنازعة ومصالحته الخاصة».<sup>(٢)</sup>

وللوصول إلى واقع تأكيد القضاء الإداري السعودي على الموازنة بين سلطات الإدارة العامة الضبطية في تحقيق المصالح العامة وصيانة النظام العام في المجتمع والدولة وبين عدم المساس بالحقوق والحرريات العامة للأفراد، ارتأينا البحث في هذه الجزئية تحت عنوان الرقابة القضائية على مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية.

### أهمية البحث وأهدافه:

تتبع أهمية هذا البحث من منطلق تسليط الضوء على أهم الوظائف الرئيسية للسلطة الإدارية العامة في الدولة، وذلك باللجوء إلى وسائل الضبط الإداري التي ترمي إلى صيانة النظام العام في المجتمع والدولة، إضافة إلى تنظيم نشاطات الأفراد والتي قد تصل إلى تقييد في بعض هذه النشاطات مما يشكل تقييد على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة.

وفي واقع الأمر، فإن سلطات الضبط الإداري في هذا الخصوص مقيدة وفق شروط وقيود معينة، تتمثل في وجوب التزامها بمبدأ الشرعية والذي في طبيعته يحكم حدود سلطات مؤسسات الضبط الإداري، إضافة إلى وجوب التزام الإدارة العامة عند إصدارها لقراراتها الضبطية بأن تكون خالية من أي عيب يشوب أي ركن من أركان هذه القرارات. وتخضع الإدارة في هذا الخصوص إلى الرقابة القضائية. وهو ما يؤكد القضاء الإداري السعودي على غرار ما هو متبع في أغلب الدول الأخرى.

وبناء على ما تقدم، يهدف البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل في:

- ١- بيان مضمون الضبط الإداري من الناحية القانونية، إضافة إلى مضمونه وتطبيقاته في الشريعة الإسلامية، وخاصة أن المملكة العربية السعودية تحكم أعمال السلطة الإدارية في نطاق الضبط الإداري بموجب أحكام الشريعة الإسلامية الغراء.

(٢) قرار ديوان المظالم رقم (٧٠/ت) لعام ١٤٠٠هـ، في القضية رقم (١/٢٦٦/ق) لعام ١٣٩٩هـ. مشار إليه في: أبو زيد، جابر سعيد (١٤٢١هـ). القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار حافظ للنشر، السعودية، ص ٢١.

٢- تسليط الضوء بصورة رئيسة على أوجه الرقابة القضائية على مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية، وذلك من خلال البحث في تطبيقات الضبط الإداري في المملكة وحدود سلطات مؤسسات الضبط الإداري، إضافة إلى الرقابة القضائية على توافر أركان القرار الإداري الصادر بموجب سلطات الضبط الإداري سواء أكانت صادرة في الظروف العادية أم الاستثنائية.

### مشكلة البحث:

تنطلق الإشكالية الرئيسية في هذا البحث، بالتطرق إلى مدى الرقابة القضائية على مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية. وذلك تأسيساً على أهمية سلطات الضبط الإداري في صيانة وحماية النظام العام في المجتمع والدولة، إضافة إلى ما قد ترتبه هذه السلطات من قيود على حرية الأفراد في نشاطاتهم العامة.

وفي واقع الأمر، تقلنا هذه الإشكالية الرئيسية إلى مجموعة من التساؤلات التي تطرحها طبيعة هذه الرقابة القضائية، والتي تتمثل في النقاط التالية:

- ماهية الطبيعة القانونية للضبط الإداري.
- ماهية وسائل الضبط الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية.
- ماهية حدود سلطات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية.
- ماهية أوجه الرقابة القضائية على مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية.

### منهجية البحث:

تحقيقاً لما يرمي إليه هذا البحث من أهداف، وانطلاقاً مما تطرحه من إشكاليات، تم إعداد هذا البحث باستخدام المنهج الوصفي من خلال تجميع المعلومات التي تناولت إشكالية الضبط الإداري والرقابة القضائية على مؤسساتها، وتصنيف هذه المعلومات وترتيبها بهدف بيان الإطار العام للرقابة القضائية على مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية.

كما تم استخدام المنهج التحليلي والنقدي لفهم الأحكام والضوابط التي تحدد جزئيات الرقابة القضائية على مؤسسات الضبط الإداري، وذلك من خلال قراءة وتحليل النصوص القانونية المنظمة لمؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية، إضافة إلى بيان الأحكام القضائية الصادرة عن ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية وتحليل هذه الأحكام للوصول إلى واقع الرقابة القضائية على مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية.

**خطة البحث:**

تبعاً لما تقدم من طروحات، تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، وذلك على النحو التالي:  
 المبحث التمهيدي: مفهوم الضبط الإداري  
 المبحث الأول: وسائل الضبط الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية  
 المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية أعمال مؤسسات الضبط الإداري  
 المبحث الثالث: الرقابة القضائية على القرارات الصادرة بموجب سلطات الضبط الإداري

**المبحث التمهيدي****مفهوم الضبط الإداري**

لا بد من الإشارة ابتداءً إلى أن فكرة الضبط الإداري ظهرت مع نشوء الدولة، إذ كانت وظيفة الحكم في الدولة تنصب في طبيعتها على فكرة الضبط الإداري من حيث فرض قواعد الحظر الاجتماعي على الأفراد من أجل حماية وحدة الجماعة إذ كان من اختصاص السلطة الضبطية<sup>(٣)</sup> ومع تطور الدولة في مفهومها الحديث، تطورت مؤسسات الضبط الإداري، وهو ما انعكس على المفهوم القانوني للضبط الإداري، حيث أخذ تعريف الضبط الإداري في التطور والاتجاه نحو الظهور والتحديد إلى أن أصبح يتركز حول فكرة قانونية بحتة وهي فكرة النظام العام. بعد أن كان مفهوم الضبط الإداري في بداية نشوئه بعيداً عن التحديد القانوني، بحيث كان يشير بمفهومه العام الواسع إلى البوليس الإداري، وهو ما عبر عنه (أرسطو) في تعريفه للبوليس الإداري بأنه: «حسن النظام، وحكم المدينة ومساندة حياة الشعب، ولذا فإن البوليس الإداري يعتبر أول وأهم خير».<sup>(٤)</sup>

ولم تستبعد الشريعة الإسلامية فكرة الضبط الإداري من أنظمة الحكم فيها، إذ شهدت الدولة الإسلامية تطبيقاً للضبط الإداري وفق أحكام الشريعة الإسلامية، والتي تعرف بنظام الحسبة، والذي يمثل انعكاس للنظام الضبطي الإداري الحديث، وخاصة من حيث غايته المتمثلة في عدم الإخلال بالنظام العام. وبهذه الصورة، كان مفهوم الضبط الإداري منذ نشأته وصولاً إلى تطبيقاته في الدولة الحديثة يرتبط وجوداً وعمداً في الغاية منه والمتمثلة في حماية النظام العام وصيانتته. وفي إطار المفاهيم اللغوية للضبط، قيل إنها: لزوم الشيء، لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه، والرجل ضابط أي حازم.<sup>(٥)</sup>

(٣) عزوز، سكينه (١٩٩٠). عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، الجزائر، ص ٧.

(٤) الشرقاوي، سعاد (١٩٧٤). رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري، جامعة القاهرة، ص ٤.

(٥) ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين، لسان العرب، دار المعارف، بيروت، ج ٤، ص ٢٥٤٩.

ويقال أيضاً في معنى الضبط إنه حفظ الشيء بالحزم حفظاً بليغاً وأحكمه وأتقنه، ويقال ضبط البلاد أي قام بأمرها قياماً ليس فيه نقص، وضبط ضبطاً أي عمل بيساره كعمله بيمينه، والضابط حكم كلي ينطبق على كل جزئياته، ويقال رجل ضابط أي قوي شديد . ويقال ضبط الشيء ضبطاً، والأضبط الذي يعمل بيديه جميعاً<sup>(٦)</sup>.

وفي تطبيقات الضبط الإداري في الدولة الإسلامية عرف الفقهاء المسلمون الضبط الإداري بمعنى الحسبة عند الكلام عن الولايات الإسلامية، وينطلق مفهوم الحسبة في الشريعة الإسلامية من أحد أصولها ومبادئها والمتمثلة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ولم يخرج الفقه الإسلامي عن هذه القاعدة في تعريفهم لنظام الحسبة.<sup>(٧)</sup>

وفي هذا الصدد جمهور الفقهاء عرف نظام الحسبة بأنه: «أمر بالمعروف إذا ظهر تركه، ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله»، وحيث إن حماية القيم والمبادئ الإسلامية هي واجب على الجميع بقدر الطاقة التي يمتلكها كل مسلم، فإن ذلك يدفعنا إلى القول إن نظام الحسبة لا يقتصر فقط على مجرد رقابة إدارية تقوم بها الدولة على أنشطة الأفراد فقط، إذ يشتمل أيضاً على رقابة أفراد المجتمع المسلم للمنكر والتصدي له، وفي المقابل هنالك الرقابة الإدارية والتي تمثل دور المحتسب المكلف.<sup>(٨)</sup>

وبهذه الصورة، نتفق مع وصف نظام الحسبة بأنه وظيفة دينية، وهو ما ذهب إليه ابن خلدون بالقول: «أن الحسبة هي وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر».<sup>(٩)</sup>

ويمكن القول إن فكرة الحسبة تعدت المعنى الديني في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر إلى واجبات عملية مادية تتفق مع المصالح العامة للمسلمين، فقد تناولت أموراً اجتماعية متعددة، مثل المحافظة على النظافة في الطرق، والرأفة بالحيوان بأن لا يحمل ما لا يطيق، ورعاية الصحة، وبشكل أعم كل ما يتعلق بالمجتمع وأخلاقه، والظهور فيه بالمظهر اللائق . كما تناولت أموراً اقتصادية، بحيث كان عمل المحتسب الأساسي منع الغش في الصناعة والمعاملات، وبخاصة الإشراف على الموازين والمكاييل وصحتها ونسبها . وفي هذا السياق عرف فقهاء الشريعة الإسلامية نظام الحسبة بأنها: «سلطة تخول لصاحبها حق مباشرة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله بتفويض من الشارع أو توليه من الإمام وتوقيع العقاب على المخالفين بمقتضى أحكام الشريعة الإسلامية الغراء في حدود احتسابه».<sup>(١٠)</sup>

(٦) مسعود، جبران (١٩٩٢)، معجم الراشد، بيروت: دار العلم للملايين، ص ٥٠٧.

(٧) بسيوني، هاشم عبد الرؤوف (٢٠٠٨). نظرية الضبط الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص ٢٤.

(٨) بسيوني، نظرية الضبط الإداري، المرجع السابق، ص ٢٤.

(٩) قدوش، سميرة (٢٠١٢). الحسبة في الإسلام: الحسبة زالت أم مازالت، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، عدد خاص، ص ١١٢٧.

(١٠) انظر: سلطان، عبد المنعم أحمد (٢٠١٢). الحسبة في الإسلام، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية،



وقد انعقد إجماع المسلمين على مشروعية الحسبة بما تقتضيه من القيام بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ولا يختص الأمر المعروف والنهي عن المنكر بأصحاب الولايات، بل ذلك جائز لأفراد المسلمين كافة وواجب عليهم<sup>(١١)</sup>. إلا أن التطورات التي لحقت بالمجتمع الإسلامي أدت إلى استحداث منصب المحتسب، والذي يعين من قبل الخليفة، بحيث يكون هنالك أمور لا يحق للعامة الاحتساب عليها، نظراً إلى أهميتها وخطورتها، وبالتالي كانت هذه الأمور من صلاحيات المحتسب المعين فقط، ويعاونه في ذلك مجموعة من الأشخاص تعمل تحت رئاسته لمعاونته في إتمام عمله، بحيث أصبح جهازاً متكاملًا يعلم كل فرد فيه ما يقوم به. ونظراً إلى أهمية هذا الجهاز عرفت الشريعة الإسلامية دور الإدارة في العمل على ازدهار المجتمع وتقدم عجلة الإنتاج وفق ما جاء في القرآن الكريم والسنة النبوية، وذلك بواسطة جهاز إداري متكامل يطلق عليه جهاز الحسبة.<sup>(١٢)</sup>

وفي هذا الخصوص يرى البعض أن الحسبة هي: «فاعلية المجتمع المسلم في القيام بأعمال البر والخير وتغيير المنكر، وفق السياسة الشرعية، حماية لمقاصد الشريعة الإسلامية الفراء، إذ إن الأفراد في المجتمع الإسلامي يتصفون بالإيجابية والفعالية والمبادرة إلى القيام بالأعمال ابتغاء وجه الله تعالى، وطلباً للأجر والثواب في الآخرة، ولا يتوقف قيامهم بها على تحصيل الأجر الدنيوي، وذلك انطلاقاً من دلالة نظام الحسبة لا يقتصر على تغيير المنكر الظاهر فحسب، وإنما يشمل كل ما يفعل ويراد به ابتغاء مرضاة الله تعالى.»<sup>(١٣)</sup>

وفي حقيقة الأمر، يمكن القول إن نظام الحسبة في الشريعة الإسلامية يتأتى من الوظيفة الأساسية للرسول - صلى الله عليه وسلم - ولجميع أفراد أمته، لما في ذلك من أهمية في الحفاظ على الكيان الاجتماعي للمسلمين، فهي الوسيلة الأولى والرئيسة لتحقيق خلافة الإنسان على الأرض وإصلاحها للبشرية جمعاء.<sup>(١٤)</sup>

وبناءً على ذلك، يجد نظام الحسبة بمفهومه العام أساسه وشرعيته في العديد من النصوص القرآنية والسنة النبوية. ومن ذلك قوله تعالى: «وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ».<sup>(١٥)</sup> وكذلك قوله تعالى: «وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ».<sup>(١٦)</sup>

عدد خاص، مصر، ص ١١٠٧.

(١١) سلطان، الحسبة في الإسلام، المرجع السابق، ص ١١١٤.

(١٢) مرسي، حسام الدين (٢٠١٢)، نظام الحسبة في الإسلام، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، عدد خاص، مصر، ١٤٩٤.

(١٣) شبير، محمد عثمان (١٤٢٣هـ). إحياء وتطوير مؤسسة الحسبة لحماية حقوق الإنسان، منشورات الجمعية العلمية السعودية للحسبة، المملكة العربية السعودية، ص ٨.

(١٤) مرسي، نظام الحسبة في الإسلام، المرجع السابق، ص ١٨٤٧.

(١٥) سورة آل عمران، الآية ١٠٤.

(١٦) سورة المائدة، الآية ٢.

