مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: الحدود الدستورية والقانونية المقيدة لأعمال الضبط الإداري
اسم الكاتب: سعيد سالم المظلوم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8343
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 05:42 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

دورية علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 16، العدد 2
ربيع الثاني 1441 هـ / ديسمبر 2019 م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

الحدود الدستورية والقانونية المقيدة لأعمال الضبط الإداري

سعيد سالم المظلوم

كلية القانون - جامعة الشارقة

الشارقة - الإمارات العربية المتحدة

تاريخ الاستلام: 2016-05-07 **تاريخ القبول: 2016-11-23**

ملخص البحث:

تناولت الدراسة موضوع الحدود الدستورية والقانونية المقيدة لأعمال الضبط الإداري، وذلك من خلال مقدمة عرض الباحث فيها موضوع هذه الدراسة متناولاً مشكلة الدراسة وأهميتها، ومن ثم عرض لخطة الدراسة والتي تضمنت ثلاثة مباحث، تناولت في المبحث الأول موضوع أساس مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها وذلك من خلال مطلبين، الأول تناول أساس مسؤولية السلطة الإدارية عن أعمالها والثاني تناول مسؤولية سلطه الضبط الإداري عن أعمالها، فيما عرض في المبحث الثاني موضوع المشروعية كقيد على أعمال الضبط الإداري وذلك من خلال مطلبين، الأول تناول مضمون المشروعية وعلاقتها بسلطة الضبط الإداري، والثاني تناول أثر تطبيق مبدأ المشروعية في أعمال الضبط الإداري، بينما تناول في المبحث الثالث موضوع الحماية الدستورية والقانونية للحقوق والحريات كقيد على أعمال الضبط الإداري وذلك من خلال مطلبين، الأول تناول التنظيم الدستوري للحقوق والحريات، والثاني تناول التنظيم التشريعي للحقوق والحريات، تلا ذلك خاتمه الدراسة والنتائج التي تم التوصل إليها.

الكلمات الدالة: الضبط الإداري، مبدأ المشروعية، الحدود الدستورية والقانونية، مسؤولية السلطة.

2-16 .indd 39 30/12/2019 9:54 AM

مقدمة:

لما كان احترام حريات وحقوق الأفراد يشكل التزاماً قانونياً تلتزم به سلطة الضبط الإداري، فإنه يلزم تقييد تلك السلطة بقيود تمثل ضمانات قانونية لهذه الحقوق والحريات، ويتحقق هذا الضمان عن طريق وضع قواعد دستورية وقانونية نابعة من المبادئ القانونية السائدة والقائمة في الدولة، حيث تشكل تلك القواعد حدوداً وقيوداً على سلطة الضبط بما تضعه من أسس وضوابط تحكم سلامة الإجراء الضابط، وسلامة سنده القانوني والدستوري.

إشكالية الدراسة:

أولا: الإجابة عن التساؤول القائم، هل هناك إختلاف بين أساس مسؤولية السلطات الإدارية عن أعمالها سواء كانت بخطأ أو من دون خطأ ؟

ثانيا: بيان القيود التي يفرضها الدستور على المشرع العادي عند تصديه لتنظيم بعض الحقوق والحريات العامة.

أهمية الدراسة:

توضيح القيود والحدود الدستورية والقانونية النابعة من المبادئ العامة للقانون، والتي تلتزم باحترامها جهات الضبط الإداري أثناء ممارستها لسلطاتها.

خطة الدراسة:

المبحث الأول: أساس مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها.

المبحث الثاني: المشروعية كقيد على أعمال الضبط الإداري.

المبحث الثالث: الحماية الدستورية والقانونية للحقوق والحريات كقيد على أعمال الضبط الإداري.

الخاتمة والنتائج.

2-16 .indd 40 30/12/2019 9:54 AM

المبحث الأول: أساس مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها

سيتناوله الباحث على النحو الآتي:

المطلب الأول: أساس مسؤولية السلطة الإدارية عن أعمالها

تقوم مسؤولية االسلطه الإدارية عن أعمالها إما على أساس الخطأ[1]، أو دون خطأ وهي مسؤولية تقوم عندما ينتفي ركن الخطأ عن التدبير الضبطي، على النحو الآتي:

الفرع الأول: مسؤولية السلطة الإدارية على أساس الخطأ

أولا: معايير الفقه الإداري في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

1. معيار الأهواء الشخصية:

نادى به الفقيه الفرنسي لافرييـر، ومضمونه أن الخطأ يعتبر شخصياً إذا كان العمل الضار مطبوعاً بطابع شخصي يكشف عن سوء نية الإنسان وعدم تبصره، في حين يعتبر الخطأ مرفقياً إذا كان العمل الضار غير مطبوع بطابع شخصي

2. معيار الخطأ الخارج عن نطاق الوظيفة:

نادى به الفقيه هوريو، ومضمونه أن الخطأ يكون شخصياً إن أمكن فصله عن أعمال الوظيفة مادياً ومعنوياً، ويكون الخطأ مرفقياً إن كان يدخل ضمن أعمال الوظيفة ولا يمكن فصله عنها.

3. معيار الغاية:

نادى به الفقيه ديجي، ويقوم هذا المعيار على أساس الغاية من التصرف الإداري الخاطئ، فإن كان تصرف الموظف قد تم بحسن نية، فإن خطأه يعد خطأ مرفقياً، أما إذا كان قصده تحقيق أهداف شخصية يكون خطأً شخصياً.

4. معيار جسامة الخطأ:

نادى به الفقيه الفرنسي جيز، على أساس درجة جسامة الخطأ، فالخطأ يعتبر شخصياً إذا بلغ من الجسامة حداً لا يمكن اعتباره من الأخطاء العادية، في حين أن الخطأ المرفقي هو الخطأ البسيط الذي يتعرض له الموظف عادة أثناء قيامه بواجبات وظيفته.

(1) محمد عبدالعال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، (مطبوعات جامعة الإمارات، 2000م)، ص: 370 وما بعدها.

2-16 .indd 41 30/12/2019 9:54 AM

5. معيار الالتزام الذي تم الإخلال به:

نـادى بـه الفقيـه الفرنسـي «D.Rasy»، علـى أسـاس موضوعـي يتعلـق بطبيعـة الالتـزام الـذي تـم الإخـلال بـه، سـواء كان مـن الالتزامـات العامـة أو كان الالتـزام الـذي تـم الإخـلال بـه مرتبطـاً بالعمـل الوظيفـي.

أمـا بالنسـبة لفقهـاء القانـون الإداري فـي مصـر، فإنهـم فرقـوا بيـن الخطـأ الشـخصي والخطـأ المرفقـي مسـتخدمين فـي ذلـك عـدة معاييـر[1]، كمعيـار الأهـواء الشـخصية، ومعيـار الخطـأ الخـارج عـن نطـاق الوظيفـة، ومعيـار الغايـة ودرجـه الجسـامة والمرجـع فـي ذلـك هـو تقديـر القاضـي لـكل حالـة علـى حـده، أمـا بالنسـبة للخطـأ المرفقـي، فلقـد قسـم فقهـاء القانـون الإداري فـي فرنسـا ومصـر، حـالات الخطـأ المرفقـي إلـى ثـلاث حـالات هـي: « سـوء أداء المرفـق للخدمـة - عـدم أداء المرفـق للخدمـة - بـطء المرفـق فـي أداء الخدمـه».

ثانيا: موقف القضاء الفرنسي والمصري والإماراتي في تحديد الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

لـم يأخـذ مجلـس الدولـة الفرنسـي بمعيـار محـدد مـن المعاييـر التـي نـادى بهـا فقهـاء القانـون الإداري للتمييـز بيـن الخطـأ الشـخصي والخطـأ المرفقـي، حيـث اعتبـر مجلـس الدولـة الفرنسـي الخطـأ شـخصياً فـي الحـالات التاليـة[2]:

- حالـة الخطـأ الخـارج عـن نطـاق الوظيفـة، كمـا فـى حالـه أصابـه شـرطي لزميلـه فـي السـكن بطلـق نـاري علـى سـبيل الخطـأ.
- حالة الخطأ الذي يرتكبه الموظف بسوء نية أثناء الوظيفة وبمناسبتها .
- حالة الخطأ الجسيم الذي يرتكبه الموظف أثناء الوظيفة وبمناسبتها.

ومـن أحـكام القضـاء الفرنسـي فـي هـذا الشـأن حكـم محكمـه التنـازع الفرنسـية سـنه 1987م حيـث قضـت بـأن اعتـداء عامـل البريـد علـى أحـد الاشـخاص أثنـاء تسـليمه أحـد الطـرود البريديـة والـذي كشـف عـن نيتـه العدوانيـة تجـاه المجنـي عليـه يعـد خطـأ شـخصي[3].

أمـا فـي مصـر، فلقـد فـرق مجلـس الدولـة المصـري بيـن الخطـأ الشـخصي والخطـأ المرفقـي منـذ البدايـة، واعتمـد فـي تحديـده للخطـأ الشـخصي علـى معياريـن همـا: « معيـار نيـة الموظـف

(1) محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، (دار الفكر العربي، 1992م)، ص: 480.

