

جامعة البحرين

قسم القانون العام



كلية الحقوق

سلطات الضبط الإداري ودورها في تحقيق السلامة المرورية في التشريع البحريني والمقارن

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير

في (القانون العام)

إعداد

خلود يحيى إبراهيم

الرقم الجامعي: ٢٠٠٥٣٤٤٢

إشراف

الدكتور/ فاروق أحمد خماس

أستاذ القانون العام المشارك

جامعة البحرين

مملكة البحرين

يونيو ٢٠٢١م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ

فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا"

صدق الله العظيم

سورة النساء - الآية ٥٩



استمارة إيداع البحث

اسم الباحث:			خلود يحيى إبراهيم يوسف
عنوان البحث:			ملطات لضبط الإداري ودورها في تحقيق السلامة المرورية في التشريع البحريني والمقارن.
سنة النشر:			٢٠٢١
الكلية:	كلية الحقوق	القسم:	قسم القانون العلم
البريد الإلكتروني:	Kholood.alsadah@gmail.com	رقم الاتصال:	33984807

إقرار الباحث بالموافقة على الشروط التالية:

يحق لجامعة البحرين إتاحة وتوفير الرسالة أو الأطروحة المذكورة أعلاه في مكتبة الجامعة أو من خلال موقع الإسهامات البحثية للجامعة أو على نطاق أوسع في الخارج؛ كما ويمكن إعادة طباعة الرسالة إذا اقتضت الحاجة لذلك أو رقميتها مع إتاحتها على شبكة الأنترنت وذلك حسب تقدير إدارة الجامعة.

تنطبق هذه الشروط على جميع النسخ بما في ذلك النسخ الإلكترونية

تعتبر هذه الرسالة أو الأطروحة من المواد المحمية والتي تخضع إلى حقوق النشر والتأليف، ولا يجوز نشر أي اقتباس من الرسالة بدون توثيق المصدر.

توقيع الباحث:  التاريخ: ٢٠٢١/٦/٣٠ م



جامعة البحرين
كلية الحقوق
قسم القانون العام/ الخاص
برنامج الماجستير

نموذج رقم (2)
صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

ناقش الطالب خلود بجي انصاف رقم جامعي 2053442 الأطروحة
التي استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الماجستير في (القانون العام) والمعونة
(سلامة الضحايا الاداء كبر دورها في تحقيق السلامة الكروية في المجتمع)
المحقيق

وذلك في يوم الاثنين الموافق 14.06.2021

وتوصي اللجنة بمنحه درجة الماجستير، بتقدير A

(لجنة المناقشة)

الاسم

التوقيع


أ. م. ع. ع.
م. م. م.
الختم

حضور احمد خاس مشرفاً
لجنة م. م. م. مستظاً خارجياً
د. الدين احمد مستظاً داخلياً



ملخص الرسالة

تعد وظيفة الضبط الإداري المروري، ضرورة اجتماعية لا غنى عنها للحفاظ على أمن الطريق العام، فمع تزايد أعداد المركبات، زاد اتساع استعمال الطريق، والازدحام المروري، أدى ذلك إلى ارتفاع المخالفات والحوادث المرورية على الطرق، ونتج عنها خسائر للأرواح والممتلكات، وللوقاية من تلك الحوادث وتحقيق أعلى مستويات السلامة المرورية سن المشرع البحريني قانون المرور الذي يضم العديد من الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية للحد والقضاء على حوادث المرور .

منح المشرع لسلطة الضبط الإداري المروري العديد من الوسائل والأساليب ذات طابع وقائي تمنع وقوع الجرائم والحوادث المرورية المخلة بالأمن العام أو إعادته إلى وضعه الطبيعي في حال اختلاله، فتلك الأساليب تحد من حريات الأفراد عند ممارستها لحرية التنقل في أرجاء شوارع المملكة.

كذلك فرض القانون على الإدارة توقيع الجزاءات على مرتكبي المخالفات لقانون المرور واللائحة التنفيذية والقرارات المنفذة له، وتلجأ إليها سلطة الضبط المروري لحماية كافة مستخدمي الطريق والتي تعد أساسية للحفاظ على الأرواح وتأمين الأفراد على حياتهم وممتلكاتهم في مجتمعهم وأسرهم، وبث روح الطمأنينة في نفوسهم وتسود السلامة والأمن وينمو الخلق والسلوك القويم لديهم.

ولضمان حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة عند اتخاذها التدابير الضبطية، حرصت الدساتير والقوانين على وضع بعض الحدود التي تكفل تلك الحريات وتقيد صلاحيات هيئة الضبط المروري بالعديد من الضوابط وينبغي على الإدارة احترام مبدأ المشروعية، وتوفير الرقابة القضائية لقرارات الضبط الإداري المروري تعد أهم وأقوى الضمانات الأساسية، باعتبار القضاء الإداري العين الساهرة لحماية حريات الأفراد وإعمالاً لمبدأ سيادة القانون.

والله ولي التوفيق

الإهداء

إلى قدوتي ومثلي الأعلى في الحياة
(أمي وأبي أطال الله في عمرهما ويوفقني إلى برهما ورضاها)

إلى مثال العطاء والتضحية

(إخواني وأخواتي الأعزاء)

إلى كل من شجعني على إنجاز هذا العمل
أهدي إليكم رسالتي بكل حب وتقدير.

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين الذي أعانني ووفقني لإتمام الرسالة

أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى سيدي معالي الفريق أول ركن الشيخ راشد بن عبد الله آل خليفة
وزير الداخلية حفظه الله وراعاه على دعمه وتحفيزه للإرتقاء بالمستوى العلمي لأبنائه منسوبي وزارة الداخلية

كما أتقدم بالشكر إلى سيدي العميد الشيخ عبد الرحمن بن عبد الوهاب آل خليفة

مدير عام الإدارة العامة للمروم على دعمه وتشجيعه المتواصل لإكمال الدراسة

وأخص الشكر والعرفان إلى الدكتور الفاضل فاروق أحمد خماس

الذي شرفني بقبول الإشراف على هذه الرسالة، فجزاه الله خير الجزاء

والشكر الموصول إلى كل من مد لي يد العون والمساعدة لإنجاز الرسالة بهذه الصورة النهائية

قائمة المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
إعتماد لجنة المناقشة	أ
ملخص الرسالة	ب
الإهداء	ج
الشكر والتقدير	د
قائمة المحتويات	هـ
المقدمة	١
الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية	٧
المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية	٨
المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية	٩
الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي للضبط الإداري	١٠
الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري وغيره من النظم الأخرى المشابه له	١٧
المطلب الثاني: طبيعة وخصائص الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية	٢٦
الفرع الأول: طبيعة الضبط الأول	٢٦
الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري	٣٦
المبحث الثاني: أنواع الضبط الإداري وأهدافه في تحقيق السلامة المرورية	٣٩
المطلب الأول: أنواع الضبط الإداري وهيئاته في تحقيق السلامة المرورية	٤٠
الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري	٤١
الفرع الثاني: أجهزة الضبط الإداري	٤٩
المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية	٦٥
الفرع الأول: ماهية النظام العام	٦٦
الفرع الثاني: خصائص النظام العام	٦٩
الفرع الثالث: أغراض النظام العام	٧٤

٨٢	الفصل الثاني: دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية
٨٤	المبحث الأول: وسائل الضبط الإداري المروري
٨٦	المطلب الأول: لوائح الضبط الإداري المروري
٩٠	المطلب الثاني: الأوامر الضبط الإدارية الفردية المرورية
٩٨	المطلب الثالث: التنفيذ الجبري المباشر
١١٠	المبحث الثاني: أساليب الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية والجزاءات المترتبة على مخالفة قانون المرور
١١١	المطلب الأول: أساليب الضبط الإداري
١١١	الفرع الأول: الحظر أو المنع الجزئي
١١٥	الفرع الثاني: الحصول على الترخيص المسبق
١٢٢	الفرع الثالث: الإخطار المسبق
١٢٦	الفرع الرابع: تنظيم ممارسة أنشطة الأفراد المرورية
١٢٨	المطلب الثاني: جزاءات وتدابير الضبط الإداري في مجال المخالفات المرورية
١٣٠	الفرع الأول: تمييز الجزاء الإداري عن غيره من الجزاءات الأخرى
١٣٤	الفرع الثاني: صور الجزاءات الإدارية
١٤٦	الفصل الثالث: حدود سلطة الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية والرقابة القضائية عليها
١٤٨	المبحث الأول: حدود سلطة الضبط الإداري
١٤٩	المطلب الأول: مبدأ المشروعية كقيد على سلطة الضبط الإداري
١٥٥	المطلب الثاني: مدى التزام الإدارة بأهداف ووسيلة الضبط الإداري
١٥٥	الفرع الأول: الالتزام بأهداف الضبط الإداري (قاعدة تخصيص الأهداف)
١٥٧	الفرع الثاني: التزام الإدارة بوسيلة الضبط الإداري
١٥٩	المطلب الثالث: ملائمة وسائل وأسباب تدخل هيئات الضبط الإداري
١٥٩	الفرع الأول: ملائمة أسباب تدخل هيئات الضبط الإداري
١٦٠	الفرع الثاني: ملائمة وسيلة الضبط الإداري
١٦٤	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية
١٦٨	المطلب الأول: الرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الضبط الإداري