وفي ذات السياق، أشارت السنة النبوية في العديد من المناسبات إلى مشروعية نظام الحسبة القائم على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وربطه بالإيمان بالله تعالى، ومن ذلك ما رواه عبد الله بن مسعود، أن رسول الله - صلى الله عليه وسلم - قال: «مَا مِنْ نَبِيٍّ بَعَثَهُ اللَّهُ فِي أُمَّةٍ قَبْلِي إِلَّا كَانَ لَهُ مِنْ أُمَّتِهِ حَوَارِيُونَ وَأَصْحَابٌ يَأْخُذُونَ بِسُنَّتِهِ وَيَقْتَدُونَ بِأَمْرِهِ ثُمَّ إِنَّهَا تَخْلَفُ مِنْ بَعْدِهِمْ خُلُوفٌ يَقُولُونَ مَا لَا يَفْعَلُونَ وَيَفْعَلُونَ مَا لَا يُؤْمَرُونَ، فَمَنْ جَاهَدَهُمْ بِيَدِهِ فَهُوَ مُؤْمِنٌ وَمَنْ جَاهَدَهُمْ بِلِسَانِهِ فَهُوَ مُؤْمِنٌ، وَمَنْ جَاهَدَهُمْ بِقَلْبِهِ فَهُوَ مُؤْمِنٌ وَلَيْسَ وَرَاءَ ذَلِكَ مِنَ الْإِيمَانِ حَبَّةٌ خَرْدَلٍ.»<sup>(١٧)</sup>

وفي جانب آخر، فقد حذر الرسول - صلى الله عليه وسلم - من ترك الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، حيث قال: «إِنَّ أَوَّلَ مَا دَخَلَ النَّقْصُ عَلَى بَنِي إِسْرَائِيلَ كَانَ الرَّجُلُ يَلْقَى الرَّجُلَ فَيَقُولُ يَا هَذَا اتَّقِ اللَّهَ وَدَعْ مَا تَصْنَعُ، فَإِنَّهُ لَا يَجِلُّ لَكَ، ثُمَّ يَلْقَاهُ مِنَ الْغَدِّ فَلَا يَمْنَعُهُ ذَلِكَ أَنْ يَكُونَ أَكِيلَهُ وَشَرِيْبَهُ وَقَعِيدَهُ، فَلَمَّا فَعَلُوا ذَلِكَ ضَرَبَ اللَّهُ قُلُوبَ بَعْضِهِمْ بِبَعْضٍ، ثُمَّ قَالَ: لِعِنَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاوُدَ وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ إِلَى قَوْلِهِ فَاسْقُونِ، ثُمَّ قَالَ: كَلَّا وَاللَّهِ لَتَأْمُرَنَّ بِالْمَعْرُوفِ وَلَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَلَتَأْخُذَنَّ عَلَى يَدَيْ الظَّالِمِ وَلَتَأْطُرَنَّهُ عَلَى الْحَقِّ أَطْرًا وَلَتَقْصُرَنَّهُ عَلَى الْحَقِّ قَصْرًا.»<sup>(١٨)</sup>

وفي نطاق المفهوم القانوني للضبط الإداري، ونظراً إلى خلو التشريعات الوطنية ومنها المملكة العربية السعودية من تعريف مانع وشامل للضبط الإداري، نجد أن الفقه القانوني قد تطرق إلى مدلوله، والذي اختلف باختلاف الأساس القانوني الذي يقوم عليه الضبط الإداري، فظهرت عدة اتجاهات في تعريفه، منها ما سلب الضوء على تعريف بوصفه أحد أساليب النشاط الإداري العام، ومنها ما عرفه استناداً على الآثار المترتبة عليه.

حيث إنه ومنذ بداية نشوء فكرة الضبط الإداري أضاف الفقه على دلالته القانونية وصف الغاية التي تسعى إليها سلطات الدولة لإقرار النظام والأمن، مع ما يترتب على ذلك من ضرورة وجود جهة أو هيئة معينة تعمل على استقرار الأمن والطمأنينة والسلام بين الأفراد، حتى لو تطلب الأمر اللجوء إلى استخدام القوة العامة لتحقيق ذلك، إذ إن الضبط الإداري وفقاً لهذا الرأي يشمل جميع أوجه النشاط الإداري؛ لأنه الغاية النهائية من نظام الدولة.<sup>(١٩)</sup>

ومع تطور فكرة الضبط الإداري واقتصار مفهومه على غاية حفظ النظام العام، ذهب بعض الفقه إلى وصف الضبط الإداري بأنه كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة<sup>(٢٠)</sup>. وهو الاتجاه الذي استقر عليه الفقه في هذا الخصوص، حيث ذهبوا إلى تعريف الضبط الإداري

(١٧) صحيح مسلم، كتاب الإيمان، باب كون النهي عن المنكر من الإيمان، حديث رقم ٧١.

(١٨) سنن أبي داود، كتاب الملاحم، باب الأمر والنهي، حديث رقم ٣٧٧٤.

(١٩) مشرف، عبد العليم عبد المجيد (١٩٩٨). دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة: دراسة مقارنة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٨.

(٢٠) بسيوني، نظرية الضبط الإداري، المرجع السابق، ص ١٦.

بأنه: «نشاط تمارسه السلطات الإدارية بغرض كفاءة حسن النظام، سواء في الجماعة أو المرافق العامة، أو للمحافظة على أموال الدومين العام».<sup>(٢١)</sup>

ومع تطور فكرة الحقوق والحريات العامة، ودور الدولة في تنظيمها وتحديدها القانوني، وما صاحبه من تطور في وظيفة الدولة في هذا الخصوص، ظهرت فكرة الضبط الإداري بهدف تنظيم الحقوق والحريات العامة للأفراد بصورة تعمل على حماية هذه الحريات والحفاظ عليها في إطارها القانوني، من دون تحولها إلى فوضى تخل في النظام العام في الدولة.<sup>(٢٢)</sup>

وقد دفع هذا التصور بعض الفقه إلى تعريف الضبط الإداري انطلاقاً من آثاره على الحقوق والحريات العامة للأفراد، حيث قيل في هذا الخصوص إن الضبط الإداري هو قيد تفرضه السلطة العامة على نشاط الأفراد لتحقيق الصالح العام، وهو لا يقيد الحريات العامة التي يكفلها القانون، وإنما هو قيد على نشاط الأفراد فقط، فالحرية هي الأساس أما القيود المفروضة بواسطة الضبط فهي استثناء. وفي ذات السياق، ذهب البعض إلى وصف الضبط الإداري بأنه تدخل من جانب الدولة بما تملكه من حقوق في مواجهة الأفراد، بهدف تحقيق الانضباط الذي تقتضيه حياة الجماعة على حرية نشاط الأفراد، مما يستدعي فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام.<sup>(٢٣)</sup>

ويمكن القول إن مسألة مفهوم الضبط الإداري مرتبطة بشكل رئيسي في طبيعتها القانونية، وما تتمتع به من خصائص وما ترمي إليه من أهداف، إذ إن الضبط الإداري هو حق السلطات الإدارية المختصة في تنظيم نشاط الأفراد بما تفرضه من قيود وضوابط بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، ويترتب على ذلك بالضرورة تقييد حريات الأفراد على هدى من أحكام القانون.

ويمكن ملاحظة مدى الاختلاف في المدلول القانوني للضبط الإداري بالنظر إلى الاختلاف في تحديد طبيعته القانونية، حيث ظهر اتجاه يرى أن الضبط الإداري ما هو إلا وظيفة إدارية محايدة، وفي اتجاه آخر تم وصفه بأنه وظيفة سياسية.

حيث ذهب البعض إلى أن الضبط الإداري هو وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى وقاية النظام في المجتمع بوسائل القسر في ظل القانون، إذ إن سلطة الضبط الإداري لها الحق في استخدام القوة المادية لتنفيذ قراراتها طوعاً أو كرهاً على المحكومين، لأن التردد في إطاعتها قد يخل بالنظام العام.<sup>(٢٤)</sup>

(٢١) الصارمي، سعيد (٢٠٠١). دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، دراسة مقارنة بين الأردن وعمان، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص ١٦.

(٢٢) جمال الدين، سامي (١٩٩٣). أصول القانون الإداري: نظرية العمل الإداري، الإسكندرية، من دون ناشر، ص ١٥١.

(٢٣) صومان، رامي (٢٠٠٤). الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، ص ١٧.

(٢٤) الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، المرجع السابق، ص ٧٠.

ويمكن القول هنا إن السلطة بما تملكه من صلاحيات الضبط الإداري تكتفي بتنظيم نشاط الأفراد، من دون أن يصل إلى منعه، إذ إن الأصل أن يتمتع الأفراد بكامل الحرية في نشاطاتهم، ويستثنى من ذلك ما تفرضه السلطة من إجراءات الضبط. ويعبر عن ذلك الفقه الفرنسي بتعريفه للضبط الإداري بأنه: «قيد تستلزمه وتقتضيه المصلحة العامة ومن ثم تفرضه السلطة العامة على نشاط المواطنين دون المساس بحرياتهم»<sup>(٢٥)</sup>. وفي تعريف مشابه قيل إن الضبط الإداري هو: «عمل إداري يشتمل على تنظيم وضبط نشاطات الأفراد بغية ضمان المحافظة على استقرار النظام العام».<sup>(٢٦)</sup>

ويتأتى ذلك استناداً إلى أن الضبط الإداري لا يرتبط بنظام الحكم، إذ يجب أن تمارس سلطات الضبط الإداري صلاحياتها في حدود القانون، حيث إن هذه الوظيفة لا تتحول إلى وظيفة سياسية إلا عندما ترتبط بنظام الحكم الذي يسيء استعمالها لاعتقاد القائمين على هذا الحكم أنهم ينتهجون أفضل السبل التي تحقق مصالح الدولة والمواطنين، من خلال حمايتهم للنظام العام الذي يمثلونه، وبالتالي فإن الطابع الحيادي للوظيفة الضبطية لا يتحقق إلا في الدولة الديمقراطية التي يسودها القانون، وتحترم في ظلها قواعد المشروعية.<sup>(٢٧)</sup>

وفي المقابل، نلاحظ أن البعض يضيء صفة الوظيفة السياسية على مؤسسات أعمال الضبط الإداري، مستندين في ذلك إلى كون الضبط الإداري مظهرًا من مظاهر سيادة الدولة، لما تتمتع به من سلطات تخولها الحق في إكراه الأفراد على احترام قوانينها وأنظمتها وقراراتها، وذلك باللجوء إلى مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد في عموم حياتهم العادية أو لممارسة نشاط معين، بقصد صيانة النظام العام، أي لتنظيم المجتمع تنظيمًا وقائيًا، ويترتب عليها تقييد للحريات الفردية، بل إن الطابع المميز للضبط الإداري هو تقييده للحريات الفردية.

حيث يستند هذا الاتجاه إلى الغاية من الضبط الإداري، إذ إن فكرة النظام العام في حقيقتها فكرة سياسية واجتماعية، وتمتد لتشمل كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها، فإذا كان النظام العام يبدو في ظاهره تحقيق الأمن في الشوارع فإنه في حقيقته الأمن الذي تشعر به سلطة الحكم، وحتى الأمن في الشوارع نفسه ليس سوى وجه من وجوه الأمن السياسي الذي ينشده الحكام.<sup>(٢٨)</sup>

(25) Jean rivero : Droit Administratif, 2ème édition, Paris, Précis, Dalloz, 1962, p358.

(٢٦) انظر في هذا الخصوص:

- yves gaudemet, traité de droit administratif générale. tome 1, 16 édition L.G.D.J, Dépôt legal, novembre 2001, p : 847.

(٢٧) المخلافي، دائل محمد (١٩٩٦). الضبط الإداري والنظام العام: دراسة تحليلية للأسس والفاهيم العامة، مجلة الدراسات الاجتماعية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، العدد الثاني، ديسمبر، صنعاء، ص١٢٩.

(٢٨) البنا، محمود عاطف (١٩٨٠). حدود سلطات الضبط الإداري، القاهرة: من دون ناشر، ص٨.

ونرى من جهتنا عدم صواب هذا الاتجاه في تكييف الطبيعة القانونية للضبط الإداري، وخاصة ما يحمله من توسع في اختصاص السلطة التنفيذية وانعكاسه على اتساع فكرة أعمال السيادة، إذ يجعل للسلطة التنفيذية نوعين من الاختصاص في مجال تنفيذ القوانين، أحدهما ذو طبيعة إدارية والآخر ذو طبيعة سياسية، وهو ما يؤدي إلى التوسع في فكرة أعمال السيادة، ومن جهة أخرى فإن هذا الاتجاه يؤدي إلى إضفاء الشرعية على النظم الدكتاتورية واعتبار هذا الشكل من الحكم مشروعاً.<sup>(٢٩)</sup>

وبهذه الصورة، يمكن الاعتقاد أن الضبط الإداري يوصف من حيث طبيعته القانونية بأنه وظيفة إدارية محايدة، حيث إن الغاية المرجوة من الضبط الإداري تنصب في حماية وصيانة النظام العام في الدولة، والسلطات التي يناط بها القيام بأعمال الضبط الإداري تمارس وظائفها ضمن نطاق الدستور والقوانين النافذة بينها، وتعد ضماناً مهمة للحريات العامة في مواجهة الإدارة عند ممارستها ذلك النشاط، وذلك بخضوعها للرقابة القضائية. كما سنرى لاحقاً.

بالنظر إلى أغلب التشريعات الوطنية، نلاحظ أنها لم تحدد مفهوم النظام العام تحديداً شاملاً أو محدداً، وإنما اكتفت هذه النصوص بالإشارة إلى بعض عناصر النظام العام، وهذا كان الاتجاه في التشريعات الوطنية في المملكة العربية السعودية، إذ يمكن القول إنه وإعمالاً منها بتعاليم الشريعة الإسلامية السمحاء، يمكن رد الضبط الإداري وغاياته بمفهوم نظام الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، حيث أصدرت المملكة العربية السعودية نظام هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بموجب المرسوم الملكي رقم (٧٣) بتاريخ ١٠/٢٦/١٤٠٠ هـ. والذي حددت بموجبه مهام هذه الهيئة في الباب الرابع منه، ومن أهمها ما ورد في المادة التاسعة من النظام، والتي تشير إلى واجب الهيئة في إرشاد الناس ونصحهم لاتباع الواجبات الدينية المقررة في الشريعة الإسلامية وحمل الناس على أدائها، وكذلك النهي عن المنكر بما يحول دون ارتكاب المحرمات والممنوعات شرعاً أو اتباع العادات والتقاليد السيئة أو البدع المنكرة، ولها في سبيل ذلك كله اتخاذ الإجراءات وتوقيع العقوبات المنصوص عليها في النظام.

وبالنظر إلى نظام هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر إضافة إلى المادة التاسعة منه، نجد أن المادة الأولى منه تشير إلى أن هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر هي من هيئات الضبط الإداري، إذ إن الرئاسة العامة لهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر جهاز مستقل يرتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء وتتبعه جميع هيئات الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر القائمة أو التي ستنشأ فيما بعد. وبهذه الصورة، يمكن الاعتقاد أن الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية يتخذ الطابع الإداري المحايد.

(٢٩) المخلافي، الضبط الإداري والنظام العام، المرجع السابق، ص ١٣٠.