(2) رمزي الشاعر، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، (1980م)، ص: 307.

(3) محمد عبدالعال السناري، المرجع السابق، ص: 380 وما بعدها.

2-16 .indd 42 30/12/2019 9:54 AM

المخطئ، ومعيار مدى جسامة الخطأ المرتكب»[1].

أما بالنسبة لقضاء دولة الإمارات، نجد أنه ميز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في العديد من أحكامه، ومنها حكم محكمة استئناف أبوظبي والتي قضت بأنه: «تنص المادة 63 من قانون الخدمة المدنية المعمول به في إمارة أبوظبي على أن الموظف لا يسأل إلا عن خطئه الشخصي، بحيث لا يتحمل الموظف هذا التعويض إلا إذا كان الضرر ناتجاً عن خطئه الشخصي، وتتحمله الجهة الإدارية إذا كان ما صدر عن الموظف لا يدخل في دائرة الخطأ الشخصي، وبالتالي يدخل في دائرة الخطأ المرفقي»[2].

كما تتماثل حالات الخطأ المرفقي في دولة الإمارات مع تلك التي أخذ بها الفقه والقضاء الإداريين في كل من فرنسا ومصر، وهي: «سوء أداء المرفق للخدمة، وعدم أداء المرفق للخدمة، وبطء المرفق في أداء الخدمة»، وفي ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: «الفعل الضار الصادر من الإدارة قد يتخذ صورة نشاط سلبي ومنها الأضرار التي تصيب المارة من جراء سقوطهم في حفر الطريق العام غير المضاءة ليلاً..»[3].

ثالثا: مسؤولية السلطة الإدارية عن الخطأ الشخصي والمرفقي

بالنسبة لموقف القضاء الفرنسي، فلقد مر بعدة مراحل بشأن مدى مسؤولية السلطة الإدارية عن الأخطاء الشخصية والمرفقيه، وذلك على النحو الآتي:

- مرحلة عدم الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي[4].
- مرحلة الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي[5]
- مرحلة إقرار مسؤولية الدولة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها[6]..

وبالنسبة لموقف القضاء في مصر، فالغالب الأعم من أحكام مجلس الدولة المصري لا

(1) حكم المحكمه الإدارية العليا فى مصر بتاريخ 8 يونيو 1985م، الموسوعه الإدارية الحديثه، ج23، ص 80.

(2) حكم محكمة استئناف أبوظبي بتاريخ 31 يولية 1980م في الاستئناف رقم 279 لسنة 1979م، والمشار إليه لدى محمد عبدالعال السناري، المرجع السابق، ص: 418.

(3) حكم المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 21 يونية 1978م، الدائرة المدنية، القضية رقم 5 للسنة الخامسة القضائية، غير منشور، والمشار إليه لدى د. محمد عبدالعال السناري، المرجع السابق، ص: 421.

(4) Cat, La responsabilité civile des Fonctionnaires publics, (ces Paris: 1922), p: 225.

(5) انظر في ذلك، الفقيه الفرنسي جينز، مقالة في مجلة القانون العام الفرنسية، والمشار إليه لدى، د. محمد عبدالعال السناري، المرجع السابق، ص: 409.

(6) المرجع السابق، ص: 411 وما بعدها.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 43 30/12/2019 9:54 AM

يقضي بمسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها إلا إذا كانت تلك الأخطاء مقرونة بخطأ مرفقي.

أما في دولة الإمارات، نجد أن القضاء أخذ بعدة قواعد في شأن تحديد مسؤولية كل من السلطه الإدارية والموظف عن الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي على النحو الآتي[1]:

- تسأل الإدارة عن الخطأ المرفقي تأسيساً على أن المرفق ذاته هو الذي تسبب في إحداث الضرر.
- يسأل الموظف عن خطئه الشخصي فقط ولا يسأل عن الخطأ المرفقي.
- تسأل الإدارة أمام الشخص المتضرر من الأخطاء الشخصية لموظفيها التي تقع منهم أثناء أو بسبب الأعمال المكلفين بها، تأسيساً على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وفي ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها بأن: «مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه شرطها أن تكون للمتبوع على من وقع منه الإضرار سلطة فعلية في رقابته وتوجيهه ولو لم يكن حراً في اختياره، وأن يكون الفعل الضار قد وقع من التابع أثناء تأديته وظيفته أو بسببها أو كان استغل وظيفته أو ساعدته هذه الوظيفة أو هيأت له بأي طريقة كانت فرصة إتيان الفعل الضار، سواء ارتكبه لمصلحته الشخصية أو لمصلحة المتبوع». م 313 معاملات مدنية[2].
- إذا تسبب في الضرر عدة أخطاء منها خطأ للإدارة مرفقي وخطأ شخصي اشترك معه فرضاً في إحداث الضرر، أو اشترك خطؤهما مع خطأ المضرور نفسه في إحداث الضرر، وفي ذلك قضت محكمة التمييز في دبي في حكم لها بأن: «تعدد المسؤولين عن فعل ضار أثره مسؤولية كل منهم بنسبة نصيبه في هذا الفعل، وللقاضي الحكم بالتساوي أو بالتضامن أو بالتكافل فيما بينهم»[3]

(1) محمد عبدالعال السناري، المرجع السابق، ص: 425.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعون رقم 155، 223، 233 لسنة 20 ق، جلسة 19/11/2000م، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا من دوائر المواد المدنية والتجارية والشرعية المدنية والأحوال الشخصية، السنة 22، 2000م، من يناير وحتى ديسمبر، (مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، 1422هـ - 2001م)، ط1، ص: 1553.

(3) حكم محكمة تمييز دبي في الطعن رقم 158 لسنه 2006, طعن مدني، والطعن رقم 179 لسنه 2006، طعن مدني، جلسة 14/1/2007م، والمشار إليه في مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة في المواد المدنية والتجارية والعمالية والأحوال الشخصية للعام 2007، حقوق، (من سبتمبر إلى ديسمبر 2007، العدد 18)، ج:2، ص: 13.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 44 30/12/2019 9:54 AM

الفرع الثاني: مسؤولية السلطة الإدارية دون خطأ

ساهم قضاء مجلس الدولة الفرنسي في إنشاء المسئولية الإدارية من دون خطأ عموما، ومسؤولية سلطات الضبط الادري من دون خطا على وجه الخصوص، وهو ما سيتم تناوله بالشرح على النحو الآتي:

أولا: الأسس التي تقوم عليها مسؤولية السلطه الإدارية بدون خطأ

وضع مجلس الدولة الفرنسي، الأسس التي تقوم عليها مسؤولية سلطه الضبط الإداري من دون خطأ، وذلك على النحو الآتي[1]:

1. المخاطر، وتشمل كل ما يتعرض له الأفراد من مخاطر من جراء ما تباشره الدولة من أنشطة خطرة.
2. المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة.

ثانيا: خصائص مسؤولية السلطه الإدارية بدون خطأ

لمسؤولية السلطة الإدارية بدون خطأ خصائص معينة يمكن إجمالها على النحو الآتي[2]:

1. تعد مسؤولية سلطه الضبط الإداري بدون خطأ مسؤولية احتياطية أو تكميلية.
2. تقوم مسؤولية سلطه الضبط الإداري بدون خطأ على ركنين فقط هما: ركن الضرر وركن علاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة المشروع.
3. يشترط مجلس الدولة الفرنسي لقيام مسؤولية سلطه الضبط الإداري من دون خطأ توافر عدة شروط وهي:
   أ. أن يكون الضرر خاصاً، أي ينحصر في فرد معين أو عدد معين من الأفراد.
   ب. أن يكون الضرر جسيماً يتجاوز حدود الضرر العادي.

ويجب ملاحظة ضرورة تحقق الشرطين معاً حتى تقوم مسؤولية سلطه الضبط الإداري من دون خطأ، فلا يكفي تحقق أحدهما فقط لقيام هذه المسؤولية.

4. لا تستطيع سلطه الضبط الإداري التخلص من عبء المسؤولية دون خطأ إلا بإثبات

(1) محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص: 431 وما بعدها.

(2) محمد عبدالعال السناري،المرجع السابق، ص: 427.

2-16 .indd 45 30/12/2019 9:54 AM

أحد أمرين وهما:

أ. أن الضرر يرجع إلى قوة قاهرة لا دخل للإدارة فيها.

ب. أن الضرر الذي لحق المضرور إنما يرجع إلى فعل المضرور نفسه.

ثالثا: حالات المسؤولية من دون خطأ

1. حالات المسؤولية من دون خطأ على أساس المخاطر، وتشمل الآتي[1]:

- الأضرار الناجمة عن استخدام الأماكن والأشياء والأدوات والمواد الخطرة، سواء متفجرات أو أسلحة نارية.
- الأضرار التي تصيب الغير من حوادث الأشغال العامة.
- الأضرار التي تصيب موظفي وعمال الدولة الدائمين ومعاونيهم المؤقتين، والمتطوعين من تلقاء أنفسهم، من جراء حوادث وإصابات العمل.