١٧٣	الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع
١٨٠	الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع
١٨٤	الفرع الثالث: الرقابة على ملائمة القرار للوقائع
١٩٠	المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على عنصر الغاية في أعمال الضبط الإداري
١٩١	الفرع الأول: مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وخصائصه
٢٠٣	الفرع الثاني: حالات الانحراف بالسلطة
٢٠٨	الفرع الثالث: عبء اثبات الانحراف بالسلطة
٢١٤	الخاتمة
٢١٥	النتائج
٢١٦	التوصيات
٢١٨	المراجع

مقدمة

إن وظيفة الضبط الإداري قديمة قدم الدولة ذاتها، فهي من أقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ التاريخ القديم وحتى الآن، وتعد وظيفة إدارية ولازمة لحماية ووقاية النظام العام فهي من أولى واجبات الدولة وأهمها، إذ من دونها تعدم الفوضى ويسود الاضطراب ويختل التوازن في المجتمع لذا فقد كانت هذه الوظيفة بحق عصب السلطة العامة وجوهرها، وكانت مهمتها مقدمة على سائر وظائف الدولة الأخرى.

ازدادت أهمية الضبط الإداري في وقتنا الحاضر باعتبارها ضرورة اجتماعية من أجل المحافظة على النظام العام وكفالة الأمن والاستقرار داخل المجتمع، فالضبط الإداري موجود في كافة المجتمعات الحديثة فهو يتصل إتصال وثيقاً بحقوق الأفراد وحررياتهم العامة، يعمل على توقي الضرر قبل وقوعه بل تنقيته وعلاجه وإزاله أسبابه، فتلجأ الإدارة إلى فرض القيود على ممارسة مختلف الأنشطة التي يقوم بها الأفراد بما يحقق الصالح العام.

ولكي تحقق وظيفة الضبط الإداري غاياتها في حماية النظام العام فقد خول المشرع القائمين عليها العديد من الوسائل والأساليب، منها ما يأخذ صورة التصرفات القانونية والتي تتمثل في لوائح الضبط وقرارات الضبط الفردية، والجزاءات الإدارية الوقائية ومنها ما يأخذ صورة أعمال مادية كالتنفيذ المباشر.

نظراً لأهمية الضبط الإداري والدور الذي يقوم به من أجل المحافظة على النظام العام وسلطة الإدارة التقديرية التي تتمتع حياله، فقد وضع الفقه والقضاء الإداري حدود وضوابط معينة يتعين على سلطات الضبط الإداري مراعاتها والالتزام بها، وإلا أصبحت إجراءاتها غير مشروعة وجديرة بالإلغاء إذا تم الطعن عليها أمام القضاء، وبناء على ذلك فإن قرارات الضبط الإداري التي تصدرها الإدارة من أجل تحقيق النظام العام في الظروف العادية وتخضع لرقابة القضاء الإداري.

ومن ضمن المهام التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري لتحقيق النظام العام هو تحقيق السلامة المرورية، ففي نطاق أمن الطرق أضحت تزايد نسبة الحوادث المرور نتيجة الإخلال بأنظمة المرور مشكلة أمنية تعاني منها الكثير من الدول، وتظهر هذه المشكلة في مملكة البحرين كغيرها من الدول، وبرغم من اعتبار مملكة البحرين من الدول المتقدمة من الناحية المرورية نظراً لانخفاض نسبة الوفيات فيها اعتماداً على النسب التي تنتهجها منظمة الصحة العالمية، إلا أنها ستظل مشكلة لحين

الحد منها أو القضاء عليها، بالإضافة إلى أن هناك مشكلات أخرى في نطاق المرور ومنها الزيادة المطردة في المركبات والإزدحامات المرورية والسلوكيات الخاطئة التي أمست محل استياء من مستخدمي الطريق العام .

ومن أجل التغلب على هذه المشكلة تبرز الإجراءات التي تطبقها وزارة الداخلية في مملكة البحرين ممثلة في الإدارة العامة للمرور في مواجهة سلوك مستخدمي الطريق العام بفئاتهم للحد من الحوادث المرورية، فضلاً عن تنظيم استخدام الطريق العام، وسوف يتم من خلال هذه الدراسة الوقوف على ماهية هذه الإجراءات ووسائلها ومدى وملاءمتها والرقابة القضائية عليها من جهة، ومن جهة أخرى دورها في تحقيق السلامة المرورية للحفاظ على النظام العام .

ونظراً لزيادة الحوادث والمخالفات المرورية وما ينتج عنها من إصابات أو عاهات مستديمة وقد تصل الى وفاة، لا بد من إيجاد حلول للحد من الحوادث المرورية، وتأتي دور سلطة الضبط الإداري لتحقيق السلامة المرورية من خلال الوسائل والأساليب التي تستخدمها لمواجهة كل ما يهدد النظام العام وصيانة أمن الطرق خاصة وذلك لحماية الأرواح ومستخدمي الطريق .

■ مشكلة الدراسة وتساؤلاتها

تثير الدراسة جملة من الإشكالات التي يجب التعرض لها وبيانها من خلال الإجابة على التساؤلات التالية :

- ما هو مفهوم الضبط الإداري؟ وماهي أنواعه؟
- ما هي أغراض الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية؟
- ما هي الجهات المنوط بها مسؤولية تحقيق الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية؟
- كيف يكون للضبط الإداري دور في حماية مستخدمي الطريق العام من مخاطر الحوادث المرورية؟
- ما هي وسائل الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية؟
- هل هناك أساليب نص عليها المشرع للضبط الإداري لحماية السلامة المرورية؟ وماهي الجزاءات المترتبة على مخالفتها؟

- ماهي حدود سلطة الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية؟
- هل تخضع سلطة الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري وما هي حدود تلك الرقابة؟

■ أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى الوقوف على الإطار القانوني لسلطات الضبط الإداري ودورها في تحقيق السلامة المرورية، من خلال بيان مفهوم الضبط الإداري وأنواعه، والجهات المنوط بها مسؤوليه تحقيق الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية، والوسائل التي تتبعها تلك الجهات لتحقيق السلامة المرورية، وأثر هذه الوسائل في حماية مستخدمي الطريق العام وتنظيم حركة المرور، والجزاءات التي توقعها على المخالفين وأثرها في الحد من المخالفات المرورية، ومدى رقابة القضاء الإداري على القرارات التي تصدرها الإدارة في مجال الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام .

■ أهمية الدراسة:

- تتلخص أهمية هذا الموضوع بأن الضبط الإداري ذو أهمية كبرى، ويستمد أهميته في كون أن الامم والمجتمعات لا تقوم إلا من خلال المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة والتمسك بهذا النظام يعتبر من الضروريات المهمة جداً لصيانة المجتمعات.

- إن أهداف الضبط الإداري تطورت عما كانت عليه في السابق مما أدى إلى اتساع نشاط الإدارة الذي قد يمس بحريات الأفراد.

- كما تظهر أهمية الموضوع أيضاً أن زيادة الحوادث المرورية والتي تعتبر مشكلة تعاني منها كافة المجتمعات والتي تؤدي إلى خسائر بشرية ومادية سنوياً وتهدد الأمن وما يترتب عليها من آثار سلبية لا تقف عند الفرد والأسرة بل تتعدى ذلك إلى المجتمع بأسره وإلى الاقتصاد الوطني والصحة ويجب على سلطة الضبط الإداري بما خولها المشرع من صلاحيات الإهتمام بالسلامة المرورية والوقاية من الحوادث بكافة أنواعها وذلك لصيانة الأمن وكل ما يهدد النظام العام، وعلى الرغم من ندرة الدراسات حول هذا الموضوع تقتضي منا التعمق بدراستنا وبيان التشريعات والقوانين المرورية بمملكة البحرين والدول المقارنة وكيفية عمل سلطات الضبط الإداري في تحقيق السلامة العامة على الطريق، وذلك للمحافظة على أمن الطريق والارواح والممتلكات والحد من المخالفات والحوادث المرورية والقضاء على كل ما يهدد النظام العام.