## المبحث الأول

### وسائل الضبط الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية

يوصف الضبط الإداري بأنه أحد الوسائل الحيوية التي تمارسها السلطة التنفيذية في سبيل إقامة وصيانة النظام العام في الدولة، وفي سبيل تحقيق هذه الغاية تستعين سلطات الضبط الإداري في قيامها بعملها، بعدد من الوسائل القانونية لتحقيق غرضها المتمثل في المحافظة على النظام العام، وبدون هذه الوسائل، تصبح هذه الهيئات عاجزة عن القيام بهذا العمل، ولذا تتيح هذه الوسائل لسلطات الضبط بما تملكه من سلطات أن تجبر الأفراد على احترام إرادتها، سواءً كانت هذه الإرادة أمراً أو نهياً. وتختلف إجراءات الضبط الإداري من حيث مجال نطاقها فقد تخص مكاناً محدداً أو أشخاصاً معينين أو موضوعاً دون غيره، لذلك نجد هيئات ضبط إداري عامة، إضافة إلى هيئات ضبط إداري خاصة.<sup>(٢٠)</sup>

وفي واقع الأمر، نلاحظ أن هيئات الضبط الإداري العامة تتولى مهمة المحافظة على النظام العام بموجب صلاحيتها الدستورية والقانونية عن طريق وضع تشريع موحد ينفذ في جميع أنحاء الدولة للمحافظة على النظام العام، سواءً أكان ذلك في الظروف العادية أم الاستثنائية. وفي ذات السياق نجد أن هيئات الضبط الإدارية بوصفها إدارة مركزية تمتلك سلطات على أنحاء الدولة كافة، تحيل بعض اختصاصاتها في إطار الضبط الإداري إلى هيئات محلية والتي تعرف بهيئات الضبط الخاصة، نظراً إلى قدرتها في الحفاظ على النظام العام في حدود اختصاصها المكاني، بل يتعدى ذلك إلى اختصاصها النوعي الذي من الممكن أن يتعدى اختصاصها المكاني كما هو الحال في حماية الإقليم الوطني للدولة.<sup>(٢١)</sup>

وعلى هذا النحو، تتنوع مؤسسات الضبط الإداري في الدولة من حيث الضبط الإداري الخاص أو ما يطلق عليه الضبط الإداري المحلي، حيث تتولى سلطاته هيئات تمارس الضبط الإداري في حدود جغرافية وإقليمية محددة. ومن جهة أخرى هناك الضبط الإداري العام، ويظهر من خلال هيئات تمارس اختصاص الضبط الإداري على المستوى الوطني<sup>(٢٢)</sup>. كما أن هذه المؤسسات تلجأ إلى مجموعة من الوسائل للقيام بالمهام المنوطة بها في نطاق الضبط الإداري، وهو ما نوضحه ونفصله في الفرعين التاليين.

(٢٠) الشريف، محمود سعد الدين (١٩٦٤). أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، منشورات مجلس

الدولة المصري، السنة ١٢، مصر، ص ٦٩.

(٢١) الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، المرجع السابق، ص ٦٥.

(٢٢) انظر:

## المطلب الأول:

### هيئات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية

تختلف إجراءات الضبط الإداري من حيث مجال نطاقها فقد تخص مكانا محددا أو أشخاصا معينين أو موضوعا دون غيره، لذلك نجد هيئات ضبط إداري عامة، وكذلك هيئات ضبط إداري خاصة. وبوجه عام، تشير مؤسسات الضبط الإداري العام إلى أعلى سلطة إدارية في الدولة والتي تتمثل في السلطة التنفيذية، حيث تقوم هذه السلطة في ممارسة وسائل الضبط الإداري كافة بما لها من صلاحيات دستورية عامة، سواء تعلق الأمر بوضع الأنظمة الضبطية، أم اتخاذ إجراءات الضبط الفردي، أم إصدار الأمر باتخاذ هذه الإجراءات.

وبذلك يمكن القول إن الضبط الإداري العام هو دلالة على المحافظة على النظام بكل ما يشملها هذا الاصطلاح من عناصر، أي المحافظة على الأمن والصحة العامة والسكينة العامة في حدود السلطة التي يخولها القانون بصفة عامة لهيئة الضبط الإداري، أما الضبط الإداري الخاص فإنها تشير إلى صيانة النظام بطريقة معينة في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي، ومن قبيل ذلك تنظيم الاجتماعات العامة وتنظيم المرور وتنظيم قيد المواليد والوفيات، وتنظيم المحال العامة والمحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة.

ولا بد - هنا - من تأكيد أن حدود الضبط الإداري الخاص هي أضيق من حدود الضبط الإداري العام، إذ يختص بمكان محدد، أو يرد إلى أشخاص معينين، أو يستهدف غرضاً معيناً، أما فيما يتعلق بمدى الصلاحية فالضبط الإداري الخاص يخول الهيئات التي تمارسه اختصاصات أقوى من تلك التي تختص بها هيئة الضبط الإداري العام. وبشكل عام لا تخرج أهداف الضبط الخاص عن نطاق أهداف الضبط الإداري العام، حيث إنه يسعى إلى تحقيق نفس الأهداف، ولكن وفقاً لنظام قانوني خاص يتعلق بهيئة أو إدارة خاصة تمارس اختصاصا محدداً، وذلك وفقاً للقاعدة القانونية التي تحكم نشاطها.<sup>(٢٣)</sup>

وبهذه الصورة، يمكن الاعتقاد أن مؤسسات الضبط الإداري العام في المملكة العربية السعودية منوطة بخادم الحرمين الشريفين وبوزير الداخلية ومروؤسيه التابعين له بالوزارات والإمارات. حيث تنص المادة (٥٥) من النظام الأساسي للحكم على أن: «يقوم الملك بسياسة العامة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة للدولة، وحماية البلاد والدفاع عنها».

«مع مراعاة ما ورد في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى يرسم مجلس الوزراء السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة

(٢٣) انظر: الشرقاوي، رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص ٤.

للدولة ويشرف على تنفيذها». وقد منحت المادة (٢٤) من ذات النظام لمجلس الوزراء الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة بوصفه السلطة التنفيذية المباشرة. وهو ما يمنحه المجلس إضافة إلى الملك سلطة إصدار لوائح الضبط في المملكة. وهو ما ينسحب على الوزراء إذ يملك الوزير سلطة إصدار لوائح الضبط فيما يخص وزارته، إذ إن إصدار هذه اللوائح من مقتضى اختصاصات الوزير المختص باعتباره الرئيس الأعلى في وزارته، ومن قبيل ذلك يعد من اختصاصات وزارة الصحة اتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية من الأمراض والأوبئة. وهذا الاختصاص قد يستدعي إصدار لوائح ضبط ويتم هذا من قبل الوزير باعتباره الرئيس الأعلى الذي يمارس اختصاص وزارته.

أما مؤسسات الضبط الإداري الخاص في المملكة العربية السعودية فهي منوطة بأمراء المناطق، حيث نصت على هذه السلطة المادة (٧) من نظام المناطق<sup>(٢٤)</sup>، على أنه: «يتولى أمير كل منطقة إدارتها وفقاً للسياسة العامة للدولة ووفقاً لأحكام هذا النظام وغيره من الأنظمة واللوائح وعليه بصفة خاصة المحافظة على الأمن والاستقرار واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك وفقاً للأنظمة واللوائح».

كما أشارت اللائحة التنفيذية لذات النظام إلى أنه: «يأشر أمير المنطقة مهامه وفق أحكام نظام المناطق وغيره من الأنظمة وبموجب الصلاحيات الممنوحة له وعليه بصفة خاصة العمل على المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار بكافة الوسائل التي يخولها له النظام، واتخاذ ما يلزم من إجراءات للوقاية من الجريمة ومكافحتها».

إضافة إلى ذلك، هنالك المجالس البلدية والتي لها سلطة إصدار قرار الضبط المحلية استناداً إلى نص المادة (٢٣) من نظام البلديات والقرى التي تنص على الآتي: « يتخذ المجلس البلدي قراراته في جميع المسائل المتعلقة بالبلدية طبقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة واللوائح وخاصة في وضع اللوائح التنفيذية اللازمة لممارسة البلدية واجباتها فيما يتعلق بالصحة والراحة والمباني والمرافق العامة وغيرها».

وفي ذات السياق، يمكن الاعتقاد أن مؤسسات الضبط الإداري الخاص في المملكة العربية السعودية تتنوع باختلاف الغاية منها ونطاق عملها، فهناك الضبط الإداري الخاص بأنشطة معينة، والذي يشير للدلالة على تنظيم ورقابة ممارسة وجوه معينة من النشاط عن طريق تشريعات خاصة تمنح الجهات المختصة بالضبط سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام<sup>(٢٥)</sup>.

(٢٤) نظام المناطق السعودي، الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٢ تاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

(٢٥) السبيعي، صالح (١٤٢٢هـ). الضبط الإداري في المملكة، الرياض: معهد الإدارة العامة، ص ٥٩.



ومن قبيل ذلك ما أشارت إليه المادة الثالثة من نظام المطبوعات<sup>(٣٦)</sup>، والتي حظرت افتتاح أي من المحلات أو المكاتب أو ممارسة نشاطات معينة إلا بعد الحصول على ترخيص من وزارة الإعلام ولا يحول هذا الترخيص دون الحصول على أي تراخيص توجبها الأنظمة الأخرى المرعية. وكذلك الأمر، هنالك الضبط الإداري الخاص بالمكان، حيث يُعهد بموجبه بتولي سلطة الضبط الإداري في هذا مكان محدد إلى سلطة إدارية معينة، بحيث يهدف إلى حماية النظام العام في هذا المكان. ومن قبيل ذلك المادة (٨٨) من نظام مديرية الأمن لعام ١٣٦٩هـ، والتي نصت على أن يقوم بإدارة شرطة الحرم المكي الشريف والحرم النبوي الشريف مفوض أو ضابط خاص من المتصفين بالصفات الحميدة.

ومن جهة أخرى، يمكن تصور مؤسسات ضبط إداري خاص ذات أغراض خاصة كما هو الحال في نظام الآثار والذي أجازت المادة (٧٧) منه لدائرة الآثار أن تزيل المخالفة بنفسها ورد الشيء إلى أصله على نفقة المخالف، وذلك إذا لم يزلها المخالف خلال مدة معينة حددتها دائرة الآثار<sup>(٣٧)</sup>.

وإلى جانب مؤسسات الضبط الإداري هذه، تفردت المملكة العربية السعودية في إنشاء هيئة خاصة تمتلك سلطات الضبط الإداري تتمثل في هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والتي توصف بأنها امتداد لنظام الحسبة في النظام الإسلامي، والتي تستند في سلطاتها إلى أحكام الشريعة الإسلامية، وهذه الأحكام بمجملها تمثل مبدأ المشروعية التي يجب أن تلتزم بها مؤسسات الضبط الإداري كافة على اختلافها في المملكة العربية السعودية.

وكما ذكرنا سابقاً، تختص هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بموجب نظامها واللائحة التنفيذية لها بإرشاد الناس ونصحهم واتباعهم للواجبات الدينية المقررة في الشريعة وحمل الناس على أدائها وكذلك النهي عن المنكر بما يحول دون ارتكاب المحرمات والممنوعات شرعاً أو اتباع العادات والتقاليد السيئة أو البدع المنكرة ولها في سبيل ذلك اتخاذ الإجراءات كافة.

## الفرع الثاني:

### وسائل الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية

لا يختلف التنظيم القانوني لعمل مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية عن غيره من النظم في الدول الأخرى، إذ تستعين هذه المؤسسات بمجموعة من الوسائل القانونية للقيام بأعمالها لتحقيق الغرض المنشود منها في مجال الضبط الإداري، وحيث إن مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية تستند في أساسها ومشروعيتها إلى أحكام الشريعة

(٣٦) نظام المطبوعات السعودي، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٦٥ تاريخ ٢٣/٢/١٤٠٢هـ، بموجب المرسوم الملكي رقم م/١٧ تاريخ ١٤/١٣/١٤٠٢هـ.

(٣٧) نظام الآثار السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢٦ في ٢٣/٦/١٣٩٢هـ.

الإسلامية فإنها تلجأ إلى أساليب أخرى في سبيل تحقيق الغاية من الضبط الإداري المتمثل في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والتي تشير إلى مفهوم نظام الحسبة في الشريعة الإسلامية. ومهما يكن من أمر، تتمثل وسائل الضبط الإداري بمجملها في وسائل قانونية ووسائل مادية، يمكن تفصيلها على النحو التالي:

### أولاً: الوسائل القانونية: وهي تتمثل في الوسائل الآتية:

١- لوائح الضبط: تلجأ الإدارة بشكل عام إلى هذه الوسيلة من خلال وضع قواعد عامة ومجردة وموضوعية تنظم بمقتضاها وتوجه بعض أوجه النشاط الفردية، بحيث يتعرض كل من يخالفها للعقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة<sup>(٢٨)</sup>. ويمكن القول إنها عبارة عن: «مراسيم تنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة تنظم النشاط الفردي وبعض الحريات الفردية. وتتطوي على أوامر ونواهٍ وعقوبات تتخذ بحق المخالفين لأحكامها<sup>(٢٩)</sup>».

وحيث إن هذه اللوائح تمس الحقوق والحريات العامة للأفراد، يجب أن تكون سلطة الإدارة العامة في إصدارها مقيدة وفق شروط وقيود معينة، إذ يجب أن تصدر في صورة قواعد عامة ومجردة. وعدم مخالفتها للقواعد القانونية سواء، من حيث اتفاقها مع أحكام القانون أو من حيث التقيد بالإجراءات الشكلية التي يتطلبها في التطبيق. كما يجب أن تطبق أحكامها على الأفراد على قدم المساواة. إضافة إلى وجوب ألا تتضمن هذه الأنظمة فرض وسيلة معينة على الأفراد للمحافظة على النظام العام، بل ينبغي أن يقتصر تقييد الحريات على اقل الوسائل مشقة، ما دامت الوسيلة المتبعة من شأنها تحقيق النظام العام.<sup>(٤٠)</sup>

وتلجأ مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية إلى هذه الوسيلة لتحقيق حماية وصيانة النظام العام، وذلك في العديد من الحالات التي تشتمل على مجمل عناصر النظام العام، ففي نطاق حماية السكنية العامة، صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٣ وتاريخ ١٥/٣/١٤٨٢هـ، والمتضمن تنظيم المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة. وفي نطاق حماية الصحة العامة صدر قرار وزير الصحة رقم ٢٧/٦ في ١/٤/١٣٩٦هـ الخاص بتنظيم المستشفيات الخاصة. إضافة إلى نظام الأسلحة والذخائر بالمرسوم الملكي رقم م/٨ وتاريخ ١٩/٢/١٤٠٢هـ، وصدرت اللائحة التنفيذية بقرار وزير الداخلية رقم ٣١٦٤ في تاريخ ٢٣/١٠/١٤٠٢هـ، وتهدف في حقيقتها هذه الأنظمة إلى حماية الأمن العام. وحيث أخذت المملكة العربية السعودية في التوسع في عناصر النظام العام لتشمل الأخلاق العامة، فإننا نجد أن المشرع السعودي قد أصدر نظام هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والذي من أهدافه حماية الأخلاق العامة.

(٢٨) أبو الخير، عادل (١٩٩٢). الضبط الإداري وحدوده، رسالة دكتوراه، حقوق بني سويف، القاهرة: جامعة القاهرة، ص ٢١١.

(٢٩) الطهراوي، هاني (١٩٩٨). القانون الإداري، الكتاب الأول، عمان: دار الثقافة للنشر، ص ٢٤٢.

(٤٠) كنعان، نواف (١٩٩٦). القانون الإداري الأردني: الكتاب الأول، عمان: مطابع الدستور التجارية، ص ٢٩٢.

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن القضاء لعب دوراً رئيساً في تحديد مفهوم وعناصر النظام العام، نظراً إلى اقتصار التشريعات الوطنية في مختلف الدول على تحديد عناصر النظام العام بعيداً عن مفهومه بصورة مانعة شاملة، تبعاً لما يتسم به النظام العام من مرونة وتطور مستمر.