2. حالات المسؤولية من دون خطأ على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة[2]:

- حالات الأضرار الدائمة الناشئة عن الأشغال العامة، كما في حالة إقامة محطة مجاري بالقرب من بعض المساكن، مما يترتب عليه انتشار رائحة كريهة تؤرق أصحاب هذه المنازل.
- حالات الأضرار الناشئة عن الامتناع المشروع للإدارة، كما في حالة عدول الإدارة المشروع عن تنفيذ بعض اللوائح للمصلحة العامة.
- حالات الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية المشروعة، كما في حالة فصل الموظفين المشروع نتيجة إلغاء وظائفهم.

أخيراً، ومما سبق، نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقام مسؤولية السلطه الإدارية- بحسب الأصل- على أساس الخطأ، ولكنه أخذ بصفة احتياطية وعلى سبيل الاستثناء بأحكام مسؤولية السلطة الإدارية من دون خطأ[3].

(1) محمد عبدالعال السناري، المرجع السابق، ص: 433.

(2) المرجع السابق، ص: 443.

(3) انظر في ذلك: د. عمار عوابدي، مرجع سابق، ص: 182.

2-16 .indd 46 30/12/2019 9:54 AM

أما القضاء الإداري في مصر، فلقد أقام مسؤولية السلطه الإدارية على أساس الخطأ، ولم يأخذ بأحكام مسؤوليتها من دون خطأ إلا في القليل النادر من أحكامه، ولكنه عدل عن الأخذ بها في أحكامه الحديثة، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها بأن: «لا تسأل جهة الإدارة عن القرارات التي تصدرها إلا في حاله وقوع خطأ من جانبها، وأن تلحق بصاحب الشأن ضرراً، وأن تقوم رابطة السببية بين الخطأ والضرر -انتفاء أي عنصر- لا مجال للتعويض..»[1].

وفي دولة الإمارات نجد أن القضاء قد أقام مسؤولية السلطه الإدارية على أساس الخطأ، ولم يأخذ بأحكام المسؤولية من دون خطأ، وفي ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها بأن: «القرار الإداري ولو صدر خالياً من سببه -وجوب أن يكون مستنداً إلى سبب ومبرر لإصداره باعتباره تصرفاً قانونياً من جانب جهة الإدارة، خضوعه في ذلك لرقابة القضاء، ثبوت عدم صحة السبب- يشوب القرار بعيب مخالفة القانون ولو ظنت الإدارة بحسن نية صحة هذا السبب، ولا كان القرار مشوباً فضلاً عن ذلك بعيب الانحراف في السلطة»[2].

المطلب الثاني: مسؤولية سلطه الضبط الإداري عن أعمالها

فكره الضبط الإداري للسلطات والهيئات الإدارية شأنها شأن الأفكار والنظم القانونية تطورت تطورا ملحوظا نتيجه للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتي تركت بصماتها على هذه الفكره، وهو ما يقودنا للبحث عن الأسس التي تستند إليها مسؤولية هذه السلطات الضبطية عن أعمالها، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري

هنالك عدد من القواسم والخصائص المشتركه، والتي من الممكن البناء عليها لوضع تعريف محدد لفكره الضبط الإداري، وهي كالآتي[3]:

أولا: نشاط إداري وقائي، يهدف الى التدخل فى فى نشاطات الأفراد بقصد تنظيمها لا

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4690 لسنة 41 ق، إدارية عليا، جلسة 15/11/1997م، المشار إليه لدى شريف الطباخ، الموسوعة القضائية الحديثة في أحكام المحكمة الإدارية العليا منذ إنشائها وحتى الآن، الجزء الرابع، (المنصورة: دار الفكر والقانون، 2009/ 2010م)، ط2، ص: 399.

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 585 لسنة 25 ق، جلسة 22/6/2004م، والمشار إليه في مجموعه الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الأول في القرار الإداري خلال الفترة من 1975م ولغاية 2005م، (مطبوعات جامعه الإمارات، 1427هـ - 2005م)، ط1، ص: 370.

(3) أحمد فتحي سرور، المشكلات المعاصره للسياسه الجنائيه، القاهره، مطبعه جامعه القاهره، 1983م، ص40.

2-16 .indd 47 30/12/2019 9:54 AM

تقييدها وذلك من أجل وقاية النظام العام في المجتمع .

ثانيا: نشاط مخصص لهدف.

ثالثا: نشاط ذو حدود وضوابط.

رابعا: نشاط يستند إلى السلطة العامة.

خامسا: نشاط يستهدف حفظ النظام العام .

مما سبق ممكن أن يعرف الضبط الإداري بأنه:« نشاط وقائي مخصص الهدف، ذو حدود وضوابط، تمارسه الإداره باستخدام أعمال قانونية ومادية من أجل حفظ النظام العام».

الفرع الثاني: طبيعه سلطه الضبط الإداري

اختلف الفقه في شأن تحديد طبيعه الضبط الإداري اختلافا كبيرا وهو ما سيتم شرحه على النحو التالي:

أولا: الضبط الإداري سلطه قانونية محايده، حيث ذهب جانب من الفقه الإداري الى القول بأن الضبط الإداري سلطه قانونية محايده تمارس في حدود القانون.

ثانيا: الضبط سلطه سياسية، فالنظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية واجتماعيه، حيث يزداد تركيزه في الحماية على كل ما يتصل بالسلطه السياسية وأهدافها.

ثالثا: الضبط سلطة من سلطات الدولة، على الرغم من أن المقومات الأساسية لاعتبار سلطه ما، سلطه من سلطات الدولة لا تتوافر في سلطه الضبط الإداري[1]، إلا أننا نجد أن بعض الفقه اتجه الى اعتبار سلطه الضبط الإداري سلطه من سلطات الدولة.

مما سبق يتبين لنا أن تحديد طبيعه سلطه الضبط الإداري أمر بالغ الصعوبه، ولإدراك حقيقه طبيعه سلطه الضبط نرى أنه يتعين التمييز بين النظم الديمقراطية والنظم الغير ديمقراطية «السياسيه»، حيث نجد أن طبيعه سلطه الضبط الإداري في ظل النظم الديمقراطيه، لا تشكل أمرا معاديا للحرية أو الحقوق، بل تعد وسيله لتهيئه المناخ المناسب لممارسة أفراد المجتمع حقوقهم وحرياتهم، حيث تكون هذه السلطه في ظل هذه النظم

(1) تتمثل هذه المقومات في:
- أن ينص عليها الدستور
- أن يكون لها اختصاص يستهدف تحقيق المصلحه العامة .
- أن تكون قادره على ممارسة اختصاصها ووضعه موضع التنفيذ .

2-16 .indd 48 30/12/2019 9:54 AM

الديمقراطية سلطه قانونية محايده تمارس فى إطار من الضوابط والضمانات التي تكفل عدم تجاوزها لحدودها، أما فى ظل النظم غير الديمقراطية، حيث لا يوجد اعتراف بكيان الفرد وحقوقه وحرياته، تزداد أهمية سلطه الضبط الإداري وتفقه حيادها، وتتحول الى أداة مسخرة لحماية النظام السياسي القائم، وتصبح بالتبعية سلطة سياسية تمارس لأغراض سياسية محضه منقطعه الصله بالنظام العام .

المبحث الثاني: المشروعية كقيد على أعمال الضبط الإداري

يكاد يجمع الفقه على أن مبدأ المشروعية يعني سيادة حكم القانون، وتتحقق سيادة القانون بخضوع الإدارة والدولة بصفة عامة للقانون، بحيث تكون تصرفاتها الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة، وهذا النظام القانوني يشمل كل قواعد القانون الوضعي أياً كان مصدرها وشكلها، وسواء كانت مدونة أو غير مدونة[1].

غير أنه يجب ملاحظه أن مبدأ المشروعية لا يعني مصادره النشاط الإداري في جميع الاحوال، بل إنه يتلاءم ويتوافق مع حاجات السلطه الإدارية فى تحقيق أهدافها وغاياتها خاصه إذا ما عرضت لها ظروف تستدعي هذا الخروج على القواعد العامه[2] .

وبناء على ما تقدم، فسوف يتناول الباحث بالشرح والتوضيح مبدأ المشروعية بوصفه قيداً على سلطة الضبط الإداري، وذلك من خلال مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: مضمون المشروعية وعلاقتها بسلطة الضبط الإداري

من بين أهم الضمانات الأساسية التي تحمي الأشخاص من انحراف وتعسف هيئات وسلطات الضبط الإداري، هو التزام هذه الأخيرة بالقانون فيما تقوم به من أعمال، وهذه الضمانة تتحقق من خلال الأخذ بمبدأ المشروعية.

ويكاد يجمع الفقه على هذا المعنى، وهو أيضاً ما اعتنقه المشرع الدستوري في كل من فرنسا ومصر والإمارات[3].

(1) عادل سعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص:277.