■ منهج الدراسة:

يعتمد الباحث على المنهج الوصفي لتوضيح مفهوم الضبط الإداري والمنهج التحليلي والمقارن من خلال تحليل نصوص القوانين والتشريعات في التشريع البحريني المتعلقة بالضبط الإداري لحماية مستخدمي الطريق ومقارنتها بالتشريعات الدول محل الدراسة لاستخلاص ماهية هذا الضبط ونطاقه وأدواته وآثاره.

■ صعوبات الدراسة:

واجه الباحث صعوبات عدة أثناء إعداد الدراسة، ولعل أولها تكمن في ندرة المصادر المتخصصة وكذلك قلة الأحكام القضائية في مملكة البحرين التي تتعلق بموضوع الدراسة، ويرجح أن يعود السبب في ذلك إلى حداثة النظام القضائي بالمملكة.

إضافة إلى قلة الأبحاث الأكاديمية التي تناولت موضوع الرسالة في مملكة البحرين، أدى بالباحث إلى صعوبة إيجاد المصادر البحرينية في هذا الشأن، الأمر الذي استدعى إلى بذل جهد للإلمام بالجوانب المتعددة لهذا الموضوع، وبطبيعة الحال تمت الاستعانة قدر المستطاع بالمراجع القانونية ذات العلاقة وتحديداً في جمهورية مصر ودولة الامارات العربية المتحدة، ومقارنتها بالنظام القانوني بمملكة البحرين.

■ خطة الدراسة:

وعلى ضوء ما تقدم سيتم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول، وذلك على النحو التالي :

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري لتحقيق السلامة المرورية

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري في مجال السلامة المرورية

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري

المطلب الثاني: طبيعة الضبط الإداري

المبحث الثاني: أنواع الضبط الإداري وأهدافه

المطلب الأول: أنواع الضبط الإداري وأجهزته

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري

الفصل الثاني: دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية

المبحث الأول: وسائل الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية

المطلب الأول: لوائح الضبط الإداري المروري

المطلب الثاني: الأوامر الضبط الإدارية الفردية المرورية

المطلب الثالث: التنفيذ الجبري

المبحث الثاني: أساليب الضبط الإداري والجزاء المترتبة على المخالفة قانون المرور

المطلب الأول: أساليب الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية

المطلب الثاني: جزاءات الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية

الفصل الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية والرقابة القضائية عليها

المبحث الأول: حدود سلطات الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية.

المطلب الأول: مبدأ المشروعية كقيد على سلطة الضبط الإداري.

المطلب الثاني: الالتزام بأهداف ووسيلة الضبط الإداري.

المطلب الثالث: ملائمة وسائل وأسباب تدخل هيئات الضبط الإداري.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الضبط الإداري.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عنصر الغاية في القرار الضبط الإداري.

الفصل الأول

ماهية الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية

إن الضبط الإداري أو البوليس الإداري إحدى الدعامات الرئيسية التي تقوم عليها وظيفة الإدارة العامة التي تعمل على إشباع حاجات الأفراد بتقديم أفضل الخدمات لهم، ويعتبر الضبط الإداري من أقدم وظائف الدولة وأهمها، باعتباره ضرورة اجتماعية من أجل المحافظة على النظام العام وكفالة الأمن واستقرار المجتمع، ومع تطور نظم الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية يستوجب تدخل الدولة الفاعل لتنظيم أنشطة وحريات الأفراد.

ولعل تحقيق السلامة المرورية والوقاية من الحوادث المرورية لقيت إهتماماً بالغاً من طرف السلطة التنفيذية، نظراً لزيادة المخالفات المرورية، وما نتج عنها من حوادث التي خلفت إصابات أو عاهات مستديمة وقد تصل إلى الوفاة، وترتب على ذلك خسائر بشرية ومادية سنوياً وما يلحق بها من آثار نفسية واجتماعية واقتصادية تؤثر على الفرد والمجتمع على حد سواء.

فمع التطور والتقدم التكنولوجي في صناعة السيارات باختلاف أحجامها ومميزاتها، وسرعتها والزيارة المضطربة لعدد المركبات سنوياً، وارتفاع وتيرة السلوكيات الخاطئة من قبل سائقي المركبات، الأمر الذي دفع بالضرورة تدخل الدولة لحماية أفرادها من خلال تطوير الطرق وتشبيدها، لمواكبة زيادة المركبات، وللتخفيف من الإزدحامات المرورية وترتيب العلامات الإرشادية واتخاذ إجراءات ضبط وقائية وعلاجية لرصد أخطاء السائقين، للوقوف على كل ما يهدد السلامة المرورية، وذلك من خلال سلطة الضبط الإداري لتحقيق السلامة المرورية، وما لها من وسائل وأساليب التي تكفل مواجهتها وتأمين قدرتها على تنفيذها دون المساس بحريات وكرامة مستخدمي الطريق، وذلك من خلال خضوع الإدارة والمحكومين لمبدأ المشروعية الذي يجسد مبدأ سيادة القانون.

وللتعرف على ماهية الضبط الإداري إرتأينا أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول مفهوم الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية، والمبحث الثاني نتناول فيه أنواع الضبط الإداري وأهدافه.

المبحث الأول

مفهوم الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية

بداية يجب عدم الخلط بين لفظ بوليس أو ضبط وبين كلمة شرطة police، فالعبارة الأولى تستعمل للدلالة على وظيفة البوليس، أما العبارة الثانية فهي التي استعملها المشرع المصري حديثاً، فتطلق على الهيئات القائمة على وظيفة الضبط الإداري أي الأشخاص المنوط بهم ممارسة سلطات البوليس^١.

للتعرف على فكرة الضبط الإداري وما تعنيه، فإن ذلك يتطلب أن نرد الفكرة إلى أصولها التاريخية لتزيل ما أحاط بها من لبس وغموض^٢.

أول ما نشأت كلمة بوليس عند الإغريق، فالكلمة تطلق لديهم على المسئول عن أمن المجتمع المتمدين أي المدينة. وعند الرومان استخدم اصطلاح politis أي سياسة الدولة للدلالة على كلمة بوليس أو ضبط^٣.

أما في إنجلترا فقد ظلت كلمة بوليس تعبر لمدة طويلة عن معاملة الدولة لرعاياها، ولم تنفصل الكلمة بمعناها الحالي عن كلمة السياسة إلا باستقلال علاقة إنجلترا عن دول العالم الخارجي واستمر البوليس يعمل في مجال النظام الداخلي بمدلوله اللغوي المتعارف عليه ((بوليس))^٤، وفي القرن الثامن عشر استخدم اصطلاح police في فرنسا ليعني مجموعة القواعد والأوامر التي يقتضيها تحقيق أهداف الجماعة السياسية^٥.

وتأسيساً على ما سبق يرى بعض الفقهاء أن كلمة الضبط police كانت في مضمونها القديم تعني مجموع الحدود الشرعية واللائحية التي ترمي إلى المحافظة على صون النظام في المدينة فهي

١ الدكتور سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (أموال الإدارة العامة وامتيازها)، الجزء الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٨٤.

٢ الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١١.

٣ الدكتور منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٦.

٤ المرجع نفسه، ص ٢٧.

٥ الدكتور محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، سبتمبر - ديسمبر ١٩٧٨ - العددان الثالث والرابع، السنة الثامنة والاربعون، ص ٣٧٦.

ترتبط بكفالة هدوئها الذي يتناقض مع تعكيره، ويصون الصحة العامة بحكم مسؤوليتها عن النظام العام^٦.

ويمكن القول بأن الضبط الإداري نشأ عبر التاريخ بألفاظ عديدة، ولكنه بمعنى الضبط الإداري فإنه مدلول لفظي حديث النشأة جديد الورود في مجال الفقه الإداري كافة والفقه العربي خاصة، إذ كان سابقاً يستخدم تعبير البوليس الإداري والتي استبدلت بالضبط الإداري^٧ والذي أصبح فكرة رحبة كنتيجة لانتشار النشاط الضبطي في جميع مجالات الحياة ونواحي النشاط الفردي.