وبالنظر إلى القضاء الفرنسي في هذا الخصوص، نلاحظ أنه اشترط ضرورة وجوب أن يكون النظام العام مادياً، ثم أخذ المفهوم يشمل الأخلاق والآداب العامة، ثم اتسع المفهوم ليشمل النظام المادي والنظام الأدبي في آن واحد، وهو ما يعبر عنه أحد الفقهاء الفرنسيين بالقول: «ويرى الفقيه هوريو أنه علاوة على النظام المادي الذي يعني عدم وجود الاضطرابات والفوضى يوجد النظام المعبدي (الخلقي)، والذي يرمي إلى المحافظة على ما يسود من اعتقادات وأحاسيس داخل المجتمع».<sup>(٤١)</sup>

وتأكيداً لأخذه بالمفهوم الواسع للنظام العام، اعترف مجلس الدولة الفرنسي بأن النظام العام في مجال الضبط الإداري يشتمل على النظامين المادي والأدبي في وقت واحد، حيث جاء في أحد أحكامه أن قرار الإدارة منع عرض المطبوعات التي تصف الجرائم والفضائح في الأماكن العامة هو قرار مشروع. كذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه الصادرة بتاريخ (٢٧/ أكتوبر/ ١٩٩٥) أن كرامة وشرف الإنسان الآدمي تشكل أحد عناصر النظام العام، مفسراً بذلك فكرة الآداب العامة تفسيراً واسعاً، وللإدارة حق التدخل لمنع العروض المسرحية التي تشكل اعتداءً على كرامة الإنسان الآدمي.<sup>(٤٢)</sup>

وبوجه عام، تتخذ لوائح الضبط مجموعة من الصور من أجل المحافظة على النظام العام، والتي يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- الحضر أو المنع: وهو منع الأفراد عن ممارسة نشاط معين في حالات محددة قد تخل بالنظام العام ولا يكون هذا المنع مطلقاً لأن هذا سيعتبر مصادرة للحريات المكفولة دستورياً، ويستثنى من هذا الحظر المطلق مجالات لأسباب إستراتيجية ودفاعية مثل منع المبادرة الفردية بإنشاء صناعة حربية.<sup>(٤٣)</sup> وقد أخذت بذلك المملكة العربية السعودية، إذ نصت المادة الثانية من نظام الأسلحة والذخائر على أنه: «يحظر على غير الجهات الحكومية المختصة صنع أو استيراد أو حيازة أو تداول أو اقتناء أو إصلاح الأسلحة الحربية وذخائرها أو معداتها أو قطع غيارها».

(٤١) انظر:

- Marie. Christine Rouault, droit administratif. gualino éditeur, 2000, p214, 215.

(٤٢) مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، المرجع السابق، ص ٦٢.

(٤٣) عبد الوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٩). النظرية العامة للقانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص ٢١٥.

كذلك الأمر، نصت المادة السابعة من نظام المطبوعات والنشر<sup>(٤٤)</sup>، على أنه: «يحظر طبع أو نشر أو تداول المطبوعات التي تحتوي على ما يلي: أ) كل ما يخالف أصلاً شرعياً أو يمس قداسة الإسلام وشريعته السمحاء أو يخدش الآداب العامة. ب) كل ما يناهز أمن الدولة ونظامها العام. ج) كل ما تنقض الأنظمة والتعليمات بسريته، إلا بإذن خاص من صاحب الصلاحية. د) التقارير والأخبار التي لها مساس بسلامة القوات المسلحة العربية السعودية إلا بعد موافقة الجهات المختصة. هـ) كل ما من شأنه تعريض أفراد القوات المسلحة أو أسلحتها أو عتادها للخطر. و) نشر الأنظمة والاتفاقيات أو المعاهدات أو البيانات الرسمية للدولة قبل إعلانها رسمياً، ما لم يكن ذلك بموافقة الجهات المختصة».

- الترخيص: يجد الترخيص مبرره وضرورته في طبيعته الوقائية التي تتعلق بسلامة الدولة، وأمن الأفراد، وسكينتهم وصحتهم العامة، أي المحافظة على النظام العام، وذلك بأن يشترط النظام لممارسة نشاط معين، ضرورة الحصول على إذن سابق بذلك من الجهات المختصة، وبواسطة هذا الإجراء تتمكن هيئة الضبط من فرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية من الضرر اتخاذ الاحتياطات المذكورة، أو كان غير مستوف للشروط التي قررها النظام الضبطي سلفاً. ويتفق الفقه في هذا الخصوص على عدم جواز اشتراط نظام الضبط ضرورة الحصول على ترخيص سابق فيما يتعلق بالحريات الأساسية التي كفلها الدستور والقانون، كحرية الإقامة وحرية القيام بالشعائر الدينية، وحرية الرأي والتعبير وحرية المراسلات البريدية والبرقية والمخاطبات الهاتفية<sup>(٤٥)</sup>

وفي هذا الخصوص، أصدرت في المملكة العربية السعودية العديد من الأنظمة التي تشير إلى وجوب الحصول على ترخيص مسبق لممارسة بعض الأعمال من قبل الأفراد، ومن قبيل ذلك ما أشار إليه نظام المرور<sup>(٤٦)</sup>، حيث نصت المادة الثانية منه على أنه: «لا يجوز لأحد أن يقود سيارة أو مركبة آلية قبل حصوله على رخصة سياقه حسب نوع وقوة المركبة التي يقودها صادرة عن إدارة المرور وفقاً لأحكام هذا النظام، أو رخصة سياقه دولية إذا كان السائق زائراً».

وفي هذا الخصوص صدرت العديد من القرارات عن هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والتي حددت بموجبها شروط الحصول على ترخيص لمزاولة بعض الأعمال، ومن ذلك قرار الرئيس لهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر<sup>(٤٧)</sup>، والذي جاء فيه: تجدون صورة خطاب صاحب السمو

(٤٤) نظام المطبوعات والنشر السعودي، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٦٥ تاريخ ٢٣/٢/١٤٠٢هـ بالمرسوم الملكي رقم م/١٧ تاريخ ١٣/٤/١٤٠٢هـ.

(٤٥) كنعان، القانون الإداري الأردني، المرجع السابق، ص ٢٩٣.

(٤٦) نظام المرور السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٩، وتاريخ ٦/١١/١٣٩١هـ.

(٤٧) انظر: قرار رئيس هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر رقم ١/٤١/س، تاريخ ٢٢/صفر/١٤١٠هـ.

الملكى نائب وزير الداخلية (رقم /ت س (٧٢٨) وتاريخ ١/٢/١٤١٠هـ) بشأن محلات الخياطة النسائية، لاعتماد الاطلاع وإنفاذ ما جاء فيه مع مراعاة الكتابة للبلديات بالشروط الخاصة بهذه المحلات والتي تجدونها مرفقة مع هذا التعميم لاطلاع من يرغب الترخيص له عليها والتقيد بها. أما الشروط التي ينبغي تنفيذها والتزامها لمحلات الخياطة النسائية التي يعمل بها رجال، والتي بتوافرها لا تمنع الهيئة من استكمال إجراءات منح الترخيص لطالبة، فإنها تتمثل في النقاط التالية:

- ضرورة وقوع المحل على شارع عام أو موقع تجاري.
- عدم السماح للنساء بالدخول في المحل بتاتا، وإيجاد فتحة الباب الخارجي مقاس (٤٠ □ ٣٠) وذلك للتعامل من خلالها ويجب أن تكون الفتحة في مستوى الواقف.
- منع تواجد الرجال في المحل لمن ليس له علاقة بالعمل.
- خلو الواجهة من الأقمشة وغيرها، وأن يكون الحاجز (الواجهة) من الزجاج العادي لا العاتم للتمكن من رؤية من بداخل المحل.
- خلو المحل من الأبواب الخلفية والجانبية أو الأدوار العلوية أو الزوايا والحواجز التي تمنع رؤية من بداخل المحل.
- منع وجود كتالوجات أو صور خليعة والامتناع عن استقبالها من الزبائن.
- الامتناع عن بث الموسيقى والغناء داخل المحل.
- عدم وضع غرفة للمقاس وعدم التفصيل المباشر على النساء.
- إبلاغ جميع العاملين بالتزام ما ذكر والمحافظة على الصلوات للمسلمين. وإغلاق المحل بعد الأذان مباشرة والتحلي بالأخلاق الحميدة والمظهر اللائق بالرجولة والابتعاد عن الملابس الضيقة وعدم إطالة شعر الرأس وما شابه ذلك من مظاهر غير لائقة.
- الإعلان السابق: يقصد بالإعلان السابق، الإخبار السابق عن ممارسة نشاط معين أو حرية معينة للحصول على الإذن اللازم لممارسته لاتصاله بالنظام العام، وهذا الإخطار يخول هيئات الضبط، إما الاعتراض على النشاط في حالات معينة وإما اتخاذ الاحتياطات اللازمة التي تحول دون تهديده للنظام العام كالإخطار عن عقد الاجتماعات العامة.<sup>(٤٨)</sup>
- وقد أشارت العديد من الأنظمة سارية المفعول في المملكة العربية السعودية إلى وجوب الإخطار كإجراء من إجراءات الضبط الإداري، حيث أشار<sup>(٤٩)</sup>، إلى أنه في حال تغير صاحب المحل أو مديره

(٤٨) الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص٢٤٤.

(٤٩) نظام المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة السعودي الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ١٦٣ تاريخ

١٥/٢/١٣٨٢هـ بأمر ملكي رقم ١٧ تاريخ ١٨/٣/١٣٨٨هـ.

وجب على من حل محله أن يخطر الجهة التي يحددها وزير الداخلية خلال أسبوع من إجراء هذا التغيير وكل من يخالف هذه المادة يُقضى عليه بعقوبة من (١٠٠) إلى (٢٠٠) ريال.

- تنظيم النشاط: وهذه الصورة أقل مساسا بالحريات العامة من ما سبقها ومن خلاله يمكن للإدارة العامة أن تنظم النشاط مسبقا وذلك بوضع شروط أو حدود لممارسة النشاط مثال تحديد السرعة المسموح بها.<sup>(٥٠)</sup>

وقد اصدرت المملكة العربية السعودية العديد من التعميم الهادفة إلى تنظيم نشاطات الأفراد، ومن ذلك التعميم الصادر من سمو وزير الداخلية<sup>(٥١)</sup>، والذي يقضي بضرورة وجود طفاية حريق بالمحلات من النوع الذي يعمل بالبودرة الجافة. كذلك التعميم الصادر من معالي وزير الشؤون البلدية والقروية<sup>(٥٢)</sup>، والذي يقضي باستعمال الجملة التحذيرية (التدخين سبب رئيسي لسرطان وأمراض الرئة وأمراض القلب والشرابين) في جميع محلات بيع السجائر.

٢- القرارات الضبطية الفردية: وهي القرارات التي تصدرها سلطة الضبط تلك القرارات الصادرة بحق فرد أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم أو لتطبيقها على حالات أو وقائع محددة بهدف الحفاظ على النظام العام، وبمعنى أدق هي القرارات التي تصدرها الإدارة بهدف تطبيقها على فرد محدد بذاته أو على مجموعة من الأفراد المحددين بذواتهم.<sup>(٥٣)</sup>

وفي واقع الأمر، لا توجد صورة محددة للقرارات الضبطية الفردية، فهي قد تصدر في صورة إيجابية، بحيث تصدر بشكل أوامر صريحة كتابية أو شفوية للقيام بأعمال معينة أو الامتناع عن أعمال معينة. وقد تصدر القرارات الفردية في صورة سلبية، بحيث تصدر لتمنع القيام بعمل شيء يخل بالنظام العام.<sup>(٥٤)</sup>

ولا بد من الإشارة هنا، إلى أن القرارات الفردية قد تصدر في صورة الإذن أو الترخيص على غرار صور وأشكال لوائح الضبط، ويظهر ذلك جلياً عندما يكون هذا الترخيص أو الإذن موجهاً إلى فرد أو مجموعة معينة من الأفراد، بحيث يسمح لهم بممارسة نشاط معين طبقاً للقانون أو لنظام الضبط.<sup>(٥٥)</sup>

وبشكل عام، نرى أن القرارات الضبطية الفردية يجب أن تصدر استناداً إلى قاعدة قانونية تنظيمية، سواء أكانت هذه القاعدة واردة في قانون أم نظام، كون تدابير الضبط الفردية توصف بأنها تجسيد لقاعدة ضبطية يضعها القانون أو يرسمها النظام.<sup>(٥٦)</sup>

(٥٠) الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٤٥.

(٥١) تعميم رقم ١٧٨/ص وتاريخ ٢٧/٢/١٣٨٧هـ.

(٥٢) تعميم رقم ٣/٧٢٧/ص وتاريخ ٧/٧/١٤١٠هـ.

(٥٣) الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٤٥.

(٥٤) كنعان، القانون الإداري الأردني، المرجع السابق، ص ٢٩٦.

(٥٥) الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٤٥.

(٥٦) الطماوي، سليمان (١٩٩٣). الضبط الإداري: دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، العدد الأول، دبي، ص ٢٧٩.

ويرى الباحث هنا، أنه يمكن الخروج عن هذه القاعدة العامة - كما هو متفق لدى الفقه-، وذلك بإصدار قرارات ضببية فردية من دون الاستناد إلى قاعدة قانونية موجودة مسبقاً، ويعزى ذلك إلى أن القانون والنظام لا يمكن أن ينظما كامل تفصيلات الحياة اليومية الواقعية، وهنالك حالات خاصة نادرة الحدوث لا تبرر صدور نظام بشأنها، ولا يوجد قاعدة قانونية منظمة لها، وهنا لا ينبغي على الإدارة العامة عدم التصدي لها، بل يمكن لها مواجهتها بصورة قرارات فردية مستقلة. مع الأخذ بعين الاعتبار ألا يكون المشرع قد استلزم صدور لائحة قبل إصدار القرارات الفردية. وأن يهدف القرار إلى تحقيق أحد أغراض الضبط الإداري؛ حماية الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة. إضافة إلى وجود ظروف واقعية تتطلب سرعة تحرك الإدارة العامة بإصدار قرارات فردية مباشرة.<sup>(٥٧)</sup>

وهو ما أكده القضاء الفرنسي، حيث اعترف مجلس الدولة بشرعية قرارات الضبط الفردية غير المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة، إلا أن ذلك مشروط بأن يكون القرار الفردي قد استدعاه موقف واقعي خاص، وألا يكون المشرع ذاته قد استبعد إمكانية اتخاذ قرار فردي مستقل متطلباً على النقيض من ذلك إصدار لائحة مسبقة، علاوة على ذلك يجب أن يكون القرار الفردي داخلياً في نطاق الضبط العام، بحيث يكون محققاً لأحد أغراضه وغاياته.<sup>(٥٨)</sup>

ويرى الباحث أن النظام القانوني لدى المملكة العربية السعودية قد أخذ بهذا الرأي، وذلك بموجب نص المادة (٦٧) من النظام الأساسي للمملكة العربية السعودية، والتي منحت السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس السلطة التنظيمية اختصاصاتها وفقاً للنظام الأساسي ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى. وهذه الأنظمة الضببية تمثل أحد أنواع الأنظمة الإدارية الصادرة بشكل مستقل وتهدف إلى تنظيم الإجراءات الخاصة بالمحافظة على النظام العام.

وفي هذا الخصوص، يمنح نظام هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر العديد من صلاحيات إصدار القرارات الفردية للهيئة، ومن قبيل ذلك<sup>(٥٩)</sup>، والتي تضمنت في المادة الأولى منها واجبات هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ومنها مراقبة الأسواق العامة، والطرق والحدائق، وغير ذلك من الأماكن العامة والحيلولة دون وقوع المنكرات.

(٥٧) العطار، فؤاد (١٩٧٦). القانون الإداري، الجزء الأول، دون ناشر، ص ٢٤٥.

(٥٨) انظر:

- Castagne(j), le contrôle juridictionnel de la legalité des actes de police administrative, LGDJ, 1966, p40.

(٥٩) اللائحة التنفيذية لنظام هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، الصادرة بموجب قرار الرئيس العام لهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر رقم (٢٧٤٠) تاريخ ١٢/٢٤/١٤٠٧هـ.