(2) حسن أحمد علي، ضمانات الحرية في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، (جامعة القاهرة، 1979م)، ص:28.

(3) حيث تنص المادة 26 من دستور الإمارات 1971م على أن: «الحرية الشخصية مكفولة لجميع المواطنين ولا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حجزه إلا وفق أحكام القانون، ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو المعاملة الحاطة بالكرامة»، كما تنص المادة 41 من دستور مصر 1971 على: «الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد

2-16 .indd 49 30/12/2019 9:54 AM

سنتناول في هذا المطلب مضمون المشروعية وعلاقتها بسلطة الضبط الإداري على النحو الآتي:

الفرع الأول: مضمون المشروعية

المشروعية بمعناها الواسع والشامل هي سيادة القانون، أو هي مطابقة أي تصرف أو عمل للقانون، سواء كان ذلك التصرف أو العمل في مجال القانون العام أو القانون الخاص، وهو ما يعني خضوع الدولة والقرارات الصادرة منها للقانون، وذلك على اختلاف أنواع هذه القرارات وعلى اختلاف نوع القانون الذي يسودها[1].

تبعاً لذلك، فلقد عُرف مبدأ المشروعية في نطاق القانون الإداري بتعريفات متعددة تتراوح بين الضيق والسعة[2].

ولقد اختلف الفقهاء فيما بينهم حول تحديد مضمون التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، وذلك على النحو الآتي:

الرأي الأول: يرى أصحابه أنه يقصد بخضوع الإدارة للقانون، أن تتفق كافة تصرفات الإدارة القانونية والمادية مع حكم القانون.

الرأي الثاني: ويرى أصحابه أن المقصود من خضوع الإدارة للقانون هو ضرورة استنادها في كل تصرفاتها وأعمالها القانونية والمادية إلى أساس من القانون، فلا يكفي أن تكون تصرفات الإدارة غير مخالفة للقانون، وإنما يجب أيضاً أن تكون مستندة ومبنية على قاعدة قانونية قائمة تجيز هذه التصرفات حتى تكون مشروعة، ويلاحظ أن هذا الرأي يضيق من نطاق حرية الإدارة في التصرف.

أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة، وذلك وفقاً لأحكام القانون. ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي».

(1) محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص: 5 وما بعدها.

(2) فلقد ذهب البعض من فقهاء القانون الإداري ومنهم الفقيه الفرنسي «André de Laubadère» إلى تعريف مبدأ المشروعية بأن: «السلطات الإدارية يتعين عليها في قراراتها أن تكون متطابقة مع أحكام القانون، أو بعبارة أكثر دقة بالشرعية، والتي تعني مجموعة القواعد القانونية، على أن يؤخذ القانون ليس فقط بالمعنى الشكلي، بل أيضاً بمعناه الموضوعي»، كما عرفه الدكتور سليمان الطماوي: «يقصد بهذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، ويؤخذ القانون في هذا المجال بمدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة، سواء أكانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وأياً كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها -القانون الدستوري، القانون العادي، فاللائحة، فالقرار الفردي-، وأياً كان نوع تصرف الإدارة، سواء كان عملها قانونياً أو مادياً»، انظر في ذلك، قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير مقدمة إلى جامعة باجي مختار، (الجزائر: عنابه، 2006م)، ص: 12 وما بعدها.

2-16 .indd 50 30/12/2019 9:54 AM

الرأي الثالث: ويرى أصحابه أن أعمال الإدارة وتصرفاتها القانونية والمادية لا تكون مشروعة إلا إذا كانت مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة تشريعية عامة قائمة قبل مباشرة التصرف.

والرأيان الأول والثاني يلقيان تأييداً من الفقه والقضاء الفرنسي دون الرأي الثالث، وهما رأيان متكاملان وليسا متعارضين، حيث يضع أحدهما – وهو الأول – التزاما سلبيا على السلطه الإدارية بأن تكون ملتزمه في تصرفاتها بعدم مخالفه القانون، ويضع الرأي الثاني على عاتقها التزاما إيجابيا بأن تكون تصرفاتها مستندة الى القانون بمعناه الواسع، فالسلطه الإدارية في تصرفاتها وأعمالها يجب أن تسير وفقا للرأيين مجتمعين[1].

كما يجب أن تلتزم السلطه الإدارية بالخضوع للقانون في جميع تصرفاها سواء الإيجابية أو السلبية والتي يتعين عليها القيام بها سواء كانت تصرفات قانونية أو مادية وذلك على النحو الآتي:

- مبدأ المشروعية والتصرفات الإيجابية: حيث يتعين على السلطه الإدارية الضبطية أن تلتزم باحترام القواعد القانونية التي تشكل الشرعية، ومن المسلم به أن هذا التقييد مجدود إلى حد ما، وذلك بقدر ما تترك القاعدة للسلطه الإدارية هامشا للاختيار في مبادراتها، وهنا يكمن التمييز الأساسي بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية.

- مبدأ المشروعية والتصرفات السلبية: أن مبدأ المشروعية ليس من آثاره فقط إلزام السلطه الإدارية باحترام الشرعية في التصرفات الإيجابية التي تتخذها تلقائيا، إنما يلزمها أيضا بالتصرف ولا يسمح لها بالامتناع، كما هو فى الحالات التالية[2]:

  - عندما يفرض القانون على السلطه الإدارية بطريقة دقيقة ومحددة أن تتخذ إحدى الإجراءات، فلا شك أن الإدارة تكون ملزمة بالتدخل.

  - في حاله عدم وجود نص قانوني محدد يلزم السطه الإدارية بالتدخل، ففي هذه الحالة يكون للسلطه الإدارية سلطه تقدير ملائمة التصرف ولكن ليس معنى ذلك أنها تكون ذات سلطة مطلقة.

  - أن السلطة الإدارية تكون ملزمة باتخاذ الإجراءات اللائحية اللازمة لتنفيذ القوانين، ويجب أن تتدخل في هذا الشأن خلال – مهلة معقولة – وامتناعها

(1) محمد عبدالعال السناري، المرجع السابق، ص: 13 وما بعدها.

(2) عادل سعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص286.

2-16 .indd 51 30/12/2019 9:54 AM

عـن القيـام بذلـك يعـد أحـد أوجـه عـدم المشـروعية ممـا يعرضهـا للمسـئولية .

الفرع الثاني: المشروعية وسلطة الضبط الإداري

يقصـد بسـلطة الضبـط الإداري تلـك السـلطة التـي ينـاط بهـا أساسـاً مهمـة وضـع كافـة القواعـد القانونيـة موضـع التنفيـذ.

ففـي مجـال الضبـط الإداري، يثـار التسـاؤل عـن المـدى الـذي تلتـزم بـه السـلطه التنفيذيـة بقاعـدة المشـروعية اثنـاء ممارسـتها لوظيفتهـا المتعلقـه بالضبـط الإداري؟

تبـدو صعوبـة الإجابـة عـن هـذا التسـاؤل نظـرا لوجـود قـدر مـن التعـارض الظاهـر بيـن آثـار ممارسـه وظيفـه الضبـط الإداري وبيـن غايتهـا الاساسـية . تلـك الغايـة التـي تتبلـور فـى جـواز اتخـاذ كل مـا مـن شـأنه الحفـاظ علـى النظـام العـام بمدلولاتـه الثـلاث، ومـع مـا يمكـن أن يرتبـه ذلـك مـن آثـار تتمثـل فـي إمـكان المسـاس بالحريـات الفرديـة ومـن ثـم تقييدهـا.

وتكمـن الخطـوره فـي انـه فـي كثيـر مـن الاحيـان تسـتطيع سـلطه الضبـط أن تسـد الثغـرات التشـريعية بمـا تصنعـه مـن قواعـد عامـه، كمـا تسـتطيع فـي بعـض الحـالات أن تصـدر تدابيـر ضبـط فرديـة دون أن تسـتند فـي ذلـك إلـى نـص، بـل أحيانـا بالمخالفـه لنـص قائـم .

غيـر أن هـذا التحـرر لا يمكـن إطلاقـا أن يـؤدي بنـا الـى التسـليم بتحلـل السـلطه الإداريـة مـن كافـة ضوابـط المشـروعية فـي سـبيل المحافظـه علـى النظـام العـام، ذلـك أن هنالـك العديـد مـن الضمانـات القانونيـة التـي تهـدف إلـى وضـع سـلطه الضبـط فـى حـدود الغايـة التـي قامـت مـن أجلهـا.