ويتبين لنا صعوبة تحديد مفهوم الضبط الإداري لإختلاف معاني الضبط وتعدد أنواعه بتعدد مجالاته، ونتج عن ذلك صعوبة تحديد مفهومه، أشدّ الجدل حوله وتباينت وجهات النظر.

وبناءً على ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن المفاهيم الأخرى، ونتناول في المطلب الثاني طبيعة الضبط الإداري وبيان خصائصه.

المطلب الأول

تعريف الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية

لم يتعرض المشرع سواء في فرنسا أو مصر أو البحرين أو الإمارات إلى وضع تعريف محدد للضبط الإداري، وإنما تناول فقط بسرد بعض أغراض الضبط، ويرجع ذلك إلى مرونة فكرة النظام العام واختلافه باختلاف المكان والزمان.

ويهدف الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام داخل الدولة، ويفترق عن مهمة الضبط القضائي التي تتعلق بكشف الجرائم التي وقعت فعلاً^٨. ولكي يتجلى لنا مفهوم الضبط الإداري بصورة واضحة ودقيقة، ينبغي لنا أن نبين معناه في أصل اللغة، ومن ثم نورد التعريف الاصطلاحي له، وأخيراً نتناول تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي والتشريعي.

^٦ الدكتور محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشرة ١٩٦٢، ص ١٠١.

^٧ الدكتور محمد محمود سعيد، نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ٢٥.

^٨ الدكتور حسام مرسى، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٠٣.

الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي للضبط الإداري

في حقيقة الأمر لقد تعددت وتنوعت تعاريف الفقه حول الضبط الإداري، وذلك بحسب نظرة كل منهم للضبط، الأمر الذي يستوجب تعريف الضبط الإداري لغةً، ثم بيان التعريف الاصطلاحي له بعد ذلك.

أولاً: التعريف اللغوي للضبط الإداري

تتعدد مفاهيم الضبط فهو يعني حفظ الشيء بالحزم، وهو صفة من يحافظ على مواعيده وأوقاته بصورة منتظمة، وتلك صفة من يقوم بأمر ليس فيه نقص^٩، والرجل ضابط أي حازم،^{١٠} ويقال أيضاً: الضبط لزوم الشيء، وحبسه لا يفارقه في كل شيء^{١١}. يعني التحديد الدقيق فيقال ضبط الأمر أي حدد على وجه الدقة.

ويعني أيضاً وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان متخفياً، ويجري البحث عنه. فيقال "ضبط ذلك الشخص". ويقال تضبط شخصاً أي أخذه على حبس وقهر^{١٢}. ويعني الضبط أيضاً إعادة الأمور إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم لها، وذلك عقب حدوث خلل أنحرف بها عن حكم هذا القانون^{١٣}.

ولكلمة الضبط أو البوليس معنى واسع، ففي اللغة القانونية القديمة، يعني كل أمر أو إجراء تتخذه الدولة، ويرمى إلى تحقيق أهداف المجتمع السياسي يدل على كلمة البوليس معناها التنظيم^{١٤}.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري

ارتبطت فكرة الضبط تاريخياً بنشأة الدولة وبالطابع المحلي لا القومي، ولم يتأكد الطابع القومي لوظيفة الضبط إلا وفقاً للمفهوم الحديث لهذه النظرية مع انتشار النشاط الضبطي في كافة ميادين

^٩ علي بن هدية وبلحسن البليش والجيلاني بن الحاج يحيى، القاموس الجديد للطلاب، الطبعة الأولى، الشركة التونسية للتوزيع، ١٩٩٧، ص ٥٨١ وص ١٤٤٩.

^{١٠} ندايم مرعشلي وأسامة مرعشلي، الصحاح في اللغة والعلوم، معجم وسيط، الطبعة الأولى، دار الحضارة العربية، بيروت، ١٩٧٥، ص ٦٣٦.

^{١١} محمد أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثالثة، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٤٠.

^{١٢} القاموس المحيط، للإمام مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، بيروت، دار الفكر للنشر والتوزيع، ١٩٩٥، باب الطاء فصل الضاد، ص ٦٠٧.

^{١٣} الدكتور رمسيس بهنام، علم النفس القضائي، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ١٥، مشار إليه في الدكتور عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٧٧.

^{١٤} علي فلاح حاكم، سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري وتأثيرها في الحريات العامة، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨، ص ١٧.

الحياة ونواحي النشاط الفردي^{١٥}، ومن ثم يثار التساؤل حول مفهوم الضبط الإداري، وسوف نعرض لهذا المفهوم عند كل من المشرع والقضاء والفقهاء وذلك فيما يلي:

أ: التعريف التشريعي للضبط الإداري

يمكن القول ابتداءً أن المشرع لا يدخل في مجال عمله واختصاصه وضع تعاريف محدده للأفكار والمصطلحات القانونية، وإنما هذا من اختصاص الفقهاء القانونيين ولكننا نتعرض هنا لموقف المشرع الفرنسي والمصري والبحريني والإماراتي لفكرة الضبط الإداري وما أورده بهذا الخصوص.

ففي فرنسا، نصت المادة ٩٧ من قانون ٥ إبريل لسنة ١٨٨٤ على أن هدف الضبط المحلي هو حسن النظام والأمن والصحة العمومية. ولم يأت قانون ٢٨ سبتمبر لسنة ١٩٧١ الخاص بالتنظيم البلدي بجديد في تعريف الضبط الإداري حيث اقتصر نصوصه على بيان أغراض الضبط، لذا يمكن القول بأن هذه المادة لم تتناول أغراض الضبط بصورة واضحة ومحددة حيث لم تتكفل بسرد كل أغراضه.

وفي مصر نص قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ في المادة الثالثة على أنه " تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وتفيد ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات، وقد جاء الدستور النافذ لعام ٢٠١٤ بنص مشابه لما جاء به الدستور عام ١٩٧١ إلا النص الجديد أكد ولاء الشرطة للشعب بحيث يكفل القانون ضمان ذلك^{١٦}.

وكذلك نصت المادة (٢٠٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أن: (يشكل مجلس أعلى للشرطة من بين أقدم ضباط هيئة الشرطة ورئيس إدارة الفتوى المختص بمجلس الدولة، ويختص المجلس بمعاونة وزير الداخلية في تنظيم هيئة الشرطة وتسيير أعضائها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، ويؤخذ رأيه في أية قوانين تتعلق بها)، ويلاحظ من خلال النصوص التشريعية للمشرع المصري بأنه لم يتعرض لتعريف الضبط الإداري وإنما تناول أغراض الضبط، ولكن بصورة مبهمة وغير واضحة وغير محددة بشكل دقيق.

^{١٥} الدكتور محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦، ص ١٥.
^{١٦} المادة ٢٠٦ في الدستور المصري ٢٠١٤ النافذ.

وفي الإمارات العربية المتحدة، نص الدستور الإماراتي الصادر عام ١٩٧١ في مادته ١/١٣٨ بشأن الإتحاد على أنه: "يكون للاتحاد قوات مسلحة برية وبحرية وجوية موحدة التدريب والقيادة ويكون تعيين القائد العام لهذه القوات، ورئيس الأركان العامة وإعفاؤهما من منصبيهما بمرسوم إتحادي، كما يجوز أن يكون للاتحاد قوات أمن اتحادية"^{١٧}.

كذلك نصت المادة السادسة من القانون الاتحادي رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ بشأن قوة الشرطة والأمن بدولة الإمارات العربية المتحدة^{١٨} على "أن تكون قوة الشرطة مسؤولة عن حماية أمن الاتحاد من الداخل ومكافحة الجرائم والأفعال التي من شأنها المساس بمصالح الدولة وأمنها ومنع وقوعها ... وتنفيذ القوانين واللوائح وكافة الأوامر والإجراءات التي تنطاط بها تنفيذها"، يلاحظ أن المشرع الإماراتي لم يعرف الضبط الإداري وإنما حدد أغراض الضبط الإداري بصورة غير محددة وواضحة.

وفي مملكة البحرين، نص المرسوم بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل بالمرسوم رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٢ بشأن قوات الأمن العام في مادته الأولى على "قوات الأمن العام قوات نظامية مسلحة تابعة لوزارة الداخلية وتختص بالمحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب داخل البلاد وحماية الأغراض والأرواح والأموال، وتتولى هذه القوات اتخاذ التدابير اللازمة لمنع ارتكاب الجرائم وضبط ما يقع منها، وتلقى البلاغات والمعلومات والشكاوى، وإجراء التحريات والابحاث والتحقيقات، والقيام بكل ما تفرضه عليها القوانين واللوائح والقرارات والأوامر والأنظمة من واجبات، ومعاونة سلطات الدولة في تأدية وظائفها وفق أحكام القانون".