**ثانياً: الوسائل المادية: وهي تتمثل في الوسائل الآتية:**

١- **التنفيذ المباشر الجبري:** يشير هذا الأسلوب للدلالة على: «تحرك الإدارة بإصدار قرارات فردية مباشرة إلى أوامر قضائية وهو امتياز تمتلكه الإدارة في حق الأفراد المتقاعسين عن تنفيذ قراراتها اختيارياً، ونظراً إلى خطورة هذا الإجراء على حريات الأفراد لما يتضمنه من استعمال للقوة والجبر كان لزاماً على الإدارة أن تتحرى الدقة في اتخاذ هذا الإجراء، وخاصة فيما يتعلق بمدى توفر الشروط والضوابط المنصوص عليها وإلا كانت محلاً لقيام المسؤولية بغرض تعويض الأفراد المتضررين من التنفيذ المباشر».<sup>(٦٠)</sup>

وفي واقع الأمر، يوصف هذا الأسلوب بأنه حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية ومن دون الحاجة إلى إذن مسبق من القضاء، إذ يستلزم اتخاذ تدابير تضمن التنفيذ السريع، وهو ما لا يتوافر في الإجراءات القضائية التي تتصف دائماً بالبطء، وبالتالي يمنح هذا الأسلوب الإدارة الحق في تنفيذ قراراتها مباشرة وباستخدام القوة ومن دون الحاجة إلى الحصول على إذن من القضاء.<sup>(٦١)</sup>

ونجد هنا، أن مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية تلجأ إلى استخدام هذه الوسيلة لتحقيق أهداف الضبط الإداري من حماية وصيانة للنظام العام، وذلك لإجبار الأفراد على احترام وتنفيذ اللوائح والأنظمة والقوانين. إلا أنها أخضعتها لمجموعة من القيود والشروط. إذ وبالرجوع إلى نظام قوات الأمن الداخلي<sup>(٦٢)</sup>، نجد أنه يشير في المادة السادسة منه إلى حق رجال قوات الأمن الداخلي باستعمال القوة من دون استعمال السلاح بالقدر اللازم لأداء الواجب وبشرط أن تكون القوة الوسيلة الوحيدة لذلك. كما أنه يجوز استخدام السلاح من قبل رجال الأمن في حدود ضيقة تتمثل في أن يكون ذلك لفض تجمهر عدواني. وأن تقتضي الضرورة القصوى استخدام الأسلحة النارية. وأن يصدر إنذار للمتظاهرين بالعزم على استخدام الأسلحة النارية. كذلك في حالة صدور الأمر بإطلاق النار من رئيس القوة بصوت جهوري حتى يدرك المتجمعون الجدية في تفريقهم ويكون إطلاق النار على الساقين مع التوقف عن الضرب من حين إلى آخر لإعطاء المتجمعين الفرصة للانفصاف.<sup>(٦٣)</sup>

٢- **الجزاءات الإدارية:** تتطلب الموازنة بين واجبات الإدارة في أداء واجباتها في تنفيذ القانون، وبين حقوق وحريات الأفراد المطلوب منهم احترام القانون، فرض الجزاءات الإدارية كأحد وسائل الضبط الإداري، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام.

(٦٠) الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٤٦.

(٦١) أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص ٢٦١.

(٦٢) نظام قوات الأمن الداخلي السعودي رقم (٢٠) لسنة ١٣٨٤هـ.

(٦٣) السبيعي، الضبط الإداري في المملكة، المرجع السابق، ص ٩٨.



وفي حقيقة الأمر، يمكن من جهتنا وصف الجزاء الإداري بأنه أخطر وسائل الضبط الإداري، وأشدّها وطأة على الحريات العامة، حيث إنه إجراء ضبطي مؤقت وليس نهائياً، هدفه المحافظة على النظام العام، وتستقل مؤسسات الضبط الإداري بنفسها بتوقيع الجزاء الإداري من دون تدخل من جانب القضاء، إلا أن الجزاءات التي توقعها يجب أن يكون لها سند في التشريع سواء كانت نصوصاً قانونية أو لائحية.

ويمكن الاعتقاد أن الاعتقال الإداري يمثل أهم صور الجزاءات الإدارية وأخطرهما على الحقوق والحريات العامة، إذ يوصف هذا الإجراء بأنه قرار إداري يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة وإنما للاعتقاد بأن الشخص يعرض سلامة الدولة والأمن العام للخطر، وبمعنى أدق هو إجراء إداري وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة، وتأمّر به سلطة غير قضائية استناداً إلى نصوص تشريعية خاصة، ويلجأ إليه من أجل حماية أمن المجتمع وسلامته.<sup>(٦٤)</sup>

ومن قبيل ذلك ما نصت عليه المادة الرابعة من نظام هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والتي منحت الرئيس العام لهيئة الأمر بالمعروف أن يُشكل من بين أعضاء الهيئة ومن المُحقّقين الشرعيين لجاناً تتولى النظر في القضايا الأخلاقية وقضايا التُّهم وتحديد نوع العقوبة والتي تتمثل في: أخذ التعهد، التوبيخ، التأديب بالجلد، وبعد أعلى خمسة عشر سوطاً أو عقوبة الحبس مدة أقصاها ثلاثة أيام.

## المبحث الثاني

### الرقابة القضائية على مشروعية أعمال مؤسسات الضبط الإداري

ترتبط سلطات الضبط الإداري بالحقوق والحريات العامة للأفراد، وهذا الارتباط يشير إلى مسألة وجوب تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ صيانة الحريات العامة وعدم المساس بها، ويستثنى من هذا الأصل فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات الضبط الإداري. ويترتب على وصف تقييد الحريات العامة بأنه استثناء على القاعدة الأصل، أنه يقع على عاتق الإدارة العامة وهي في معرض تقييد ممارسة الحريات العامة أن تلجأ إلى استخدام أقل الوسائل المتاحة ضرراً وشدّة، طالما كان اتخاذ تلك الوسائل كافياً لتحقيق غاية الضبط الإداري المتمثلة بالمحافظة على النظام العام.

وبشكل عام، يمكن القول بعدم جواز قيام سلطات الضبط الإداري - وتحت ذريعة حماية النظام العام - بحظر ممارسة الحريات العامة بشكل مطلق، وذلك على اعتبار أن حظر ممارسة إحدى الحقوق أو الحريات يعادل إلغاءها، ولا يكون من صلاحية سلطة الضبط أن تقوم بإلغاء الحرية التي تم كفالتها بنصوص دستورية وتشريعية من جهة، ومن جهة أخرى فإن حماية النظام العام

(٦٤) أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص ٢١١.

التي تسعى سلطة الضبط الإداري إلى تحقيقها، لا تقتضي بالضرورة في أغلب الأحوال أن يصل تقييد الحرية إلى حظر ممارستها بشكل مطلق، وهو ما يتفق عليه القضاء والفقهاء الإداري.<sup>(٦٥)</sup>

وفي المقابل تملك سلطة الضبط الإداري حظر ممارسة إحدى الحريات بشكل جزئي أو نسبي، إذ إن مقتضيات المحافظة على النظام العام قد تتطلب أحياناً حظر ممارسة الحرية في مكان محدد أو زمان معين، وذلك من الأمور التي يجوز اتخاذها، طالما كانت الإجراءات المتخذة محددة بزمان معين أو مكان معين.<sup>(٦٦)</sup>

ولما كانت أعمال مؤسسات الضبط الإداري تمس بصورة مباشرة الحقوق والحريات العامة للأفراد، فقد كان لزاماً أن تلتزم هذه المؤسسات بحدود ضيقة وغير مطلقة، ومن أهم صور هذا التقييد الالتزام بمبدأ المشروعية والذي يوصف بأنه أهم ضمانات للأفراد في مواجهة السلطة العامة.

وعلى غرار مختلف الدول، أقرت النظم القانونية والقضائية في المملكة العربية السعودية وجوب التزام مؤسسات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية عند ممارستها لأعمالها، ويتميز مبدأ المشروعية في المملكة العربية السعودية بمصادر المشروعية والتي تُستمد من أحكام الشريعة الإسلامية والتي تعلق على التشريعات والأنظمة المعمول بها كافة. بحيث تلتزم الإدارة عند ممارستها أعمال الضبط الإداري باحترام هذه الشرعية المتأصلة من أحكام الشريعة الإسلامية، والخاضعة للرقابة القضائية.

ويؤكد ذلك ما نصت عليه المادة (١١) من نظام ديوان المظالم<sup>(٦٧)</sup>، والتي منحت الديوان اختصاص النظر في الاعتراضات على الأحكام التي تصدرها محاكم الاستئناف الإدارية إذا كان محل الاعتراض على الحكم مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية أو الأنظمة التي لا تتعارض معها أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

وفي واقع الأمر، إن الالتزام بمبدأ المشروعية بوصفه أحد قيود وحدود سلطات مؤسسات الضبط الإداري في مواجهة الحريات العامة تختلف في ظل الظروف التي تمارس بها سلطاتها، وذلك من حيث سلطاتها في الظروف العادية، وسلطاتها في الظروف الاستثنائية والتي تمنحها سلطات أوسع وأشمل من تلك الممنوحة لها في ظل الظروف العادية، وتشمل هذه السلطات أعمالها في مواجهة الحريات الأساسية. وهو ما نوضحه في المطلبين التاليين:

(٦٥) أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص ٣٥٩.

(٦٦) البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، المرجع السابق، ص ١٠.

(٦٧) نظام ديوان المظالم السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨، تاريخ ١٩/٩/٢٨هـ.

## المطلب الأول:

### الرقابة القضائية على مبدأ المشروعية في الظروف العادية

إن ممارسة الضبط الإداري يجب أن تتقيد بمبدأ المشروعية في الظروف العادية، وتخضع الإجراءات الصادرة عنها لرقابة مشددة من قبل القضاء الإداري. ويترتب على ذلك أن يكون للجهة الإدارية الحق في الخروج عن أحكام القوانين المطبقة في الظروف العادية بصورة مؤقتة، ويجوز أن تفرض قيوداً على حقوق الأفراد وحررياتهم اشد مما هو عليه الحال في الظروف العادية، بل إن لها أحياناً أن توقف تنفيذ بعض الضمانات الدستورية المقررة لكفالة ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم، على اعتبار أنها تسعى لتحقيق غاية سامية تتمثل بالحفاظ على كيان الدولة وبقائها.<sup>(٦٨)</sup>

ومبدأ المشروعية هو دلالة على سيادة حكم القانون ولا تتحقق هذه السيادة إلا بخضوع الإدارة والدولة بصفة عامة للقانون حيث تخضع جميع تصرفاتها للنظام القانوني السائد في الدولة. وطبقاً لذلك يمكن ملاحظة خضوع سلطات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية من خلال العديد من الأوجه، إذ يلزم مبدأ المشروعية سلطات الضبط الإداري بالقيام بأعمال معينة ضمن إطار محدد على هدى من أحكام القانون.. وإخضاع هذه الأعمال لرقابة قضائية فعالة، إذ يرجع للقضاء الإداري المختص التصريح بعدم مشروعية القرار الصادر من سلطات الضبط الإداري في حال مخالفته لمبدأ المشروعية، ومن ثم الحكم بإلغائه بعد رفع الأمر إليه.<sup>(٦٩)</sup>

ومن ذلك، نستنتج أن التزام سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية يظهر بصورة جلية لما للقضاء من سلطة رقابية على أعمال الضبط الإداري، وهذه الرقابة تتجلى بالتزام الإدارة عند إصدارها للقرارات بتحقيق الأغراض التي قصدتها المشرع من منحها تلك السلطة، والمعلوم أن هدف أي تنظيم ضبطي هو الحفاظ على المصلحة العامة لكن يمكن تخصيص سلطة ضبط معينة بتحقيق هدف ضمن الإطار العام وهو المصلحة العامة، ولا يمكن للإدارة أن تتخذ من هذه القاعدة سبباً في الانحراف بالسلطة من خلال تحقيق أهداف غير مشروعة خلال إصدارها لقراراتها التنظيمية. والمشرع عندما يعطي للإدارة اختصاصاً معيناً فإنه يحدد لها صراحة أو ضمناً الغرض الذي من أجله أنشأ هذا الاختصاص كما لو منح الإدارة سلطة الاستيلاء على بعض الأماكن لتخصيصها لأماكن التعليم أو لإسكان الأسر التي لا مأوى لها فلا يجوز للإدارة العامة استعمال سلطة الاستيلاء إلا لتحقيق هذه الأغراض دون غيرها، ويمكن استخلاص الهدف من قصد المشرع وروح التشريع مع الاستعانة بالأعمال التحضيرية والملابسات التي أحاطت بالتشريع إذا لم يفصح صراحة عن الهدف.<sup>(٧٠)</sup>

(٦٨) مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، المرجع السابق، ص ٢٣١.  
(٦٩) الطماوي، سليمان (١٩٩٦). القضاء الإداري: قضايا التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الأول. القاهرة: دار الفكر العربي، ص ٢٢٥.

(٧٠) بسيوني، نظرية الضبط الإداري، المرجع السابق، ٢٩١.

وتمثل هذه الأسباب بطبيعتها تلك الدوافع المادية والقانونية التي حملت الأجهزة الإدارية العامة على اتخاذ القرار وعليه ثمة أسباب حقيقية تهدد النظام العام، وبالتالي يقرر تدخل الإدارة، ويقرر القضاء مدى جدية هذه الأسباب ومشروعية الإجراءات المتخذة من خلال وقائع القضية. وفي حقيقة الأمر أن مسألة سلطات الضبط الإداري وأثرها على الحريات العامة ومدى توافقها مع مبدأ المشروعية هي مناط الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري وقراراتها<sup>(٧١)</sup>

## المطلب الثاني:

### الرقابة القضائية على مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية

يقوم جوهر نظرية الظروف الاستثنائية على افتراض قيام خطر جسيم وحال، يهدد كيان الدولة وأنظمتها، بحيث لا تجدي القواعد القانونية التي وضعت للظروف العادية في مواجهته، فتجد الدولة نفسها مضطرة إلى مخالفة هذه القوانين العادية من أجل مواجهة هذا الخطر الداهم الذي يهدد كيان الدولة.

والظروف الاستثنائية هي نظرية قضائية تضيي صفة المشروعية على بعض القرارات الإدارية التي تعتبر قرارات غير مشروعة فيما لو أصدرتها الإدارة العامة في الظروف العادية، فهي عبارة عن حالات واقعية تنطوي على أثر مزدوج، حيث يتم وقف سلطان القواعد القانونية العادية بمواجهة الإدارة، بالإضافة إلى بدء خضوع تلك القرارات لمشروعية استثنائية يحدد القضاء الإداري فحواها ومضمونها.<sup>(٧٢)</sup>

وتتاح للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية الحرية الكافية للفحص والتبصر والرؤية فيما يصدر عنها من تدابير وتصرفات، وعند قيام حالة استثنائية تؤثر على الامن والدفاع عن الوطن إن تتخذ من التدابير السريعة الحاسمة لمواجهة الموقف بهدف المحافظة على سلامة الدولة، حيث إن الغاية من مبدأ المشروعية هو الحفاظ على بقاء الدولة.<sup>(٧٣)</sup>

وفي الظروف الاستثنائية، فإن لسلطة الضبط الإداري أن تتخذ من الإجراءات اللازمة لمواجهة تلك الظروف ولو اقتضى ذلك الخروج على قواعد المشروعية العادية، إذ يجيز القضاء الإداري لسلطة الضبط الإداري أن تتخذ من الإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام، بالقدر الضروري لمواجهة الظروف الاستثنائية. ويترتب على ذلك أن السلطات الممنوحة للجهة الإدارية العامة في الظروف الاستثنائية لا تكون مطلقة، لما يمثله ذلك من انتهاك واضح لحقوق الأفراد

(٧١) جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٢.