وفـي مجـال الضبـط القضائـي، نجـد أن الضبـط القضائـي يخضـع أساسـاً لإشـراف السـلطة القضائيـة، كمـا نجـد أن غالبيـة رجـال الضبـط القضائـي يختـارون مـن رجـال الضبـط الإداري، وذلـك بسـبب وجـود ارتبـاط وثيـق بيـن مهـام الوظيفتيـن، وعـن علاقـة المشـروعية بالسـلطة القضائيـة، نجـد أن مبـدأ المشـروعية يتجـه بخطابـه القانونـي إلـى السـلطة القضائيـة، كونهـا تمثـل الضمـان لتحقيـق المشـروعية وإرسـاء القانـون وصيانـة الحقـوق والحريـات وتوقيـع الجـزاء المناسـب فـي حالـة عـدم المشـروعية، فالقضـاء هـو الـذي يملـك تقريـر المشـروعية مـن عدمهـا، وذلـك مـن خـلال رقابتـه علـى الإجـراءات الجنائيـة فـي جملتهـا، بقيامـه بالتحقيـق مـن مـدى مراعـاه هـذه الإجـراءات للضمانـات التـي كفلهـا القانـون للحريـة الشـخصية، لأن القضـاء يملـك سـلطات ومكنـات نحـو الإجـراء المخالـف وشـخص مرتكبـه، فيملـك القضـاء سـلطه إهـدار الاجـراء وكافـه مـا يترتـب عليـه مـن نتائـج، وأيضـا سـلطه العقـاب عمـا قـد يشـكله الحصـول علـى مثـل هـذا الاجـراء مـن جرائـم، وكذلـك النظـر فـي إمـكان تقريـر مسـئولية المخالـف عنـه

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 52 30/12/2019 9:54 AM

مدنيا أو جنائيا أو إداريا، ومن ثم إلزامه بتعويض المضرور عما لحقه من أضرار[1].

أما عن علاقة المشروعية بسلطة الضبط الإداري في مجال التنفيذ العقابي، نجد أن سلطة الدولة في التنفيذ تنشأ بمقتضى حكم الإدانة الحائز لحجية الشي المقضي فيه، ويعد هذا الحكم سندا تنفيذيا تنتهي إليه الدعوى الجنائية بحيث لا يمكن البدء في التنفيذ بدونه، ولذلك تقوم السلطه الإدارية في التنفيذ على المحكوم عليه عقب انتهاء دور المحكمه في تحديدها للعقوبة بعد تطبيقها للقانون، وعليه نجد أن هذه العلاقه تلاحظ من خلال التزام هذه السلطات الضبطية بالإشراف والتنفيذ وفقاً لمقتضيات مبدأ المشروعية عن طريق التقيد بالقوانين واللوائح التنفيذية والخاصة بالإشراف على تنفيذ العقوبات الصادرة من السلطة القضائية، وكفالة حقوق وحريات من قيدت حريته بالأسلوب والطريقة التي تحفظ عليه كرامة الإنسان[2] .

المطلب الثاني: أثر تطبيق مبدأ المشروعية في أعمال الضبط الإداري

يترتب على تطبيق مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري خضوع سلطة الضبط للقانون، ومقتضى ذلك أن كل تصرف تجريه سلطة الضبط وتخالف به قواعد القانون يقع باطلا وغير نافذ، فضلا عما يترتب عليه من مساءلة الإدارة بتعويض الضرر عنه.

وتأسيساً على ما تقدم، تترتب النتائج التالية على ضوء تطبيق مبدأ المشروعية على أعمال سلطات الضبط الإداري:

أولاً: مبدأ تدرج القواعد القانونية

وفقاً لذلك المبدأ، تتدرج القواعد القانونية تدرجاً شكلياً، أي بحسب السلطة التي أصدرتها، كما أنها تتدرج كذلك تدرجاً موضوعياً، أي بالنظر إلى مضمون القاعدة وفحواها، فتأتي الأعمال المشروعة المجردة في مرتبة أعلى من الأعمال الذاتية أو الشخصية، ولو اتحد مصدر القاعدتين، وعن طريق ذلك المبدأ تنفذ أحكام القانون من القمة إلى القاعدة وفقاً لأسس دستورية وإدارية يستند إليها التدرج في النظام القانوني، فالتدرج يشكل المجرى الذي تسري فيه أحكام القانون، كما تتحقق عن طريقه الضمانات القانونية في العدالة والمساواة في الحقوق والالتزامات، وتبدو أهمية التدرج في علاقته بكفالة الحريات ومن ثم تقييد سلطه الضبط، ذلك أن هيمنه الدستور على قواعد المشروعية يعني ابتداء بطلان قواعد التشريع المخالفه لأحكامه، وهو يعني فى المقام الثاني تقييد أعمال الإداره الضبطية

(1) محمد عصفور، البوليس والدولة، القاهرة، دار النشر غير مذكورة، 1971م، 398 وما بعدها .

(2) أحمد ضياء الدين محمد خليل، مشروعية الدليل في المواد الجنائية، (القاهرة: 1983م)، ص: 669.

2-16 .indd 53 30/12/2019 9:54 AM

لأعمال المشروعه شكلا وموضوعا، وبهذا يحدد مضمون المشروعية وحدودها بالنسبة لكل سلطة ضبطية مبيناً القواعد التي تلتزم بها[1].

ثانياً: مبدأ سيادة الدساتير والرقابة على دستورية القانون

يأتي هذا المبدأ في القمة من تدرج النظام القانوني في الدولة، فالدستور هو الذي ينشئ السلطات العامة في الدولة بما في ذلك السلطة التشريعية، فيحدد لكل منها الاختصاصات، كما يضع عليها القيود، وينظم الإجراءات التي تمارس بها تلك الاختصاصات، فإذا خالفت السلطة التشريعية الدستور أو خرجت عن حدود الاختصاصات التي رسمت لها، تكون قد تجاوزت سلطاتها، ومن ثم يبطل كل إجراء تتخذه في هذا الشأن، لذلك يجب أن تكون السلطه التشريعية خاضعه للرقابه، واذا كانت النظم السياسية تسلم بضروره الرقابه، إلا أن بها فرقا في فهمها لطبيعه هذه الرقابة ومداها .

وتشكل الرقابة القضائية على دستورية القوانين ضمانة قوية للأفراد في مواجهة سلطة الضبط، فالتحديد الدستوري أو القانوني للحريات يفرض على سلطات الضبط الإداري قيوداً لصالح الحريات لا تستطيع أن تتحلل منها إلا في الظروف الاستثنائية[2].

ثالثاً: الالتزام بالمبادئ العامة للقانون

حيث تخضع سلطة الضبط للمبادئ القانونية العامة والتي يستخلصها القاضي من جملة النظام القانوني، فهي بالتالي تشكل قيداً على سلطة الضبط، كما تجدر الإشارة في هذا الجانب إلى أن إخضاع سلطة الضبط الإداري للمبادئ العامة للقانون لا يتعلق فقط بقراراتها الفردية، بل أيضاً بنشاطها التنظيمي بكافة صوره، حتى لو كان ذلك النشاط يمارس في صورة لوائح مستقلة[3].

المبحث الثالث: الحماية الدستورية والقانونية للحقوق والحريات كقيد على أعمال الضبط الإداري

إذا كان لسلطة الضبط الإداري أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بالحفاظ على النظام العام، وذلك وفقاً للإجراءات والأساليب المقررة قانوناً، إلا أن صلاحيتها بذلك لا يمكن أن تكون مطلقة، بل يقع على عاتقها التزام دستوري وقانوني باحترام حقوق الأفراد وحرياتهم،

(1) نعيم عطية، مساهمة في دراسة النظرية العامة للحريات الفردية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، (جامعة القاهرة، 1963 - 1964م)، ص: 104 وما بعدها.

(2) ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، (القاهرة: 1971م)، ص:80.

(3) محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 431.

2-16 .indd 54 30/12/2019 9:54 AM

وتختلف الضمانات القانونية المقررة لكفالة ممارسه الأفراد لحقوقهم وحرياتهم لدى الفقه الدستوري والإداري، لكن ورغم ذلك، إلا أن هناك إجماعاً فقهياً على اعتبار الحماية الدستورية والتشريعية للحقوق والحريات هو الضمان الأساسي لممارستها، وهو ما سيتم تناوله بالشرح على النحو الآتي:

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للحقوق والحريات

لبيان التنظيم الدستوري للحقوق للحريات العامة، فلا بد من تناول الأساليب الدستورية في تنظيم الحقوق والحريات العامة، وما يترتب على ذلك من نتائج قانونية على النحو الآتي:

الفرع الأول: الأساليب الدستورية في تنظيم الحقوق والحريات

تختلف الأساليب التي تتبع في تنظيم الحريات العامة دستورياً من دستور إلى آخر، وذلك بحسب الأصول السياسية والفلسفية التي يقوم عليها نظام الحكم داخل الدولة، إضافة لاختلاف التطورات التاريخية لكل دولة على انفراد، وذلك على النحو الآتي[1]:

أولا: تنظيم الحقوق والحريات في ديباجة أو مقدمة الدستور أو وثيقة إعلانه

يعتبر تطرق المشرع الدستوري لحقوق الإنسان وحرياته العامة في مقدمة الدستور، أو ديباجته، أو وثيقه إعلانه، إنما يمثل إيماناً واعتناقاً من السلطة التأسيسية التي قامت بإعداد الدستور بحقوق الإنسان وحرياته العامة، حيث تحرص معظم الدساتير المعاصره على أن تتضمن في مستهلها ديباجه أو مقدمة أو وثيقه إعلان تتناول بالتحديد المبادئ الأساسية التي يحرص عليها المجتمع[2] .