ويتضح من استقراء ما سبق من النصوص القانونية بأن المشرع المصري والإماراتي والبحريني قد تناول كثيراً الأغراض المتعلقة بالضبط الإداري إلا أن هذه الأغراض جاءت في عبارات مبهمه، وبالتالي لم تحدد أغراض الضبط بصورة واضحة، ويرجع ذلك إلى مرونة فكرة النظام العام والأمن العام التي جعلت المشرع يعزف عن وضع تعريف محدد لفكرة الضبط الإداري، وحسناً ما فعل في

^{١٧} صدر الدستور الإماراتي في ١٩٧١/٧/١٨ الموافق ٢٥ من شهر جمادي الأولى سنة ١٣٩١. وكما نصت المادة ١١٧ على أنه: "يستهدف الحكم في كل إمارة بوجه خاص، حفظ الأمن والنظام داخل أراضيها وتوفير المرافق العامة ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها"، وأكدت المادة ١٤٣ من الدستور على أنه: "يحق لأية إمارة من الإمارات طلب الاستعانة بالقوات المسلحة، أو بقوات الأمن الاتحادية للمحافظة على الأمن والنظام داخل أراضيها إذا ما تعرضت للخطر، ويعرض هذا الطلب فوراً على المجلس للاتحاد، لتقرير ما يراه، وللمجلس الأعلى أن يستعين لهذه الغاية بالقوات المسلحة المحلية التابعة لإحدى الإمارات شريطة موافقة الإمارات طالبة الاستعانة والإمارات التابعة لها تلك القوات. ويجوز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين، إذا لم يكن المجلس الأعلى منعقداً اتخاذ ما يلزم من التدابير العاجلة التي لا تحتمل التأخير ودعوة المجلس الأعلى للانعقاد فوراً".

^{١٨} صدر قانون بشأن قوة الشرطة والأمن بدولة الإمارات العربية المتحدة في ١٩٧٦/١١/٣٠ وعدل بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٩ في ١٩٨٩/١٠/٢٤.

ذلك خشية منه بأن لا ينكر إحدى الصور حيث يكون واجباً أن يندرج تحت هذه المدلولات الثلاثة فيقع الخلط.

ولذلك كان لابد البحث عن المقصود بالضبط الإداري في القضاء والفقهاء نظراً لعدم تعرض النصوص التشريعية لتعريف الضبط الإداري في كل من فرنسا ومصر والإمارات والبحرين.

ب: التعريف القضائي للضبط الإداري

لم يتعرض القضاء لتعريف الضبط الإداري على الرغم من أن النظرية العامة للضبط الإداري نظرية قضائية النشأة، فقد قام القضاء الإداري بصياغة الكثير من أحكامها ووضع ضوابط وحدودها، إلا أن القضاء الفرنسي الذي أنشأها ساير المشرع في عدم وضع تعريف لها، ولم يغير القضاء المصري خطى نظيره الفرنسي بل ظل وفياً له وسار مع نهجه، ومن ثم لم نجد ولو حكماً واحداً يعرف الضبط الإداري، واكتفى القضاء الفرنسي والمصري رغم المجهود الكبير الذي بذلاه في إنشاء هذه النظرية متوسعاً في أغراض الضبط الإداري وحدوده وضوابطه دون التعرض لمضمونه، وسلك القضاء الإماراتي والبحريني هذا النحو^{١٩}.

ج: التعريف الفقهي للضبط الإداري

نظراً لعدم تعرض المشرع والقضاء لتعريف الضبط الإداري وإنما اكتفى فقط بتحديد أغراضه، ومن ثم أصبحت مهمة تعريف الضبط الإداري ملقاه على عاتق الفقهاء، فكان لزاماً على الفقهاء أن يقوم بدور مكمل لدور التشريع في توضيح الغموض واستجلاء الأهداف ولقد تبنى الفقهاء هذه المهمة وبذلوا جهداً كبيراً من أجل وضع تعريف جامع مانع للضبط الإداري، وقد اختلف الفقهاء في تعريفهم له بحسب الزاوية التي ينظرون منها إليه، وتباينت وجهات النظر بشأن تحديد ماهية الضبط الإداري وتعريفه^{٢٠}.

وقد أرجع البعض ذلك الاختلاف إلى سببين رئيسيين أولهما وجهة النظر متعلقة بوظيفة الضبط ذاتها هل هي غاية في حد ذاتها أم وظيفة سياسية أم مجرد قيود تنظم حماية الحريات، وثانيهما الاتجاه الشخصي في تناول فكرة الضبط، هل هي فكرة ذات مفهوم واسع يستوعب الوظيفة الإدارية

^{١٩} علماً بأن النظام القضائي في الإمارات والبحرين يقوم على مبدأ وحدة القضاء، وحتى الآن لم يصدر قضاء إداري مستقل في دولة الإمارات ومملكة البحرين.

^{٢٠} صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ٢٤.

كلها أو هي ذات مفهوم ضيق يقتصر على جزء من الوظيفة الإدارية، وهل الحرية مطلقة يجب تقييدها ببعض القيود، وهل الحرية نسبية تتطلب تنظيمها فقط^{٢١}.

فذهب بعض الفقه إلى أن الضبط الإداري ذو مهمة وقائية، تنحصر في المحافظة على النظام العام والحيلولة دون وقوع الجرائم، ومن ثم يعرف بأنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"^{٢٢}.

واتجه جانب من الفقه إلى القول إن الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد حريات نسبية وليست مطلقة، فهي مقيدة بعدم إضرارها بحقوق وحريات الآخرين وبعدم إهدارها للقواعد العامة التي يستقر عليها التنظيم الاجتماعي، ولذا يعرف هذا الرأي الضبط الإداري بأنه "مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة أو مناسبة ممارستهم لنشاط معين، بهدف صيانة النظام العام في المجتمع"^{٢٣}.

ويركز بعض الفقه على الهدف من الضبط الإداري وهو حفظ النظام العام، دونما اشتراط أن يكون الإجراء الضبطي المتخذ من قبل الإدارة ماساً بالحريات، باعتبار أنه قد يمس فقط مجرد رخصة^{٢٤}.

وكما عرف جانب من الفقه أن وظيفة السلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين بالمعنى الحرفي ووقاية وحماية النظام الاجتماعي، ولذا يعرفه بأنه "مجموعة القواعد والإجراءات التي تتخذها الإدارة مستخدمة امتيازات السلطة العامة بقصد تمكين الأفراد من التمتع بحقوقهم وحرياتهم، وبهدف المحافظة على النظام العام داخل الدولة ويتم مباشرته إما بإجراءات قانونية أو بأعمال مادية"^{٢٥}.

ويركز الدكتور محمود سعد الدين الشريف على الخصائص المميزة للضبط الإداري في تعريفه بأنه "وظيفة ضرورية ومحايطة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القسر في ظل القانون"^{٢٦}. ويعرفه الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني بأنه "مجموعة من

^{٢١} الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البنا، الضبط الإداري (الوظيفة الإدارية لقوات الأمن العام)، الأكاديمية الملكية للشرطة، مملكة البحرين، ٢٠١٣، ص ٣.

^{٢٢} الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٥٧٤.

^{٢٣} الدكتور طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٤٨٧.

^{٢٤} الدكتورة سعاد الشراوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ١٣.

^{٢٥} الدكتور محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام (أسس وأصول القانون الإداري)، القاهرة، ص ١٦٣.

^{٢٦} الدكتور محمود سعد الدين الشريف، مرجع سابق، ص ١١٢.

التدابير والإجراءات التي تتخذها الإدارة وتمثل قيداً على حريات الأفراد بقصد تنظيم هذه الحريات والمحافظة على النظام العام وحمايته"^{٢٧}.

ويرى الدكتور أحمد كمال أبو المجد أن سلطة البوليس عموماً هي "عبارة عن الوسائل القانونية السليمة نفسها والمقصود بها عادةً مجموع السلطات الحكومية العامة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن والصحة والسكينة، وتحقيق الرفاهية للدولة على سبيل ذلك أن تقيد الحقوق والحريات الخاصة"^{٢٨}.

ومن خلال ما أوردته المؤلفات العديدة من التعاريف، والتي تتفق على أن الضبط الإداري هو نشاط إداري وقائي ينظم الحقوق والحريات العامة لحماية للنظام العام في المجتمع.