(٧٢) شطناوي، علي خطار (٢٠٠٤). موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، عمان: دار الثقافة للنشر، ص ٩٩.

(٧٣) هياجنة، سعيد (١٩٨٨). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير،

الجامعة الأردنية، عمان، ص ٤٤.

وحررياتهم، وبالتالي فإن هنالك العديد من الضوابط والشروط التي يجب التقيد بها والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري بهدف التأكد من توافر شروط الظروف الاستثنائية وملاءمة القرارات الصادرة بهذا الصدد لمواجهتها.<sup>(٧٤)</sup>

ومن هنا، فإن سند السلطة الاستثنائية القانوني يتمثل في التزام الإدارة بضمان حفظ الأمن والنظام من الأخطار التي تهدده، بالإضافة إلى المحافظة على انتظام سير المرافق العامة، بحيث إنه في حالة أعاقق قواعد الشرعية العادية، فإنه يتحقق هذا الالتزام، وبالتالي تتحرر الإدارة منها مؤقتاً وتمتلك هذه السلطات بالقدر اللازم لدرء الخطر.<sup>(٧٥)</sup>

علاوة على ذلك، فإن الإدارة عندما تواجه الظروف الاستثنائية فإنها لا تتحلل كلياً من النظام القانوني العادي، بل تتحلل فقط من جزء منه ليتناسب مع ما استجد من ظروف استثنائية، وهنا فإن القواعد التي تشكل عقبة أمام قدرة الإدارة على التحرك وسرعة تدخلها لمعالجة الموقف الجديد، فهي تكون غير ملزمة للإدارة، وبالتالي فإن الخروج عليها لا يمثل خروجاً على مبدأ المشروعية الإدارية، وذلك بهدف الحفاظ على المصلحة العامة ومصالح الأفراد.<sup>(٧٦)</sup>

ويكون أساس نظرية الظروف الاستثنائية هو استمرار سير المرافق العامة ودوامها بانتظام واضطراد، وقيام السلطة الإدارية بواجباتها العامة المعروضة عليها، وبالتالي فإن من واجب السلطة الإدارية أن تواجه الظروف الاستثنائية التي من شأنها أن تعرقل سير المرافق العامة كما في الظروف العادية، وتتبع قواعد المشروعية بقدر مواجهة تلك الظروف.<sup>(٧٧)</sup>

وإن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية لا يترتب عليه استبعاد الإجراءات والتدابير المتخذة في تلك الفترة من ميدان الرقابة القضائية، حيث يملك الأفراد الطعن بالإجراءات والتدابير الاستثنائية بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، والذي لم يتردد مطلقاً عن إلغاء القرارات غير المشروعة، وخاصة إذا تبين تخلف أحد شروط تطبيق هذه النظرية.<sup>(٧٨)</sup>

إضافة إلى ذلك، فإن الظروف الاستثنائية لا تهدم مبدأ المشروعية، فهو يظل قائماً في ظل هذه الظروف، ولكن نطاقه يتسع ليستوعب التغيير الطارئ الذي أحدثته لتصبح الإجراءات التي صدرت أثناء قيامه مشروعة، ولا تكون كذلك لو أنها اتخذت في ظل الظروف العادية.<sup>(٧٩)</sup>

(٧٤) مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، المرجع السابق، ص ٢٢١.

(٧٥) الغوييري، أحمد عودة (١٩٩٧). القضاء الإداري الأردني، الطبعة الأولى، (دون ناشر)، ص ٢٢.

(٧٦) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، المرجع السابق، ص ٥٥.

(٧٧) هياجنة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص ٤٤.

(٧٨) شطنناوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٠٨.

(٧٩) الغوييري، القضاء الإداري الأردني، المرجع السابق، ص ٢٦.

حيث إن مدلول النظرية يتمثل في أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها القضاء مشروعة إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة بسبب حدوث ظروف استثنائية، وبالتالي تتحلل الإدارة بشكل مؤقت من قيود المشروعية لكي تتمتع باختصاص واسع لم يرد به نص.<sup>(٨٠)</sup>

وقد يؤدي تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية إلى بعض النتائج القانونية المغايرة في نطاق المسؤولية، حيث تزول صفة الخطأ عن بعض الأفعال في الظروف الاستثنائية، فيتم إعفاء الإدارة العامة من تحمل تبعات هذه الأفعال، بالإضافة إلى تخفيف مدى الجسامة التي تنطوي عليها بعض هذه الأخطاء، فتعتبر بعض الأخطاء عادية يختص بها القضاء الإداري بدلاً من القضاء العادي.<sup>(٨١)</sup>

وعلى الرغم مما سبق، فإن القضاء الإداري يمارس دوراً مهماً وفعالاً في الرقابة على سلطات الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، مع أن هذه السلطات تتسع بشكل كبير لمواجهة ما يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة فقد وضع القضاء الإداري حدوداً لسلطات الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية.

وبناء على ما تقدم، يترتب على توافر شروط نظرية الظروف الاستثنائية إعلان حالة الطوارئ التي تتيح للسلطة التنفيذية أن تتخذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة لمواجهة هذه الظروف وتسمى بأعمال الضرورة، وهي أعمال تتجاوز الحدود المقررة للاختصاص في الظروف العادية والتي أهمها مبدأ الفصل بين السلطات. وأعمال الضرورة قد تكون تصرفات أو أفعال مادية وقد تكون أعمالاً قانونية، والأعمال القانونية قد تكون قرارات فردية وقد تكون قرارات لائحية، ولاشك أن الأخيرة أخطر في العمل لعموميتها وتجاوزها اختصاصات السلطة التشريعية، حيث تتمتع هذه اللوائح بقوة القانون لصدورها بمرسوم ملكي، وتملك بالتالي إلغاء القوانين القائمة أو تعديلها أو تعطيل نفاذها.

والقاعدة العامة التي يمكن القول بها في هذا الشأن هو أن أثر الظروف الاستثنائية يتمثل في التزام الإدارة بركن الغاية والسبب في كل التصرفات الصادرة في مواجهة الظروف الاستثنائية، بحيث يجب عليها دائماً أن تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من ناحية، وأن يقوم تصرفها على سبب واقعي أو قانوني يبرر هذا التصرف، فيراقب القضاء الوجود المادي للسبب كما يراقب التكييف القانوني له من ناحية أخرى. أما ركن الاختصاص فيجوز للإدارة تحت رقابة القضاء الخروج عليه، ومثال ذلك حالة الموظف الفعلي.

(٨٠) الطماوي، سليمان (١٩٨٤). النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة: دار الفكر العربي، ص ١١٢.

(٨١) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٠٨.

وبهذه الصورة، يرى الباحث أن إعمال نظرية الظروف الاستثنائية يكون وفق ضوابط ومحددات، وذلك لضمان عدم التعدي على حقوق وحرريات المواطنين في الدولة، وهو ما أكدته القضاء الإداري في فرنسا ومصر، إذ اشترط لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية وجود ظرف استثنائي يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة، سواء تمثل هذا الظرف بقيام حرب أو اضطراب أو كارثة طبيعية. وأن تعجز الإدارة العامة عن أداء وظيفتها باستخدام سلطتها في الظروف العادية فتلجأ إلى استخدام سلطتها الاستثنائية التي توفرها هذه النظرية. وأن تحدد ممارسة السلطة الاستثنائية بمدة الظرف الاستثنائي، بحيث لا يجوز للإدارة أن تستمر في الاستفادة من المشروعية الاستثنائية مدة تزيد على مدة الظرف الاستثنائي. إضافة إلى ذلك أن يكون الإجراء المتخذ متوازناً مع خطورة الظرف الاستثنائي وفي حدود ما يقتضيه.<sup>(٨٢)</sup>

وعلى هذا النحو، يمكن الاعتقاد أن القضاء الإداري له دور مهم في الرقابة على احترام الإدارة العامة لهذه الشروط وهو ما يميز هذه النظرية عن نظرية أعمال السيادة والتي تعد خروجاً على مبدأ المشروعية ويمنع القضاء من الرقابة على الأعمال الصادرة استناداً إليها. ولهذا تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية مكتملة لمبدأ المشروعية وليس استثناء عليه، ويعزى ذلك إلى أن تطبيق هذه النظرية لا يستبعد أو يوقف أو يؤثر على ضرورة احترام الإدارة لمبدأ المشروعية، بل أعطيت بعض القواعد القانونية مفاهيم ومضامين واسعة وفضفاضة لكي تستجيب وتتلاءم مع الظروف الاستثنائية المستجدة، ولكن ذلك تحت رقابة القضاء الإداري وإشرافه.

وفي هذا الخصوص، أكد قضاء ديوان المظالم السعودي إلى مسألة فرض رقابته على القرارات الصادرة من الجهات الإدارية العامة، وتمتد هذه الرقابة لتشمل مدى نظامية القرار وأسبابه وغاياته، ويستثنى من ذلك أعمال السيادة.<sup>(٨٣)</sup>

## المبحث الثالث

### الرقابة القضائية على القرارات الصادرة بموجب سلطات الضبط الإداري

لا تقتصر الرقابة القضائية على التزام سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية، بل تمتد في طبيعتها لتشمل الرقابة على القرارات الصادرة من الهيئات الإدارية بموجب صلاحياتها في مجال الضبط الإداري، نظراً إلى مساس هذه القرارات بالحقوق والحرريات العامة للأفراد. حيث إن مبدأ المشروعية ذاته يتطلب من سلطات الضبط الإداري أن تكون الإدارة العامة خاضعة للقانون في جميع تصرفاتها، تحت طائلة عدم مشروعيتها وبطلان ما تتخذه من قرارات. إضافة إلى

(٨٢) انظر في هذا الخصوص، علي، أحمد مدحت (١٩٧٨)، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة (من دون ناشر)، ص ١٢٩.  
(٨٣) انظر: قرار ديوان المظالم رقم (١/٨/ت)، تاريخ ١٤١٢هـ. مشار إليه في: بوزيد، الدين الجيلاني (١٤٢٤هـ)، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة: دراسة مقارنة، مجلة جامعة الملك سعود، المجلد (٢٥)، العدد (١)، الرياض، ص ٩٧.

وجوب أن تكون صحة القرارات الصادرة من الهيئات الإدارية والرقابة على مدى توافر جميع أركان القرار الإداري سواء الأركان الداخلية أو الخارجية للقرار.

وتأسيساً على ما تقدم، نتحدث في المطالب التالية في مسألة الرقابة القضائية على الأركان الداخلية والخارجية للقرار الإداري الصادر بموجب سلطات الضبط الإداري، وسواء أكانت صادرة في الظروف العادية أم الاستثنائية، إضافة إلى البحث في الرقابة القضائية على الوسائل المستخدمة من قبل هيئات الضبط الإداري ومدى ملائمة وسائل الضبط الإداري المستخدمة لتدخل الإدارة، وذلك في المطالب الثلاث التالية.

### المطلب الأول:

#### الرقابة القضائية على الأركان الداخلية للقرار الإداري

تتمثل الأركان الداخلية للقرار الإداري بمجملها في ركن الهدف أو الغاية، إضافة إلى ركن السبب، وهو ما نوضحه في النقاط التالية:

#### أولاً: الرقابة على الهدف

نشير بداية إلى أن الهدف أو الغاية من القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، وهو عنصر دقيق وصعب الإثبات لكونه يتعلق ببنية مصدر القرار.<sup>(٨٤)</sup>

وفي ذلك فإن هنالك حداً أدنى لا بد من توافره في غاية مصدر القرار الإداري وهو ابتغاء تحقيق المصلحة العامة، فكل قرار إداري لا بد من أن يهدف إلى تحقيق الصالح العام وإن لم يرد نص بذلك، وبالإضافة إلى ابتغاء تحقيق الصالح العام قد يشترط القانون صراحةً أو ضمناً وجوب تحقيق هدف معين من القرار الإداري ضمن المصلحة العامة، بحيث تتوجب مراعاة تحري تحقيق هذا الهدف عند إصدار القرار الإداري، وبحيث يكون القرار معيباً إذا لم يستهدف تحقيق الغاية المحددة في القانون وإن تحقق عن طريق آخر للصالح العام، وهذه القاعدة تسمى «قاعدة تخصيص الأهداف».<sup>(٨٥)</sup>

وهنا، ولما كان الهدف من الضبط الإداري بشكل عام يثبت في المحافظة على النظام العام بجميع عناصره، فإنه كان لا بد من الالتزام من قبل هيئات الضبط الإداري بتحقيق هذا الهدف عند استخدامها للوسائل المتاحة لها بحسب الأصول والقانون، وبخلاف ذلك يكون قرارها مشوباً بعيب الانحراف باستخدام السلطة.<sup>(٨٦)</sup>

(٨٤) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٢٤٨.

(٨٥) شطنواوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٤٢.

(٨٦) كنعان، القانون الإداري الأردني، المرجع السابق، ص ٢٠٢.



## ثانياً: الرقابة على السبب

يقصد بسبب القرار الإداري الحالة الواقعية أو القانونية البعيدة عن رجل الإدارة والمستقلة عنه والتي توحى له وتدفعه إلى اتخاذ القرار<sup>(٨٧)</sup>. وقد على ذلك ديوان المظالم في أحد قراراته، والذي جاء فيه: «أن ركن السبب هو: الحالة الواقعية أو القانونية التي تخول صاحب الصلاحية إصدار القرار المناسب لمجابهة هذه الحال»<sup>(٨٨)</sup>. وهنا أكد ديوان المظالم السعودي في أحد قراراته على إن تسبب القرارات ليس وجوباً على جهة الإدارة، إلا إذا نص على ذلك النظام، حيث أنه من المقرر إن القرار الإداري سواء كان لازماً تسببه كإجراء شكلي أو لم يكن هذا التسبب لازماً، فيجب إن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع والنظام.<sup>(٨٩)</sup>

أما ركن السبب للقرار الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، فإنه يشير إلى الدلالة على الحالة الواقعية المتمثلة في الظروف الاستثنائية، والذي يمثل المبرر الذي دفع الإدارة إلى اتخاذ إجراءاتها والذي دفع القضاء أيضاً إلى توسيع مجال المشروعية واعتبار الإجراء مشروعاً رغم عدم مشروعيتها في الظروف العادية.<sup>(٩٠)</sup>

وفي نطاق أعمال الضبط الإداري، يمكن القول إن ركن السبب يكون قائماً ومشروعاً في حال كان تدخل الإدارة يعزى إلى أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام سواء من حيث الأمن العام أو الصحة العامة أو السكنية العامة، وذلك تحت مظلة الرقابة القضائية عليه. وخاصة أن القرارات الإدارية هنا تمس الحرية العامة للأفراد وحقوقهم. ونلاحظ هنا أن القضاء الإداري السعودي أخضع سلطات الضبط الإداري لرقابته في نطاق صحة السبب في إصدار هذه القرارات، بحيث أكدت وجوب أن تكون الوقائع مادية وحقيقية وملموسة.

وبشكل عام، تشمل الرقابة في هذا الخصوص الرقابة على الوجود المادي للوقائع، حيث تعتبر رقابة القضاء الإداري على وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها أول درجات الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري والحد الأدنى لهذه الرقابة في هذا الميدان، وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي في البداية لم يبسط رقابته على الوقائع المادية التي استندت لها الإدارة بداعي أن مجلس الدولة هو قاضي قانون وليس وقائع لكن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن هذا الرأي وأقر رقابته على الوقائع المادية للقرار.<sup>(٩١)</sup>

(٨٧) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ١٨٢.