ولقد احتوى الدستور الفرنسي الصادر سنه 1958م على مقدمه أوضحت تمسك الشعب الفرنسي بصفة رئيسة بحقوق الإنسان التي حددها إعلان الحقوق الفرنسي الصادر سنه 1789م، كما تضمن الدستور المصري الصادر سنه 1971م وثيقه إعلان تضمنت المبادئ التي يهدف النظام السياسي إلي تحقيقها والمتعلقه بصيانه حقوق الإنسان وحرياته، كما نصت على برامج عامة تعمل سلطات الدولة على تحقيقها .

ولقد اختلف الفقه الدستوري بصدد القيمة القانونية لمقدمة الدستور، وبصورة مشابهة للخلاف الحاصل بصدد القيمة القانونية لإعلانات الحقوق، إذ اتجه بعض الفقه إلى اعتبار

(1) محي شوقي أحمد، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1986م)، ط1،ص: 256.

(2) محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، (بدون دار نشر، 1985م)، ص: 46.

2-16 .indd 55 30/12/2019 9:54 AM

مقدمة الدستور جزءًا منه، ولها ذات القيمة القانونية لنصوصه، بينما اتجه بعضهم إلى إعطاء قيمة قانونية لمقدمة الدستور تعلو على القيمة القانونية للنصوص الدستورية، في حين ميز فريق ثالث بين الأحكام الوضعية والقواعد المنهجية الواردة في مقدمة الدستور[1].

ثانياً: تنظيم الحقوق والحريات في إعلانات الحقوق

إعلانات الحقوق والحريات هي وثائق توجد إلى جانب النصوص الدستورية تعبر فيها الدولة عن فلسفة المجتمع وما يجب أن يقوم عليه من أسس، وتشكل كذلك ضمانة أساسية في مواجهة سلطات الدولة، وتظهر أهمية إعلانات الحقوق من الناحيتين السياسية والأدبية على حد سواء، فسياسياً تمثل إعلانات الحقوق والحريات ثمرة نجاح الشعوب في كفاحها تجاه الحكام من أجل الحصول على حقوقها وحرياتها، وهو ما يدفعهم إلى صياغة هذه المكاسب في وثيقة كبرى يعتقد واضعوها أنها تسمو على كافه القوانين، ومن الناحية الأدبية تمثل هذه الإعلانات عاملاً من أهم عوامل الإرشاد وتنوير الأفكار وهداية الشعوب[2].

إن تقرير الحقوق والحريات العامة في إعلانات الحقوق يمثل أسلوباً مميزاً للنظام الدستوري الفرنسي، حيث صدر أول إعلان للحقوق عام 1789م، حيث يلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي يعمل على تطبيق المبادئ العامة في إعلانات الحقوق والحريات العامة في الأحكام القضائية الصادرة منه، وذلك على اعتبار أن ما تتضمنه يمثل تطبيقاً للمبادئ العامة للقانون[3] .

ثالثاً: تنظيم الحقوق والحريات في متن الدستور

إن إيراد النص على الحقوق والحريات في متن الدستور، إنما يضفي عليها نوعاً من القدسية والاحترام، إذ يمنحها قيمة قانونية تسمو على غيرها من القواعد القانونية الأخرى، حيث يترتب على ذكرها في متن الدستور خير ضمان لها مما يمكن أن تتعرض له من انتهاك من قبل سلطات الدولة.

ولقد خصص الدستور المصري الصادر سنه 2014م الباب الثاني منه، للمقومات الأساسية للمجتمع سواء الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافيه، أتبعها بتخصيص الباب الثالث للحقوق والحريات والواجبات العامة، وهو ما سار عليه الدستور الدائم لدولة الإمارات

(1) . رافع شبر، القانون الدستوري، الجزء الثاني، نظرية الدستور، (بدون دار نشر، 2004م)، ص: 6 - 7.

(2) ثروت عبدالعال احمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، (دار النهضة العربية، 1998م)، ص: 72- 73.

(3) فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، (بغداد: دار الحكمة للطباعة والنشر، 1988م)، ص:19.

2-16 .indd 56 30/12/2019 9:54 AM

والصادر سنه 1996م، حين خصص الباب الثالث منه كذلك للحريات والحقوق والواجبات العامة[1].

ومما تجدر الإشاره إليه فى هذا الخصوص، هو أنه يمكن التمييز بين أسلوبين مختلفين من أساليب تقرير الحريات دستوريا[2]:

- **الأول:** أن ينص المشرع الدستوري على حريات وحقوق عامة مطلقه لا تقبل التقييد أو التنظيم، كحرية العقيده، وحظر إبعاد المواطن عن وطنه، فهي حريات من طبيعتها الإطلاق وعدم التقييد، وبالتالي فهي لا تخضع للتدخل التشريعي لتنظيمها .
- **الثاني:** أن ينص الدستور على بعض الحريات ويوكل أمر تنظيمها الى القانون، وهي حريات ذات طبيعة اجتماعيه، نظرا لما يتطلبه تنفيذها من قيام الدولة بنشاط إيجابي توفر بمقتضاه الوسائل المادية لممارستها كرعاية الأسره وحق العمل، وحرية التعبير عن الرأي، وفي هذه الحالة نجد أن أغلب الفقه المعاصر يكاد يجمع على أنه يجب أن يكون هذا التنظيم على ضوء أحكام الدستور، وهو ما يمثل قيداً على سلطة المشرع العادي.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على إيراد الحقوق والحريات في الدستور

متى ما ورد النص على الحريات العامة في النصوص الدستورية، ترتبت النتائج التالية:

1. تتحصن هذه الحقوق والحريات العامة بالحماية الدستورية.
2. يلاحظ أن اختلاف الصياغة القانونية للنصوص الدستورية الخاصة بالحقوق والحريات من قبل المشرع الدستوري لا يكون عبثاً، بل دلالة على تباين وجهات نظر المشرع لها[3].
3. انتهاك الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة من قبل بعض سلطات الضبط

(1) من الأمثلة على التنظيم الدستوري الحقوق والحريات العامة في الدستور المصري للعام 2014، ما ورد النص عليه في المادة 58 بأن: «للمنازل حرمة، وفيما عدا حالات الخطر، أو الاستغاثة لا يجوز دخولها، ولا تفتيشها، ولا مراقبتها أو التنصت عليها إلا بأمر قضائي مسبب..»، وكذلك ما نصت عليه المادة 26 من الدستور الدائم لدولة الإمارات بأن: «الحرية الشخصية مكفولة لجميع المواطنين ولا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حجزه إلا وفق أحكام القانون ..».

(2) عادل سعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص330.

(3) ثروت عبدالعال أحمد، مرجع سابق، ص: 91.

2-16 .indd 57 30/12/2019 9:54 AM

الإداري بالدولة لا يمكن أن ينفي القيمة القانونية للحماية الدستورية لهذه الحقوق والحريات، إذ إن مثل هذا الانتهاك قد يحدث في أوقات وظروف معينة، كما في حالات الظروف الاستثنائية خلال فترة زمنية معينة ولا يمكن أن تكون دائمة[1].

4. تتأثر كذلك هذه الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة بمدى الوعي السياسي للشعب وقدرته على التخفيف من وطأة انتهاك هذه الحقوق والحريات العامة من قبل سلطات الدولة.

5. هناك كذلك اتجاه فقهي يعتبر الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة مجرد «وعد دستوري»، يتطلب تدخل المشرع العادي من أجل وضع النصوص الدستورية موضع التطبيق بغية ممارسة الإقرار بها، وذلك عن طريق تنظيم هذه الحقوق والحريات العامة ضمن إطار تشريعي يحقق النظام العام[2].

المطلب الثاني: التنظيم التشريعي للحقوق والحريات

إذا كان الأصل أن يتم النص على الحقوق والحريات العامة في صلب الدستور، إلا أن النصوص الدستورية لا يمكن أن تتسع لتنظيم ما ورد عليه النص من حقوق وحريات عامة للأفراد، لذلك فإن المشرع الدستوري قد يترك أمر تنظيم هذه الحقوق والحريات العامة للمشرع العادي ضمن حدود معينة يجب التقيد بها وعدم مخالفتها، وهو ما سيتم بحثه على النحو الآتي:

الفرع الأول: السلطة المختصة بتنظيم الحقوق والحريات

يتفق الفقه الإداري على أن المبدأ السائد في عملية تنظيم الحقوق والحريات والتي ورد النص عليها في النصوص الدستورية، يتمثل بانفراد السلطة التشريعية بتلك المهمة، وهو ما يمكن إرجاعه لعدة أسباب، وذلك على النحو الآتي[3]:

- المشرع العادي لا يمكن بحال من الأحوال أن يعمل على التضييق على الحقوق والحريات العامة كونه هو المعبر عن إرادة الأمة.

(1) عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص:332.

(2) نعيم عطية، مساهمة في دراسة النظرية العامة للحريات الفردية، مرجع سابق، ص: 159- 161.