ويعد الضبط الإداري خطوة استباقية نحو منع الجريمة قبل وقوعها، وقوة فاعلة في بسط السلام الداخلي في المجتمع^{٢٩}، لحماية حقوق الأفراد والمجتمع من الجريمة وانحراف المجرمين، بإجراءات وتدابير تقوم بها السلطة التنفيذية، بما لها من سلطة منحها إياها الدستور^{٣٠} لتنظيم سير الحياة في المجتمع، وضمان الحقوق والحريات العامة دون المساس بجوهر الحق^{٣١}، وبذلك تكون وظيفة الضبط الإداري وظيفة ضرورية^{٣٢} تحاسب الدولة على تركها أو إهمالها في حماية المجتمع، إذ لا يستقيم مجتمع بدون ضبط، فلا بد من وجود تنظيم يؤدي لاستتباب الأمن والطمأنينة، بأسلوب وقائي لحماية المجتمع من خطر تصادم حريات الأفراد وتشابك نشاطهم وغاياتهم^{٣٣}.

وعليه ترى الباحثة بأن الضبط الإداري هو مجموعة الإجراءات والتدابير الوقائية التي تتخذها سلطات الضبط وتمثل قيداً على حقوق وحريات الأفراد بقصد تنظيم هذه الحريات وممارسة الأنشطة والمحافظة على النظام العام وحمايته وفقاً لمبدأ المشروعية.

^{٢٧} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٣-٢٤.

^{٢٨} المرجع نفسه، ص ٢٢.

^{٢٩} الدكتور خليفة ثامر الحميدة، دور الضبط الإداري في حماية أمن الطرق، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد ٢٠، العدد ٣٩، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٥، ص ٢٧٢.

^{٣٠} ينص الدستور البحريني وتعديلاته، في المادة ٣٩ فقرة ب "يضع الملك بمراسيم، لوائح الضبط..." كما تنص المادة ٢٨ فقرة ب على أن "الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، على أن تكون أغراض الاجتماع ووسائله سليمة ولا تنافي الآداب العامة" وهذه المادة تطابق المادة ٣٩ فقرة ب من دستور دولة الكويت، كما تنص المادة ٣٣ من الدستور الإماراتي على "حرية الاجتماع، وتكوين الجمعيات، مكفولة في حدود القانون".

^{٣١} تنص المادة ٣١ من الدستور البحريني المعدل أنه "لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناء عليه، ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية".

^{٣٢} الدكتور محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٧٧.

^{٣٣} الدكتور أسامة محمد بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٥.

والضبط الإداري وفقاً لهذا المفهوم يعد ضبطاً إدارياً عاماً، وأن كل عنصر من العناصر المنبثقة عن النظام العام له ارتباط وثيق بصحة الإنسان وحمايته من أي اعتداء يمكن أن يلحق به، فمن ثم تقوم السلطة المختصة باتخاذ كافة التدابير اللازمة للحيلولة من وقوع أي خطر على الأفراد سواء كان مصدره بفعل الطبيعة كالزلازل مثلاً أو كان مصدره الإنسان كارتكابه لحوادث السير.

والصحة العامة تستهدف الحفاظ على صحة الإنسان من جميع الأخطار، ومنها أخطار الحوادث المرورية بشتى أشكالها وصورها والتي تؤثر على صحته سلباً.

والسكينة العامة يراد بها المحافظة على الهدوء والسكون في الشوارع والأماكن العامة، ومنع كل ما من شأنه إزعاج الناس وتعكير صفو هدوئهم نتيجة ضوضاء السيارات والصخب الناتج من آلات التنبيه في السيارات والسرعة وارتكاب المخالفات المرورية، أو غير ذلك بشكل مخالف للأصول المرعية وتؤدي إلى الإخلال بحريات الغير.

بيد أن هناك نوع آخر من الضبط الإداري بخلاف الضبط الإداري العام وهو الضبط الإداري الخاص والذي يهدف منه المشرع إلى تنظيم نشاط معين محدد مثل المحافظة على صحة الإنسان من خلال تنظيم حركة المرور ومنع حوادث المرورية ومسبباتها التي تهدد الأمن وسلامة المجتمع.

وتعرف الباحثة الضبط الإداري الخاص في مجال السلامة المرورية بأنه عبارة عن مجموعة القواعد التي تفرضها سلطات الضبط على أنشطة وحريات الأفراد من خلال التدابير والإجراءات الوقائية والعلاجية التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام في الطريق بقصد تنظيم حركة المرور وتحقيق الأمن والسلامة في الطرقات وحماية الأشخاص (السائق، الراكب، المشاة) من جميع مخاطر الطريق.

وهكذا تقوم سلطات الضبط من أجل تحقيق الأمن والسلامة المرورية في الطرقات بتحديد قواعد استعمال الطريق العام في المرور على الوجه الذي لا يعرض الأرواح والممتلكات والأموال للخطر، وكيفية ضبط الحركة المرورية، فضلاً على إقامة تدابير ردعية في حال الإخلال بأمن الطريق أو تعطيله أو إعاقة حركة السير فيه أو من يخالف قواعد السير.

الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري وغيره من النظم الأخرى

كما هو معروف أن الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الفرد ليست مطلقة، بل هي مقيدة بعدم الاعتداء على حقوق وحريات الآخرين، وتمكنهم من مزاولتها وإلا تحول المجتمع إلى فوضى وصراع يتفوق فيه من يمتلك القوة الأكبر، وللحيلولة دون ذلك فإنه يقع على عاتق الدولة مهمة تنظيم الحقوق والحريات والنشاط الفردي بما يكفل المساواة بين الجميع، وتحقيق التوازن والتوفيق بين مصالح الجماعة ومصالح الأفراد، ومن أجل ذلك تشارك السلطات العامة مجتمعة في تحقيق النظام العام سواء بإقامته أو بحمايته^{٣٤}.

وبما أن مصطلح الضبط الإداري يتداخل مع غيره من المصطلحات الأخرى، وهو في الحقيقة يختلف عنها، فبجوار الضبط الإداري يوجد أنواع أخرى من الضبط مثل الضبط التشريعي، والضبط القضائي، لذا لزم الأمر بيان الفرق بين الضبط الإداري وغيره، وذلك فيما يلي: -

أولاً: الضبط الإداري والضبط التشريعي

إذا كان الأصل أن الحريات الفردية قد كفلها الدستور، فيحق للأفراد ممارستها في ضوء القانون، فالحريات ليست مطلقة بل تخضع للتشريعات التي تحدد لها المبادئ العامة وترسم المعالم الرئيسية لنطاق ممارستها، وتسمى التشريعات الصادرة في شأن تنظيم الحريات بالضبط التشريعي تمييزاً عن الضبط الإداري^{٣٥}.

والضبط التشريعي يعني مجموعة القوانين والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) على ضوء النصوص الدستورية، والتي تحدد نطاق مباشرة الحريات الفردية والقيود التي ترد عليها لتنظيم ممارستها^{٣٦}، وعلى سلطات الضبط أن تعمل في إطار القوانين والتشريعات الخاصة بالضبط وتتخذ كل الإجراءات التنفيذية لها^{٣٧}. فالضبط التشريعي إذ ينصرف إلى القيود التي يضعها المشرع لحماية النظام العام مثل القوانين التي تصدر بشأن قواعد المرور وآدابه.

ويشار هنا إلى علاقة الضبط الإداري بالضبط التشريعي، فالأصل أن تمارس السلطة الإدارية مهمة الضبط الإداري في حدود الضبط التشريعي المحدد في القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية،

^{٣٤} الدكتور محمد محمود سعيد، المرجع السابق، ص ٨٠.

^{٣٥} الدكتور سليمان الطماوي، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٨٤.

^{٣٦} الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البنا، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٥.

^{٣٧} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٣٥.

ولكن هذا الأصل لا يحرم سلطات الضبط الإداري من اتخاذ إجراءات مستقلة خارجة عن إطار الضبط التشريعي، ولا يعني أنها تخالف القانون، ولكن تستقل بها الإدارة لتحقيق هدف الضبط الإداري وهو حفظ النظام العام وعدم الإخلال به.