(٨٨) قرار ديوان المظالم رقم ٨٦/م لعام ١٤٠٠هـ. مشار إليه في: أبو زيد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص ٢٢٢.

(٨٩) قرار ديوان المظالم رقم ٢٢٥/ت تاريخ ١٤٠٩هـ. الجربوع، أيوب (١٤٣٣هـ)، عيب الشكل في القرار الإداري: دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مجلة العدل، العدد (٥٦)، السنة الرابعة عشر، ص ٢١٠.

(٩٠) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، المرجع السابق، ص ٦٠.

(٩١) انظر: نده، حنا (١٩٧٢). القضاء الإداري في الأردن، عمان: من دون ناشر، ص ٤٢٥.

وقد أكد القضاء الإداري فرض رقابته على الوصف القانوني للوقائع للتعرف على مدى صحتها من الوجهة الواقعية أو من جهة مطابقتها للقانون نصاً وروحاً، وهذا التطابق المستمد من النص لا يعني سوى الوصف القانوني وفي نطاق الإجراءات التأديبية قررت المحكمة أحقيتها في تكييف الفعل المنسوب إلى الموظف مما إذا كان هذا الفعل يشكل ذنباً إدارياً.<sup>(٩٢)</sup>

ومهما يكن من أمر يجب أن تقوم القرارات الإدارية على حالة واقعية وقانونية صحيحة تحمل الإدارة على التدخل وتدفعها إلى إصدار القرار. فالسبب هو حالة واقعية أو قانونية توجد قبل إصدار القرار الإداري ويحرك الإدارة العامة على إصداره. ولكي يكون القرار سليماً يجب أن يكون للسبب وجود مادي أو فعلي وقت صدور القرار، وان يحمل هذا السبب الوصف القانوني الذي يتطلبه المشرع. وبمفهوم المخالفة يمكن الاعتقاد أن عيب السبب يتمثل في عدم قيام القرار على حالة واقعية أو قانونية تبرر صدوره فيصبح معيباً.<sup>(٩٣)</sup>

## المطلب الثاني :

### الرقابة القضائية على الأركان الخارجية للقرار الإداري

تتمثل الأركان الخارجية للقرار الإداري في ركن الاختصاص، إضافة إلى ركن الشكل والإجراءات، وهو ما نوضحه في النقاط التالية<sup>(٩٤)</sup>:

**أولاً: رقابة الاختصاص؛** تُعرف قواعد الاختصاص بأنها تلك القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة، وتتجلى المصلحة من تحديد قواعد الاختصاص في السماح باكتساب الموظف المختص بإجراء عمل ما بإجادة ذلك العمل وإنجازته بسرعة، ومن ناحية أخرى تساعد قواعد الاختصاص على تحديد المسؤولية، ولعل ذلك هو الذي يبرر اعتبار هذا العيب دوماً عيباً متعلقاً بالنظام العام.<sup>(٩٥)</sup>

وفي نطاق الضبط الإداري، فإن أيّاً من رجال قوى الأمن يجب أن يكون مختصاً بإصدار قرار الضبط الإداري، وهو ما يشكل عيباً جسيماً في الاختصاص، وهو ما أكدته ديوان المظالم في والذي جاء فيه: «أوامر السجن في حكم القرارات الإدارية، لا بُدّ للقرار الإداري لكي يكون صالحاً للتنفيذ أن يصدر من ذي صلاحية ولأئحة تفويض أمراء المناطق، وذلك أن رفض تنفيذ مثل هذا الحكم يعد مخالفة تستوجب الجزاء، ولا يتم توقيع الجزاء إلا بموجب حكم أو قرار مستند إلى نظام،

(٩٢) الزعبي، خالد (١٩٩٣). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، ص ١٩٥.

(٩٣) انظر: قرار ديوان المظالم رقم ٨٦/١١ لعام ١٤٠١هـ، في القضية رقم ٥٣٥/١/ق لعام ١٤٠٠هـ. مشار إليه في: أبو زيد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص ٢٢٧.

(٩٤) انظر: الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ١٥.

(٩٥) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٣٠٢.

ولم يحصل شيء من ذلك في موضوع سجن المدعي، ومن ثم تصبح أوامر سجن المدعي باطلّة ابتداءً<sup>(٩٦)</sup>

وعلى هذا النحو، يمكن الاعتقاد أن ديوان المظالم السعودي اعتبر حالات اعتداء السلطة الإدارية العامة وتجاوز اختصاصاتها إلى اختصاصات غيرها من السلطات يجعل القرار محلاً للإلغاء، وهو ما أكدته هيئة التدقيق في ديوان المظالم في قرارها والذي أشارت فيه إلى أن كل شخص حصل على رخصة بناء لا يمكن توقيفه من الاستمرار في البناء المرخص له إلا بقرار قضائي من المحكمة الشرعية، ومفاد ذلك إلغاء القرار الإداري المتظلم منه لكونه معيباً بغيب الاختصاص لصدوره من جهة لا تملك إصداره نظاماً.<sup>(٩٧)</sup>

وفي نطاق الظروف الاستثنائية، نشير إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعمل في ظل الظروف الاستثنائية بكل طاقاته، حيث قد تقوم الإدارة بتوقيف تنفيذ قانون تشريعي معين أو تمارس بقرارات أو بتعليمات أعمالاً كان ينبغي أن تصدر بقوانين، وبالتالي فإنه يمكن للإدارة أن تخالف قواعد الاختصاص حتى في علاقتها بالسلطات الأخرى كالسلطة التشريعية والقضائية.<sup>(٩٨)</sup>

ورغم ذلك، يرى الباحث أن القرار الإداري يجب أن يكون صادراً عن الجهة التي خولها القانون حق إصداره سواء أكان في الظروف العادية أم بالظروف الاستثنائية، وإلا كان معيباً بغيب الاختصاص، أي أن الحصانة القانونية تقتصر على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المختصة، وإلا كان للمحكمة الإدارية أن تبسط رقابتها عليها. وبناء على ذلك، نجد أن ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية يملك صلاحية رقابة القرارات الإدارية الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية إذا كانت معيبة بغيب الاختصاص، باعتبار أن القرارات التي تصدر عن جهة غير مختصة ولو كانت صادرة لتأمين السلامة العامة فلا تكون محصنة من الطعن بدعوى الإلغاء.

**ثانياً: الشكل والإجراءات:** إن القيمة القانونية للإجراءات والشكليات القانونية تغدو أكثر أهمية عندما يتعلق الأمر بقرار ضبطي، لما فيه من خطر على حقوق وحرية الأفراد فقد يكون الإجراء بسيطاً في طبيعته لكنه يغدو مهماً إذا خاطب حرية من الحريات، فكثيراً ما ألغى القضاء الإداري قرارات ضابطة مؤسسة على حفظ النظام العام والآداب والأخلاق العامة، منسبة على محلات بيع المشروبات لعدم نص القرار على تحديد المدة كشكلية منصوص عليها قانوناً.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن ديوان المظالم السعودي أضفى ذات الصفة على ركني الشكل والإجراءات، وهو ما تأكد في قراره والذي جاء فيه: «حيث إن عيب الشكل في القرار الإداري يشكل

(٩٦) قرار ديوان المظالم رقم ٧٧/ت/ لعام ١٤١٦هـ. غير منشور.

(٩٧) قرار ديوان المظالم رقم ٢٤٥/ت/، ٦/ لعام ١٤٢٦هـ. غير منشور.

(٩٨) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، المرجع السابق، ص ٨٥.

في كل حال لا تحترم فيه جهة الإدارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في النظم المؤطرة لصدور القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بإهمال القواعد بصورة كلية أو بمخالفتها جزئياً، وعلى هذا الأساس فإن القرار الإداري يصدر حينئذ مشوباً بعيب الشكل إذا تجاهل تلك الإجراءات التي قررها النظام»<sup>(٩٩)</sup>.

وعلى هذا النحو، يراقب القضاء مدى التزام هيئات الضبط الإداري وهي تتخذ القرار الضبطي بالإجراءات والشكليات المحددة قانوناً، إذا جانب القرار المشروعية وقام معيباً، إذ يكون لها الفضل في تجنب الإدارة الضابطة التسرع والارتجال في اتخاذه، بما قد يعرض أعمالها لاحقاً للرقابة القضائية، علاوة على المحافظة على سيرورة عمل الإدارة بصورة آلية.<sup>(١٠٠)</sup>

ونشير هنا إلى أن القضاء الفرنسي استقر على عدم إلزام الإدارة بلصق طلب الترخيص بفتح محل ضار بالصحة في جميع الأمكنة التي تبعد خمسة كيلومترات عن مقر المحل، كما يقضي التنظيم المتعلق بذلك، إذ إنه إذا ثبت أن اللصق قد تم في جميع الجهات لمسافات تقريبية تسمح بالعلم بالأمر<sup>(١٠١)</sup>.

ومما تقدم نلاحظ أن الإجراءات والشكليات التي تؤثر في سلامة قرار الضابطة الإدارية هي التي لا تنقص من ضمانات حقوق وحرريات الأفراد ولا تؤثر على صحة القرار في جانبه الموضوعي، بحيث يمكن التفاوضي عنها أو تداركها لإصلاحها، أو تمت الإجراءات ولكن بخلافات جزئية بصورة غير جسيمة، بحيث يتفاوضي القضاء عن رقابتها ولا يعتد بها كحجة في إبطال القرار الضابط.

ومما تقدم نجد أن ديوان المظالم بصفته محكمة قضاء إداري رقابته على مدى توافر ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري بشكل عام، وهو ما يستتبعه رقابتها عليه في قرار الضبطية الإدارية، وفي هذا الخصوص أورد ديوان المظالم السعودي في قراره، بأنه: «لا يكفي جهة الإدارة تحقيق المصالح والتصرف في حدود سلطتها التقديرية لإجازة قرارها والحكم بسلميتها، بل يجب عليها إصدار قرارها وفقاً للإجراءات التي حددها المنظم قصداً منه لتحقيق المصالح العامة، وحفاظاً على الحقوق، إذ إن قواعد الشكل والإجراءات وضعت لحماية المصلحة العامة ومصصلحة الأفراد على حد سواء، ومخالفتها تستدعي بطلان القرارات للأفراد، ومراعاة تلك الأوضاع الشكلية للقرار الإداري لا تقل أهمية عن مراعاة النصوص الموضوعية للنظام بأي حال»<sup>(١٠٢)</sup>.

(٩٩) قرار ديوان المظالم رقم رقم ٤٢٣/ت/٦، تاريخ ٥١٤٢٧هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم لعام ٥١٤٢٧هـ، ص ٦٩٣ وما بعدها.

(١٠٠) انظر: الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٦٤٠.

(١٠١) قرار مجلس الدولة الفرنسي تاريخ ١٩٠٩/١١/١٢، مشار إليه في: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٦٧٧.

(١٠٢) قرار ديوان المظالم رقم ٢٢٣/ت/٥، تاريخ ٥١٤٢٧هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم لعام

ومن جهة أخرى، أكد ديوان المظالم في أحد قراراته على عدم تكبير سلطات الإدارة باتباع إجراءات شكلية مرهقة ومؤدية إلى الرتابة، بل إن القضاء الإداري يأخذ الأمور بعين الاعتبار بالتكليف السليم لكل وقعة ونازلة بحسبها، وتحقيق المناط فيها بكون مخالفة الشكل مؤثرة من عدمها، وعلى هذا الأساس استقر القضاء الإداري على كون أي إخلال بشكل القرار الإداري أو بما يجب اتباعه من إجراءات مقررة في النظام يؤدي إلى قابلية القرار للإلغاء بغير حاجة إلى النص صراحة، على أن يكون جزاء الإخلال هو البطلان حسب ما يقرره القاضي الإداري فيما يُعرض عليه من وقائع.<sup>(١٠٣)</sup>

ولا بد من الإشارة هنا، إلى أن القضاء الإداري السعودي بشكل عام قد إستقر على التفرقة بين الشكليات والإجراءات الجوهرية، والشكليات والإجراءات الثانوية، معتبراً أن القرار الإداري يبطل في حالة إغفال الشكليات والإجراءات الجوهرية. وفي هذا الخصوص جاء في أحد قرارات ديوان المظالم السعودي، أن القضاء الإداري درج على أن هناك إجراءات شكلية ثانوية من الممكن ألا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، وهما نوعان: أولهما: الإجراءات المقررة لمصلحة جهة الإدارة وحدها، وثانيهما تلك الإجراءات التي لا تؤثر مخالفتها على مضمون القرار الإداري المطعون فيه. وحيث إنه بالنظر إلى الفقه والقضاء الإداريين تظهر نتيجة، مفادها أن الإجراءات الشكلية الجوهرية تشمل كل إجراء من شأنه أن يؤثر في صحة القرار الإداري. والمقصود بالشكل والإجراء الجوهرية هو ذلك الإجراء الذي إذا أهمل كان من شأنه أن يقلل من الضمانات التي تحمي حقوق الأفراد، وهو ذلك الإجراء الذي إذا راعته كان سيؤدي إلى تعديل القرار الإداري، فلا يصدر على النحو الذي صدر به، كما أن الأحكام المستقرة في القضاء الإداري تؤكد أن كل ما تقرره الأنظمة واللوائح من أشكال وإجراءات تستهدف الأفراد العاديين في مواجهة خطأ الإدارة وتسرعها تعتبر أشكالا جوهرية، يؤدي إغفالها أو مخالفتها جزئياً أو كلياً إلى وسم القرار الإداري بعدم المشروعية، ويجعله بالتالي حقيقاً بالإلغاء.<sup>(١٠٤)</sup>

وتأكيداً لذلك، قرر ديوان المظالم السعودي في قراره أن عدم اشراك مندوب جهة حكومية في لجنة وفقاً لما ينص عليه النظام يجعل القرار الإداري الصادر مشوباً بعيب الشكل والإجراءات<sup>(١٠٥)</sup>

١٤٢٧هـ، ص ١١٣٤ وما بعدها.

(١٠٣) قرار ديوان المظالم رقم ٤٣٣/ت/٦، تاريخ ١٤٢٧هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان

المظالم لعام ١٤٢٧هـ، ص ٦٩٣ وما بعدها.

(١٠٤) قرار ديوان المظالم رقم (٢٢٣/ت/٥)، تاريخ ١٤٢٧هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم لعام

١٤٢٧هـ، ص ١١٣٤ وما بعدها.

(١٠٥) قرار ديوان المظالم رقم (١٠٥/ت/٣)، تاريخ ١٤٠٨هـ، مشار إليه في: الجربوع، عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع

السابق، ص ٢١٧.

وفي نطاق الظروف الاستثنائية، يمكن الاعتقاد من جهتنا أنها تشكل ذريعة للإدارة العامة للتصل من اتباع الشكل والإجراءات المنصوص عليها في النظام، إذ لا يكون القرار الإداري مشوباً بعبء الشكل والإجراءات إذا دأبت الإدارة إلى إصدار قرارات إدارية من دون التقييد بالشكليات والإجراءات المنصوص عليها في النظام، وذلك في حال حدوث ظروف استثنائية تتطلب سرعة اتخاذ القرارات الإدارية حماية للنظام العام وحسن سير المرافق العامة في الدولة.