(3) انظر في ذلك:

فاروق عبدالبر، موقف عبدالرزاق السنهوري من قضايا الحرية والديمقراطية، (القاهرة: دار النشر الذهبي للطباعة، 2005م)، ص:11.

سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، مرجع سابق، ص:147.

2-16 .indd 58 30/12/2019 9:54 AM

- كما أن تقييد الحقوق والحريات العامة من قبل سلطة محددة «السلطة التشريعية»، بعد اتباع عدة إجراءات موضوعة سلفاً بالدستور، إنما يقلل من الإفراط في فرض قيود على الحقوق والحريات العامة.

- ما يتصف به التشريع كذلك من عدم رجعية، وعمومية، وتقرير قواعد موضوعية لكافة الأفراد، سواء بإنشاء أو تعديل مراكز قانونية لغرض احترام الحقوق المكتسبة.

وترتيباً على ما تقدم وفي نطاق هذه الدراسة، فالسلطة المختصة بتنظيم الحقوق والحريات العامة في فرنسا هي السلطة التشريعية وهو من المبادئ المستقرة منذ صدور إعلان الحقوق للعام 1789م، وحتى صدور دستور1958م، والذي حدد اختصاص البرلمان بالتشريع على سبيل الحصر، كذلك الأمر في مصر، حيث إن اختصاص المشرع بتنظيم الحقوق والحريات العامة يجد سنده في العديد من النصوص الدستورية[1]، وتطبيقاً لذلك قضت محكمه القضاء الإداري في مصر في حكم لها بأن: «الحريات العامة في مصر، إذا أجاز الدستور تقييدها، لا تقيد إلا بتشريع، وهذا هو المبدأ الذي انعقد عليه إجماع الفقه الدستوري..»[2]، كذلك في دولة الإمارات، فلقد نص دستور دولة الإمارات للعام 1971م في العديد من مواده على اختصاص المشرع القانوني بتنظيم الحقوق والحريات العامة[3].

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أن الفقه الإداري ذهب إلى أنه لا يجوز للمشرع العادي أن يتدخل لغرض تنظيم الحقوق والحريات العامة، من دون إحالة صريحة له من المشرع الدستوري، وإذا ما أريد له القيام بذلك، فلا بد من تعديل النص الدستوري ذاته[4].

الفرع الثاني: حدود التنظيم التشريعي للحقوق والحريات

حاول فقهاء القانوني الإداري وضع حدود للتنظيم التشريعي للحقوق والحريات العامة، إلا أنهم اختلفوا في معايير هذا التنظيم التشريعي، على النحو التالي:

(1) ومن ذلك على سبيل المثال: الحريات الشخصية (م41)، حرمة المساكن (م44)، سرية المراسلات (45/2)، حرية الرأي والتعبير (م47)، وغيرها من الحقوق والحريات التي نص الدستور على تنظيمها بموجب أحكام القانون.

(2) قرار محكمة القضاء الإداري في مصر رقم 587/ س5. ق في 21/5/1951م، أورده د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، المرجع السابق، ص: 338.

(3) ومن ذلك على سبيل المثال: الحرية الشخصية (25)، شخصية العقوبة (28)، حرية التنقل والإقامة (29)، وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي نص الدستور على تنظيمها بموجب أحكام القانون.

(4) محمد عصفور، الحرية بين المفكرين الديمقراطي والاشتراكي، (بدون دار نشر، 1961م)، ص:13.

2-16 .indd 59 30/12/2019 9:54 AM

- اتجه البعض إلى محاولة التمييز بين تنظيم الحريات العامة وبين تقييدها، على اعتبار أن التنظيم يرد على كيفية ممارسة الحرية، والتقييد يؤدي إلى الانتقاص منها أو ردها إلى جوهرها، واعتبروا أن المعيار الذي يمكن الاستناد إليه في هذا الخصوص هو معيار موضعي وليس شخصياً، يقوم على الكشف على النوايا المقترنة بالتشريع وقت صدوره[1].

- واتجه فريق آخر من الفقه إلى التمييز بين تنظيم الحقوق والحريات العامة وتقييدها، على اعتبار التنظيم يتمثل في وضع قيود تختلف ضيقاً واتساعاً من أجل التمتع بممارسة الحرية، في حين أن التقييد يتمثل بجعل التمتع بالحقوق الحريات العامة أمراً شاقاً على الأفراد، وفي حالة ما صادر المشرع الحرية أو الحق العام بشكل مطلق، فإن ذلك يعدو مخالفه دستورية[2].

- وهناك من الفقه من يرى صعوبة وضع حد فاصل بين تنظيم الحقوق والحريات العامة وبين تقييدها، وذلك بسبب عدم وجود معيار موضوعي يمكن الاعتداد به للتفرقة بينهما، الأمر الذي يترتب عليه ترك صلاحية تحديد الإطار العام لهذا التنظيم للحقوق والحريات العامة للرأي العام [3]، ويرى الباحث ضروره الإستناد الى معايير موضوعية عند التصدي لتنظيم هذه الحقوق والحريات، بالشكل الذي يكفل تمتع أفراد المجتمع بها بالشكل المناسب والملائم فى نفس الوقت للتطورات المتسارعه فى المجتمع، فلا يجدى ترك أمر تنظيم أو تقييد مثل هذه الحقوق والحريات فقط للرأي العام أو لمعايير شخصيه، إذ إنه قد يؤدي من ناحية أخرى إلى الإضرار بالنظام العام في المجتمع.

ومن مطالعة نصوص بعض الدساتير ومنها في نطاق هذه الدراسة الدستور المصري، نجد أنه نص على أن: «التبرع بالأنسجة والأعضاء هبة للحياة، ولكل إنسان الحق في التبرع بأعضاء جسده أثناء حياته أو بعد مماته بموجب موافقة أو وصية موثقة، وتلتزم الدولة بإنشاء آلية لتنظيم قواعد التبرع بالأعضاء وزراعتها وفقاً للقانون»[4]، حيث

(1) انظر في ذلك بحث د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، (مجلس الدولة المصري، س3، 1952م)، ص52، والمشار لديه لدى د.حبيب إبراهيم حماده الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة، (لبنان، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2015م)، ط1،ص: 273.

(2) أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، (جامعة القاهرة، 1960م)، ص:952.

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، (بدون دار نشر، 1979م)، ط4،ص:214.

(4) المادة 61 من الدستور المصري لعام 2014م.

2-16 .indd 60 30/12/2019 9:54 AM

يستشف من النص السابق بأن المشرع الدستوري المصري قد استخدم مصطلحي التقييد والتنظيم لذات المعنى، وهو الانتقاص المشروع للحرية. كذلك في دستور دولة الإمارات، نجد أنه سار على نفس المنوال عندما نص على أن: «كل مواطن حر في اختيار عمله أو مهنته أو حرفته في حدود القانون، وبمراعاة التشريعات المنظمة لبعض هذه المهن والحرف..»[1]، كما نص الدستور العراقي على: «لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون...»[2].

الفرع الثالث: الشروط الواجب توافرها في التشريع المنظم للحقوق والحريات العامة

يمكن إيجاز الشروط الواجب توافرها في التشريع المنظم للحقوق والحريات العامة بالآتي:

أولاً: أن يستند التشريع المنظم للحريات والحقوق العامة إلى أسس من دعم الحرية وكفالتها

بأن يكون ضامناً للحرية كافلاً لها تجاه كافة السلطات، وفي ذات الوقت يكفل لسلطة الضبط الإداري أداء وظيفتها لغرض المحافظة على النظام العام بالشكل الذي يقف حائلاً دون استغلال الثغرات التشريعية من قبل هذه السلطات، عن طريق حسن الصياغة التشريعية ورصانتها، وإضفاء صفة الإلزام القانوني للحقوق والحريات العامة، بالتقيد بالأساليب المحكمة عند صياغة النصوص التشريعية[3].

ثانياً: أن يكون التشريع المنظم للحقوق والحريات العامة مقرراً لضماناتها

لا بد من أن يكون التشريع المنظم للحقوق والحريات العامة محققاً للضمانات التي تحول دون انتهاك هذه الحقوق والحريات عن طريق الآتي:

- اتفاق التشريع المنظم للحقوق والحريات العامة مع أحكام المشروعية، ذلك بأن يكون التشريع المنظم للحرية والحقوق صادراً من السلطة المخولة دستورياً، وهو مبدأ يعد من الضمانات الأساسية للحقوق والحريات العامة.

(1) المادة 34 من دستور دولة الإمارات 1971م.

(2) المادة 15 من الدستور العراقي للعام 2005م.

(3) انظر في ذلك:
عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مصدر سابق، ص:340.
نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، مرجع سابق، ص:153.

2-16 .indd 61 30/12/2019 9:54 AM

- كفالة التشريع المنظم للحقوق والحريات العامة لحق التقاضي [1]، حيث يمثل ضمانة أساسية للأفراد عند ممارسة حقوقهم وحرياتهم، ونظراً لأهمية دور القاضي في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، فلقد نصت الدساتير صراحة على مبدأ استقلال القضاء وحياديته[2].