### المطلب الثالث:

#### الرقابة القضائية على الوسائل المستخدمة من قبل هيئات الضبط الإداري

سلطات الضبط الإداري وفي معرض ممارستها لأعمالها في حفظ النظام العام يجب أن تختار الوسيلة الملائمة لذلك، بحيث لا يكفي أن تكون الوسيلة التي لجأت إليها الإدارة مشروعة في ذاتها، كذلك يجب أن يكون عمل الإدارة هنا يستند إلى سبب صحيح، علاوة على وجوب أن تلجأ الإدارة إلى اختيار الوسيلة التي تتلاءم مع سبب التدخل، ووجوب التناسب مع الظروف المادية التي دفعت الإدارة إلى استخدام وسائل الضبط، بحيث لا تلجأ إلى استخدام وسائل صارمة وقاسية لمواجهة ظروف غير خطيرة، بحيث يمكن تلافيها بوسائل أقل قسوة وصرامة، إذ يجب ألا تتقيد الحريات العامة إلا بالقدر الذي تقتضيه طبيعة الحال، وبما يتناسب مع مقتضيات النظام العام.<sup>(١٠٦)</sup>

وعلى هذا النحو، فإن الوقائع التي بني عليها القرار وإن كانت موجودة وقائمة وحتى لو تم تكييفها تكييفاً قانونياً سليماً، فإن القضاء الإداري يراقب أيضاً مسألة التناسب بين القرار والوقائع التي تبني عليها بحيث يلغى القرار لعيب في السبب كلما كان هنالك عدم ملاءمة ظاهر بين القرار والوقائع التي استند إليها مصدر القرار.<sup>(١٠٧)</sup>

ويرى الباحث هنا، أن الإدارة - كقاعدة عامة - تستقل في تقدير ملائمة قراراتها، إلا أنه نظراً إلى تعلق قرارات الإدارة الضبطية بحقوق وحريات المواطنين بصورة مباشرة، فإن الإدارة ملزمة هنا بعدم استخدام وسائل لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدر فيها، وهي بذلك تخضع للرقابة القضائية.

وعليه، فإن القضاء لا يقتصر على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المتخذة، وإنما يراقب كذلك ملاءمتها لسبب التدخل، بمعنى أن تتناسب شدة الإجراء المتخذ مع خطورة تهديد النظام العام. غير أن ذلك لا يعني أن القاضي الإداري قد أصبح قاضي ملاءمة بالإضافة إلى كونه قاضي مشروعية، لأنه في الحقيقة لا يراقب الملاءمة إلا في الحالات التي تكون فيها عنصراً من عناصر

(١٠٦) الطماوي، الضبط الإداري، المرجع السابق، ص ٢٨٢.

(١٠٧) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، المرجع السابق، ص ٣٤٧.

المشروعية، ويراقب القضاء الإداري فضلاً عن ذلك عيب الاختصاص في قرار الضبط وكذلك عيب الشكل، بالإضافة إلى عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق. وقد أكد ديوان المظالم السعودي ذلك في أحد قراراته والذي جاء فيه: «تجري أحكام ديوان المظالم على أن رقابته على قرارات الإدارة هنا هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة فإذا تعرضت للملاءمة فيكون باعتبار هذه الملاءمة عنصراً من عناصر المشروعية وبناءً على هذا لا يتعرض الديوان لرقابة الملاءمة إذا كان القرار قد استهدف المصلحة العامة وخلا من مخالفة النظام».<sup>(١٠٨)</sup>

### الخاتمة:

يتفق الفقه والقضاء الإداريين على وجوب فرض رقابة قضائية على أعمال مؤسسات الضبط الإداري، وخاصة في ظل تأثير هذه الأعمال على الحقوق والحريات العامة للأفراد، وهو ما انتهجه القضاء الإداري السعودي ممثلاً بديوان المظالم، إذ فرض رقابته على جميع الأعمال الصادرة عن مؤسسات الضبط الإداري، وذلك لضمان التزام الإدارة العامة بمبدأ المشروعية، والذي يقضي بأن تكون أعمال الإدارة باعتبارها سلطة عامة في الدولة وكذلك قراراتها مطابقة لأحكام القوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة تحت طائلة بطلانها ووجوب إلغائها.

وفي ختام حديثنا في هذه المسألة، فقد خلصنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، والتي نورد أهمها في النقاط التالية:

### أولاً- النتائج

- ١- حيث تستند الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية على أحكام الشريعة الإسلامية الغراء في أعمالها، فقد أنشأت المملكة العربية السعودية هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والتي تقوم بالمهام المنوطة بالحسبة في الشريعة الإسلامية. وبطبيعتها تمثل هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر أحد أهم مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية.
- ٢- يتصف الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية بالطابع الإداري المحايد، وهو ما يتفق عليه أغلب الفقه والقضاء الإداريين في أغلب الدول على اختلاف أنظمتها الإدارية، إذ إن مؤسسات الضبط الإداري في المملكة تعمل بصورة مستقلة عن نظام الحكم كما هو الحال بالنسبة إلى هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، مستمدة صلاحياتها من الأنظمة والقوانين المعمول بها في الدولة، وطبقاً لمبدأ المشروعية.

(١٠٨) قرار ديوان المظالم رقم (٨٦/٢٥) لعام ١٤٠١هـ. غير منشور.

٣- فرض ديوان المظالم رقابته القضائية على أعمال مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية في العديد من المجالات والأوجه، ابتداءً من التزام المؤسسات الضبطية بمبدأ المشروعية، إضافة إلى الرقابة على صحة أركان القرارات الإدارية الصادرة عن مؤسسات الضبط الإداري، ويستوي الأمر فيما إذا كانت هذه القرارات صادرة في الظروف العادية أو الاستثنائية. ويعزى ذلك نظراً إلى ما ترتبه أعمال مؤسسات الضبط الإداري من آثار تُمس فيها الحقوق والحريات العامة للأفراد.

### ثانياً - التوصيات

نلحظ من خلال هذا البحث، أن هنالك مجموعة من الضوابط التي يجب الأخذ بها بعين الاعتبار عند إعمال الرقابة القضائية على مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية، والتي يمكن تحديدها بالنقاط التالية:

١- رغم وجود رقابة قضائية على أعمال مؤسسات الضبط الإداري، فلا نرى غضاضة بالقول بوجود تأكيد وجود رقابة قضائية واسعة للتأكد من أن تدابير هيئات الضبط الإداري مبنية على أسباب جديّة صحيحة وحقيقية، وذلك حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم نظراً إلى ارتباط أعمال مؤسسات الضبط الإداري بالحقوق والحريات العامة للأفراد.

٢- حيث تمثل هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر أحد أهم مؤسسات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية، نجد هنا وجوب أن يتمتع القائمون على هذه المؤسسة بقدر كافٍ في فهم القانون وأهداف الضبط الإداري، تجنباً لأي تعسف في استخدام السلطة بما يؤثر سلباً على حقوق وحريات المواطنين. إضافة إلى وجوب أن يكون هناك رقابة داخلية على أعمال هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر قبل إخضاعها للرقابة القضائية، وذلك لضمان حسن سير عمل هذه الهيئة.

٣- يجب على الإدارة العامة عند استخدامها سلطاتها الضبطية من الالتزام بمبدأ المشروعية في الأحوال كافة، وهو ما يتطلب الرقابة القضائية على أعمال مؤسسات الضبط الإداري من ضرورة في توسيع أوجه الرقابة في ملاءمة القرارات الملائمة بين الإجراء الضبطي المتخذ من قبل هيئات الضبط الإداري وتناسبه مع جسامة الخطر.

٤- يمثل مبدأ المشروعية الأساس الذي تقوم عليه أعمال الضبط الإداري، ونرى هنا وجوب تحديد نطاق مبدأ المشروعية، الذي يتطلب تحديد اختصاصات كل جهة ضبطية على حدة وبيان الأهداف المراد تحقيقها من كل ضبط إداري غير الأهداف العامة، وهو ما يساعد بالنتيجة على إخضاعه للرقابة القضائية.



٥- تجنباً للتعدي على مبدأ المشروعية من قبل السلطات الإدارية في المملكة العربية السعودية عند استعمالها لسلطاتها الضبطية، يجب إعمال نظام التعويض في أحكام واختصاصات ديوان المظالم بصفته الهيئة القضائية الإدارية العليا للنظر في النزاعات الإدارية بين الأفراد والإدارة العامة .

٦- حيث إن الضبط الإداري يهدف إلى صيانة النظام العام كفاية أساسية ورئيسة له، فإن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري تتطلب الأخذ بعين الاعتبار قدر الإمكان المفاهيم المتغيرة والمتطورة لفكرة النظام العام في الدولة، وهو ما يستلزم ضرورة مراجعة النصوص القانونية وتقيحها بشكل مستمر ومتواصل لتلافي أي نقص أو عيب يكتنفها، وخاصة في ظل التطورات التي تطرأ على المجتمع كله، والمصاحبة لتطور فكرة النظام العام في المجتمع والدولة. ووجوب أن يتم ذلك من دون التأثير على الحقوق والحريات العامة للمواطنين.

### قائمة المراجع

#### أولاً: القرآن الكريم

#### ثانياً: الأحاديث النبوية الشريفة

- صحيح مسلم، كتاب الإيمان، باب كون النهي عن المنكر من الإيمان، حديث رقم ٧١.
- سنن أبي داود، كتاب الملاحم، باب الأمر والنهي، حديث رقم ٣٧٧٤.

#### ثالثاً: المعاجم اللغوية

- ١- ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين، لسان العرب، دار المعارف، بيروت، ج ٤.
- ٢- مسعود، جبران (١٩٩٢)، معجم الراشد، بيروت: دار العلم للملايين.

#### رابعاً: الكتب

- ١- البنا، محمود عاطف (١٩٨٠). حدود سلطات الضبط الإداري، القاهرة: من دون ناشر.
- ٢- أبو زيد، جابر سعيد (٥١٤٢١). القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار حافظ للنشر، السعودية.
- ٣- بسيوني، هاشم عبد الرؤوف (٢٠٠٨). نظرية الضبط الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.
- ٤- جمال الدين، سامي (١٩٩٣). أصول القانون الإداري: نظرية العمل الإداري، الإسكندرية، من دون ناشر.

- ٥- خليل، خالد ومصطفى، حسن (١٩٩٧). نظام الحسبة، عمان: دار المسيرة.
- ٦- رسلان، أنور (١٩٩٩). وسيط القضاء الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية.
- ٧- الزعبي، خالد (١٩٩٣). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية.
- ٨- السبيعي، صالح (٥١٤٢٢). الضبط الإداري في المملكة، الرياض: معهد الإدارة العامة.
- ٩- شبير، محمد عثمان (١٤٢٣هـ). إحياء وتطوير مؤسسة الحسبة لحماية حقوق الإنسان، منشورات الجمعية العلمية السعودية للحسبة، المملكة العربية السعودية.
- ١٠- الشرقاوي، سعاد (١٩٧٤). رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري، جامعة القاهرة.
- ١١- الشريف، محمود سعد الدين (١٩٦٤). أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، منشورات مجلس الدولة المصري، السنة ١٢، مصر.
- ١٢- شطناوي، علي خطار (٢٠٠٤). موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، عمان: دار الثقافة للنشر.
- ١٣- الطماوي، سليمان (١٩٨٤). النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة: دار الفكر العربي.
- ١٤- الطماوي، سليمان (١٩٩٦). القضاء الإداري: قضايا التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الأول. القاهرة: دار الفكر العربي.
- ١٥- الطهراوي، هاني (١٩٩٨). القانون الإداري، الكتاب الأول، عمان: دار الثقافة للنشر.
- ١٦- عبد الوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٩). النظرية العامة للقانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- ١٧- العطار، فؤاد (١٩٧٦). القانون الإداري، الجزء الأول، (من دون ناشر).
- ١٨- علي، أحمد مدحت (١٩٧٨). نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة (من دون ناشر).
- ١٨- الغوييري، أحمد عودة (١٩٩٧). القضاء الإداري الأردني، الطبعة الأولى، (من دون ناشر).
- ٢٠- كنعان، نواف (١٩٩٦). القانون الإداري الأردني: الكتاب الأول، عمان: مطابع الدستور التجارية.
- ٢١- كنعان، نواف (١٩٩٩). القضاء الإداري في الأردن، ط ١، عمان: (من دون ناشر).
- ٢٢- مشرف، عبد العليم عبد المجيد (١٩٩٨). دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة: دراسة مقارنة، القاهرة: دار النهضة العربية.

٢٢- نده، حنا (١٩٧٢). القضاء الإداري في الأردن، عمان: من دون ناشر.

### خامساً: الدوريات

- ١- الجربوع، أيوب (٥١٤٣٣)، عيب الشكل في القرار الإداري: دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المطالم في المملكة العربية السعودية، مجلة العدل، العدد (٥٦)، السنة الرابعة عشرة.
- ٢- سلطان، عبد المنعم أحمد (٢٠١٢). الحسبة في الإسلام، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، عدد خاص.
- ٣- الطماوي، سليمان (١٩٩٣). الضبط الإداري: دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، العدد الاول، دبي.
- ٤- قدوش، سميرة (٢٠١٢). الحسبة في الإسلام: الحسبة زالت أم مازالت، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، عدد خاص.
- ٥- مرسي، حسام الدين (٢٠١٢). نظام الحسبة في الإسلام، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، عدد خاص، مصر.
- ٦- المخلافي، دائل محمد (١٩٩٦). الضبط الإداري والنظام العام: دراسة تحليلية للأسس والمفاهيم العامة، مجلة الدراسات الاجتماعية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، العدد الثاني، ديسمبر، صنعاء.

### سادساً: الرسائل الجامعية

- ١- أبو الخير، عادل (١٩٩٢). الضبط الإداري وحدوده، رسالة دكتوراه، حقوق بني سويف، القاهرة: جامعة القاهرة.
- ٢- الصارمي، سعيد (٢٠٠١). دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، دراسة مقارنة بين الأردن وعمان، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.
- ٣- صومان، رامي (٢٠٠٤). الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن.
- ٤- عزوز، سكينه (١٩٩٠). عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، الجزائر.
- ٥- هياجنة، سعيد (١٩٨٨). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان.

**سابعاً: المراجع باللغة الأجنبية**

- Castagne(j), le controle juridictionnel de la legalite des actes de police administrative, LGDJ, 1966.
- Jean rivero : Droit Administratif, 2ème édition, Paris, Précis, Dalloz
- Marie. Christine Rouault, droit administratif. gualino éditeur, 2000.
- yves gaudemet, traité de droit administratif générale. tome 1, 16 édition L.G.D.J, Dépôt legal, novembre 2001.

**ثامناً: التشريعات**

- ١- اللائحة التنفيذية لنظام هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، الصادرة بموجب قرار الرئيس العام لهيئة الامر بالمعروف والنهي عن المنكر رقم (٢٧٤٠) تاريخ ٢٤/١٢/١٤٠٧هـ.
- ٢- نظام الآثار السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢٦ في ٢٢/٦/١٣٩٢هـ.
- ٣- نظام ديوان المظالم السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨، تاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ.
- ٤- نظام قوات الأمن الداخلي السعودي رقم (٢٠) لسنة ١٣٨٤هـ.
- ٥- نظام المرور السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٩، وتاريخ ٦/١١/١٣٩١هـ.
- ٦- نظام المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة السعودي الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ١٦٣ تاريخ ١٥/٣/١٣٨٢هـ بأمر ملكي رقم ١٧ تاريخ ١٨/٣/١٣٨٨هـ.
- ٧- نظام المطبوعات السعودي، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٦٥ تاريخ ٢٣/٣/١٤٠٢هـ، بموجب المرسوم الملكي رقم م/١٧ تاريخ ١٣/١٤/١٤٠٢هـ.
- ٨- نظام المناطق السعودي، الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٢ تاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.
- ٩- نظام هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بموجب المرسوم الملكي رقم (٧٣) بتاريخ ٢٦/١٠/١٤٠٠هـ.