- أن يكون التشريع المنظم للحقوق والحريات العامة مقرراً للجزاءات الواجب فرضها عند مخالفة أحكامه، وذلك من خلال إثارة المسؤولية عند الخروج على النصوص القانونية الحامية لهذه الحقوق والحريات[3].

- ضروره الاستناد إلى معايير موضوعية عند التصدي لتنظيم حقوق وحريات أفراد المجتمع، وذلك بالشكل الذي يكفل التمتع بها بالشكل المناسب والملائم فى نفس الوقت، للتطورات المتسارعه فى المجتمع، فلا يجدى ترك أمر تنظيم أو تقييد هذه الحقوق والحريات فقط للرأي العام أو لمعايير شخصيه، مما قد يؤدي من جانب آخر الى الإضرار بالنظام العام في المجتمع[4] .

(1) حيث يعرف حق التقاضي بأنه: «لجوء الإنسان إلى قاضيه الطبيعي إذا تم الاعتداء على حقه أو انتهكت حريته مهما كانت صفة هذا المعتدي، سواء أكان فرداً أم جهة عامه»، انظر في ذلك:

سامي سالم الحاج، المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان والمكان، (الإسكندرية: منشورات الجامعة المفتوحة، 1995م)، ص:502.

(2) حيث خصص المشرع الفرنسي الباب الثامن من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م للسلطة القضائية، كما نصت المادة 97 من الدستور المصري للعام 2014م على أن: «التقاضي حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة»، كما نصت المادة 84 من الدستور العراقي للعام 2005م على أن: «السلطة القضائية مستقلة ...»، وفي الإمارات نص المشرع الدستوري في المادة 94 من دستور الإمارات على أن:«العدل أساس الملك، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم».

(3) كامل عبدالسميع محمود، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2002م)، ص:39.

(4) انظر في ذلك:

ثروت عبدالعال أحمد، مرجع سابق، ص:116.

أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مرجع سابق، ص:139.

2-16 .indd 62 30/12/2019 9:54 AM

الخاتمة

تطرق الباحث في هذه الدراسة إلى موضوع الحدود الدستورية والقانونية المقيدة لأعمال الضبط الإداري، وذلك من خلال ثلاثة مباحث، تناول في المبحث الأول موضوع أساس مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها، فيما تناول المبحث الثاني موضوع المشروعية كقيد على أعمال الضبط الإداري، بينما تناول في المبحث الثالث موضوع الحماية الدستورية والقانونية للحقوق والحريات كقيد على أعمال الضبط الإداري.

وفي خاتمة هذه الدراسة، ارتأيت أن أُضمن خاتمة هذه الدراسة أهم النتائج التي تم التوصل إليها، وذلك على النحو الآتي:

1. مبدأ المشروعية لا يعني مصادرة النشاط الإداري، بل يكفل صيانة وتحقيق النظام العام وحفظ حقوق وحريات الأفراد تجاه ما تمارسه سلطات الضبط الإداري من تدابير وإجراءات.

2. يترتب على تطبيق مبدأ المشروعية خضوع سلطة الضبط الإداري للقانون في كافة تصرفاتها.

3. أساس مسؤولية سلطة الضبط الإداري في القانون الإداري يختلف عن أساس مسؤولية جهة الإدارة في القانون الإداري، سواء على أساس الخطأ أو بدون خطأ (أي المخاطر)، مع الأخذ بالاعتبار أن الأخذ بالمسؤولية على أساس الخطأ يكون غالباً على سبيل الاستثناء.

4. ميز القضاء الإداري في نطاق هذه الدراسة بين أساس المسؤولية، سواء كان الخطأ شخصياً أم مرفقياً، خصوصاً في جانب المسؤولية عن الضرر الذي يحدث للغير المتعامل مع الإدارة نتيجة هذا الخطأ.

5. صلاحية سلطة الضبط الإداري في اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحفظ النظام العام ليست مطلقة، بل يحدها التزام دستوري وقانوني باحترام حقوق الأفراد وحرياتهم.

2-16 .indd 63 30/12/2019 9:54 AM

قائمة المصادر و المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أبو الخير، عادل سعيد محمد، الضبط الإداري وحدوده، (القاهرة: مطابع الطوبجي التجارية، 1995م).

أحمد، ثروت عبدالعال، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، (دار النهضة العربية، 1998م).

أحمد، محي شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1986م)، ط1.

بدوي، ثروت، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، (القاهرة: 1971م).

البنا، محمود عاطف، الوسيط في القانون الإداري، (دار الفكر العربي، 1992م).

الجرف، طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1976م)، ط3.

الحاج، سامي سالم، المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان والمكان، (الإسكندرية: منشورات الجامعة المفتوحة، 1995م).

خليل، أحمد ضياء الدين محمد، مشروعية الدليل في المواد الجنائية، (القاهرة: 1983م).

خماس، فاروق أحمد، الرقابة على أعمال الإدارة، (بغداد: دار الحكمة للطباعة والنشر، 1988م).

الدليمي، حبيب إبراهيم حماده، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة، (لبنان، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2015م)، ط1.

سرور، أحمد فتحي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات،(القاهرة: دار الشروق 2000م)، ط2.

السناري، محمد عبدالعال، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، (مطبوعات جامعة الإمارات، 2000م).

الشاعر، رمزي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، (ط 1980م),

شبر، رافع، القانون الدستوري، نظرية الدستور، (بدون دار نشر، 2004م)، ج2.

الشرقاوي، سعاد، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1979م).

عبدالبر، فاروق، موقف عبدالرزاق السنهوري من قضايا الحرية والديمقراطية، (القاهرة: دار النشر الذهبي للطباعة، 2005م).

عصفور،محمد، الحرية بين الفكرين الديمقراطي والاشتراكي، (بدون دار نشر، 1961م).

عطية، نعيم، النظرية العامة للحريات الفردية، (القاهرة: الدار القومية للطباعة والنشر).

عوابدي، عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994م).

فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، (بدون دار نشر، 1979م)، ط4.

ليلة، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة، (بدون دار نشر، 1985م).

محمود، كامل عبدالسميع، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2002م).

2-16 .indd 64 30/12/2019 9:54 AM

ثانياً: الرسائل العلمية:

أبو المجد، أحمد كمال، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، (جامعة القاهرة، 1960م).

جمال، قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير مقدمة إلى جامعة باجي مختار، (عنابة، الجزائر: 2006م).

عطية، نعيم، مساهمة في دراسة النظرية العامة للحريات الفردية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، (جامعة القاهرة، 1963 - 1964).

علي، حسن أحمد، ضمانات الحرية في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، (جامعة القاهرة، 1979م).

ثالثاً: الموسوعات القضائية:

الطباخ، شريف، الموسوعة القضائية الحديثة في أحكام المحكمة الإدارية العليا منذ إنشائها وحتى الآن، (المنصورة: دار الفكر والقانون، 2009 - 2010م)، ج:5.

مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة في المواد المدنية والتجارية والعمالية والأحوال الشخصية للعام 2007، حقوق، من سبتمبر إلى ديسمبر 2007،ج:2، العدد: 18.

مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، الكتاب الأول في القرار الإداري خلال الفترة من 1975م ولغاية 2005م، (مطبوعات جامعه الإمارات، 1427هـ - 2005م)، ط1.

مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا من دوائر المواد المدنية والتجارية والشرعية المدنية والأحوال الشخصية، السنة 22، 2000م، من يناير وحتى ديسمبر، (مطبوعات جامعة الإمارات، 1422هـ - 2001م)، ط1.

رابعاً: المراجع الأجنبية:

Delaubadère André: Manuel de droit administratif. (11e édition, L.G.DJ, Paris 1978).

C. E. 13 janvier 1899. (Le Preux, s 1900.3.1.Note Hauriou. Delaubadère André).

La responsabilité civile des Fonctionnaires publics, (ces Cat, Paris, 1922).

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 65 30/12/2019 9:54 AM

Constitutional and Legal Limits Restricting Administrative Control

Saeed Salim Almadhloum

College of Law - University of Sharjah

Sharjah - U.A.E.

Abstract:

The study dealt with the constitutional and legal limits of administrative control, through an introduction to the subject addressing the problem of the study and its importance. I then presented the study plan which included three parts. In the first part, I dealt with the basis of the responsibility of the administrative control bodies for their works through two sections, the first dealt with the basis of the responsibility of the administrative authority in for its works and the second dealt with the responsibility of the administrative control authority for its works. The second part dealt with the impact of the application of the principle of legitimacy on administrative control, while the third part dealt with the constitutional and legal protection of rights and freedoms as a constraint on administrative control through two sections. The first dealt with the constitutional organization of rights and freedoms, and the second dealt with the legislative organization of rights and freedoms, followed by the conclusion and the results the study reached.

Keywords: Administrative settings, The principle of Legitimacy, Constitutional and legal limits, Responsibility of the Authority.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 66 30/12/2019 9:54 AM