ويتضح مما سبق أن الضبط الإداري والضبط التشريعي يشتركان في أن كليهما يتعلق بتنظيم الحريات، وأن كل منهما يتضمن بعض القيود التي ترد على النشاط الفردي تحقيقاً للصالح العام، إلا أنهما يختلفان من الناحية الشكلية، حيث أن الضبط التشريعي يمارسه البرلمان في صورة القوانين التي يصدرها بشأن تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في الدستور والمواثيق الدولية، أما الضبط الإداري فيصدر من جانب الإدارة في شكل قرارات تنظيمية أو فردية بغرض تقييد الحريات الفردية حفاظاً على النظام العام^{٣٨}.

بالرغم من أن كلا من الضبط الإداري والتشريعي يجتمعان تحت مظلة النظام العام وحمائيته وعدم الإخلال به، إلا أن الضبط الإداري بما تصدره سلطاته من لوائح لضمان تنفيذه يعد أكثر فعالية مما يصدر عن السلطات التشريعية التي قد تطيل إجراءاتها بشكل يضر الصالح العام، لكن هذا مشروط بعدم تعسف السلطات التي تمارسها الضبط الإداري عن استخدام هذه السلطة بما يضر بمصالح الأفراد.

ثانياً: التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

إن حماية المجتمع من أخطار وقوع الجريمة تتم من خلال تحقيق هدف الضبط الإداري، وهو صيانة النظام العام بالعمل على منع وقوع الجرائم والحوادث المخلة بالأمن العام^{٣٩} والخاصة بأمن الطرق، والسكينة العامة، والعمل على وقف الاضطراب قبل تفاقمه، وهذه مهمة الضبط الإداري وما يطلق عليه النظام الوقائي.

أما مهمة الضبط القضائي فهي تنحصر في حق الجهات المخولة بتحقيق العدالة الجنائية في التعرض لحريات الأفراد باستخدام الوسائل القانونية كالقبض والتفتيش، لكي تصل إلى مرتكبي الجرائم ومقترفيها ثم تقديمهم للمحاكمة لإنزال العقاب، حتى لا تتكرر جرائمهم وهو ما يطلق عليه النظام العقابي^{٤٠}.

^{٣٨} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٣٥.

^{٣٩} الدكتور محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٤٨ وما بعدها.

^{٤٠} الدكتورة عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٥١.

ويبدو أن هناك تلازم قوياً بين الضبط الإداري والضبط القضائي، لأنه مهما بلغت درجة تنظيم المجتمع وقيام سلطات الضبط بواجبها فلا غنى عن وجود الضبط القضائي لأنه لن يحدث أن يتوقف ارتكاب الجرائم أو يختفي، وتبدو حتمية هذا التلازم في المجتمعات الديمقراطية حيث يسعى الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام على أساس احترام حقوق الأفراد وحرياتهم، ونتيجة تلك الحريات تقع مخالفات وجرائم تستتبع معاقبة مرتكبيها وهذه هي مهمة سلطات الضبط القضائي^{٤١}.

ولذلك تعد وظيفة الضبط القضائي ذات أثر عظيم في صيانة النظام العام عن طريق الردع والزجر الذي تحدثه العقوبة في نفوس الأفراد في المجتمع، لهذا يطلق بعض على هذه الوظيفة (بوليس العقاب أو الجزاء)^{٤٢}، وإذا كان الفقهاء قد اختلفوا في تعريف الضبط الإداري فإن الغالبية العظمى من الفقهاء عرفوا الضبط القضائي بأنه نشاط يرمي إلى القمع فلا يتدخل إلا عند وقوع أو حدوث الجريمة، وغرضه إثباتها والكشف عن مرتكبيها تمكيناً للقضاء الجنائي من إيقاع العقوبة المناسبة عليهم.

ونجد أن الضبط القضائي يتولاه ممثلو القضاء وأعضاء النيابة العامة، وإن كان كثير من رجال الإدارة يمارسون وظيفة الضبط القضائي أيضاً إلى جانب عملهم الخاص بالضبط الإداري وهم في ممارستهم لوظيفة الضبط القضائي إنما يكونون ممثلين للسلطة القضائية لا للسلطة التنفيذية، إما الضبط الإداري فيتولاه ممثلو السلطة التنفيذية ممثلة هيئاتها الإدارية والتنفيذية.

ولأهمية هذا الموضوع وكثرة الخلط بين الضبط الإداري والضبط القضائي إرتأينا أن نتناول الموضوع بأوجه التشابه والاختلاف بين الضبط الإداري والقضائي، وأهم الآراء والمعايير التي قيلت بصدد التفرقة بين الضبطيين وأهمية التمييز بينهما.

*أوجه التشابه والتجانس بين الضبط الإداري والقضائي:-

١- يتشابه كلا الضبطيين في المحافظة على النظام العام، بأن الضبط القضائي يساعد على صيانة النظام العام عن طريق الردع الذي تحدثه العقوبة في النفوس، كما أن الضبط الإداري يساهم في التقليل من عدد الجرائم التي يتعقبها الضبط القضائي وهذا يصيب بشكل مباشر في المحافظة على النظام العام وحقوق وحريات الأفراد^{٤٣}.

^{٤١} الدكتور سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٩٧.

^{٤٢} أي (ضبط العقاب أو الجزاء) راجع الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٨٤.

^{٤٣} الدكتور سليم سلامه حتامه، دور إجراءات الضبط والجزاءات الإدارية في الوقاية من حوادث المرور في التشريعات الأردنية، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، العدد ٢، يوليو ٢٠٠٩، ص ٣٣٨.

٢- أن مهمة الضبط القضائي والإداري قد تجتمعان في شخص واحد، فرجل المرور الذي يتجول في الشوارع ليلاً ونهاراً لينظم حركة المركبات في الطرق العامة ويقوم بعمل الضبط الإداري لاستهداف حماية النظام العام، فإذا وقع حادث مروري في مجال حراسته من حيث المكان والزمان وجب عليه ملاحقة الفاعل والقبض عليه وعمل الأدلة ومخطط للحادث وتولى إثبات الحالة والتحقيق الابتدائي وتحرير محضر ضبط المخالفة المرورية التي وقعت وتقرير غرامة مالية، وهي من أعمال الضبط القضائي.

وبناء على ما تقدم لابد من التنويه إلى أن بعض رجال الضبط القضائي لا يكتسبون صفة الضبط الإداري معاً مهما كان الوضع، فالنائب العام له صفة الضبطية القضائية، ولكن لا يتمتع بصلاحيات الضبط الإداري.

*أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري عن الضبط القضائي“ :-

١- أن الضبط القضائي لا يتحرك إلا بعد وقوع الحادث الذي انتهك وأخل بالنظام العام لمعالجة آثار هذا الانتهاك، فتعمل سلطة الضبط القضائي على إثبات وقوع الجريمة وجمع الأدلة حولها وتسليم الجناة إلى العدالة لتوقيع العقوبة عليهم، فهو لا يكون إلا بعد وقوع الفعل فلا يوجد ضبط قضائي في جريمة مستقبلية، أما الضبط الإداري فتتحرك سلطاته قبل وقوع الحدث الذي من شأنه أن يخل بالنظام العام لوقاية المجتمع من الاضطرابات، فتقرر مجموعة من الإجراءات التي تحول دون وقوعه لذلك يتسم بطابع وقائي بينما يتسم الضبط القضائي بطابع علاجي وقمعي .

٢- يتم الضبط الإداري تحت إشراف السلطة الإدارية، لأن وظيفة منع الجريمة قبل وقوعها من اختصاصات الإدارة، ولا صلة لها بمباشرة القضاء، ووظيفة الضبط القضائي الذي يخضع لإشراف السلطة القضائية، ولم يعنِ قانون الإجراءات الجنائية وقانون أصول المحاكمات الجزائية إلا بوظيفة الضبط القضائي.

٣- يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي من حيث تقرير مسؤولية الدولة عن الأخطاء الجسيمة التي تقع فيها سلطات الضبط الإداري خلال مباشرتها لنشاطها وتسبب أضراراً للأفراد، بينما

“ للتفصيل أكثر انظر الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٢٠٦، والدكتور عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٨-٩، والدكتور نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مقال منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية، المجلد ٣، العدد ١، فبراير، ٢٠٠٦، ص ٢٧٠، و الدكتور عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٧٩، والدكتورة عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ٥٣.

الأصل أن الدولة لا تسأل عن الأضرار التي تنشأ عن الأخطاء التي تحدث عن نشاط السلطة القضائية.

• معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي وأهمية هذا التمييز:

سنشير فيما يلي إلى أهم المعايير التي قيلت بشأن التفرقة بين الضبط الإداري والقضائي:

١ - المعيار الشكلي:

يقوم هذا المعيار على أساس مبدأ الفصل بين السلطات^{٤٥}، حيث ينظر إلى السلطة القائمة على أعمال الضبط، فإذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تتولى الضبط كان ضبطاً إدارياً، وبالتالي يكون القرار الصادر منها قراراً إدارياً، تمارسه السلطة التنفيذية في هيئاتها الإدارية، وأما إذا كانت السلطة التي تقوم بالضبط السلطة القضائية فيكون ضبطاً قضائياً، وبالتالي يكون القرار الصادر منها قراراً قضائياً وتمارسه السلطة المختصة ممثلة في القضاة أو أعضاء النيابة العامة وممثليها.

وإذا كان هذا المعيار يتسم بالوضوح والسهولة واليسر إلا أنه لا يتعمق في طبيعة العمل وماهيته مكتفياً بالوقوف عند المظهر دون الجوهر، وأن في بعض الحالات يصعب التمييز بين عمل الضبط الإداري والضبط القضائي كما في حالة ازدواج الصفة في شخص القائم بالعمل أي ممارسة كثير من رجال الضبط الوظيفتين معاً، فمن المعروف أن رجال الشرطة بمملكة البحرين لهم ولاية الضبط وغالبيتهم يعد كذلك من رجال الضبط القضائي، مثل شرطي المرور الذي ينظم حركة المرور في منطقة معينة، فيعد عمله ضبطاً إدارياً، وفي نفس الوقت يستطيع أن يحرر المخالفات للأفراد الذين يخرجون على التعليمات التي تضعها اللوائح أو القانون، أو أن يقوم برفع السيارات المتواجدة في الأماكن المحظورة الوقوف فيها، وهذه من وظيفة رجال الضبط القضائي.

ويمكن أيضاً لأعمال الضبط الإداري أن تغير طبيعتها إلى أعمال ضبط قضائي مثل أن يستوقف رجل الضبط شخص لمجرد التحري عن حقيقة شخصه وهذا يعد ضبطاً إدارياً، فإذا اتضحت معالم جريمة محددة نتيجة هذا الإجراء يتحول إلى عمل قضائي منذ الوقت الذي تتحدد فيه معالم هذه الجريمة^{٤٦} وتسمى تلك الحالة بالإستيقاف.

^{٤٥} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٨٨.

^{٤٦} الدكتور حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٩، ص ٨٩.

وقد تبنى كل من المشرع المصري والإماراتي والبحريني هذا المعيار، فالمادة ٣٣ من قانون الإجراءات الجنائية المصري نصت على أن غالبية مأموري الضبط القضائي يجمعون بين وظيفة الضبط الإداري والقضائي، رغم أن أغلبهم ينتمون إلى رجال الضبط الإداري حيث شملت كل من أعضاء النيابة العامة ومعاونوها، ضباط الشرطة وأمنائها... ورؤساء نقطة الشرطة، والعمد والمشايخ..... هؤلاء يتمتعون بسلطة الضبط في جميع أنواع الجرائم ولو لم تكن متعلقة بأعمال الوظائف التي يؤديونها^{٤٧}.

ويجوز بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص تخويل بعض الموظفين صفة مأموري الضبط القضائي بالنسبة إلى الجرائم التي تقع في دوائر اختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم.

أما المشرع الإماراتي فقد نص في المادة ٣٣ من قانون الإجراءات الجزائية الاتحادي رقم ٣٥ لسنة ١٩٩٢ على أنه يعد من مأموري الضبط القضائي كل من في دائرة اختصاصه "أعضاء النيابة العامة، ضباط الشرطة وصف الضباط وأفرادها، ضباط وصف ضباط أفراد حرس الحدود والسواحل، ضباط الجوازات، ضباط الموانئ البحرية والجوية من رجال الشرطة أو القوات المسلحة، ضباط وصف ضباط الدفاع المدني، مفتشو البلديات، مفتشو وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، مفتشو وزارة الصحة، الموظفون المخولون صفة مأموري الضبط القضائي بمقتضى القوانين والمراسيم والقرارات المعمول بها".

في حين أن المشرع البحريني قد نص في المادة (٤٥) من قانون الإجراءات الجنائية رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٢ والمعدل سنة ٢٠١٨ على أنه: " يكون من مأموري الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم:

أ- أعضاء النيابة العامة

ب- ضباط وضباط صف وأفراد قوات الأمن العام

ج- حرس الحدود والموانئ والمطارات

د- مفتشو الجمارك

^{٤٧} أضيفت هذه المادة بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٦٣ قانون الاجراءات الجنائية المصري، وعدلت بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧١، الجريدة الرسمية عدد ٢٠ صادر في ١٩٧١/٥/٢٠.

وللمحافظ في دائرة اختصاصه أن يؤدي الأعمال التي يقوم بها مأموري الضبط القضائي.

ويجوز بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص تخويل بعض الموظفين صفة مأموري الضبط القضائي بالنسبة إلى الجرائم التي تقع في دوائر اختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم. وتعتبر النصوص الواردة في القوانين والمراسيم والقرارات الأخرى بشأن تخويل الموظفين اختصاص مأموري الضبط القضائي بمثابة قرارات صادرة من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص".

والملاحظ أن المشرع الإماراتي والبحريني لم يميز بين من يكون صاحب الاختصاص العام أو صاحب الاختصاص الخاص كما فعل نظيره المصري، حيث حدد صفة مأموري الضبط القضائي في نطاق دائرة اختصاص محدد، وبالتالي لا يوجد من يتمتع بصفة كإختصاص مأموري الضبط القضائي اختصاص عام على مستوى الدولة.

وقد أخذت محكمة القضاء الإداري في مصر في بعض أحكامها بالمعيار الشكلي، حيث بسطت سلطاتها على قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي واعتبرت القرارات الصادرة عنها قرارات إدارية يختص بها مجلس الدولة^{٤٨}. كما أخذت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها بذات المعيار مقررًا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري بشأن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي^{٤٩}.

٢- المعيار الموضوعي

يقوم هذا المعيار بالنظر في طبيعة العمل الذي يقوم به الموظف المختص، فإذا كان العمل الصادر من الموظف يدخل في نطاق الرقابة والإشراف لمنع وقوع الإخلال بالنظام العام كان العمل إدارياً.

ومن هنا كانت وظيفة الضبط الإداري على جانب كبير من الأهمية، فهي تعد من أولى واجبات الدولة عند ظهورها وتكوينها، بل هي ضرورة اجتماعية في المجتمعات الحديثة، فالمشاهد أن

^{٤٨} حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم ٣٢٤ جلسة ١٩٤٩/٣/٢٩، المجموعة السنة الثالثة، ص ٥١٨.

^{٤٩} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في جلستها المنعقدة في ١٩٦٥/٤/٢٤ المجموعة، السنة ١٠، ص ١١٣٢، ومجموعة السنة ١١ جلسة ١٩٦٦/٦/١١، ص ٦٩٦، ومجموعة السنة ١٦ جلسة ١٩٧١/١/٢، ص ١٠٠.

الاحتياط وتوق وقوع الجريمة أنجح في مكافحتها من علاجها بعد وقوعها بتوقيع العقوبة على مرتكبيها^{٥٠}.

أما إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف المختص يلاحق الإخلال بالنظام العام من خلال ضبط الجرائم بعد وقوعها، وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة وإنزال العقاب يعتبر العمل قضائياً.

ويرى جانب من الفقه أن هذا المعيار لا يمكن الإعتماد عليه بصفة مطلقة، وذلك لأن الضبط القضائي ليس مهمته رادعة بصورة مباشرة، إذ أنه يجمع الاستدلالات ويفتح الإجراءات الموصلة للعقاب ولا يتولاه بنفسه عادة^{٥١}.

وكثيراً ما يتدخل رجال الضبط الإداري بعد وقوع المخالفة، لمنع تفاقم الخطر وذلك لأن الضبط الإداري يستهدف الحيلولة دون الإخلال بالنظام العام أو وقفه بعد وقوعه لمنع استفحالته وإذا كانت أساليب الضبط الإداري في أغلبها إجراءات وقائية، فإن الضبط الإداري قد يستخدم الجزاءات لمنع الإخلال بالنظام العام، ومن قبيل إجراءات الضبط التي تتضمن جزاء إدارية المصادرة والاعتقال^{٥٢}.

٣- المعيار الوظيفي

ذهب فريق من الفقهاء إلى التفرقة بين العمل الإداري والعمل القضائي لا ترجع إلى موضوع العمل وشكلياته، وإنما ترجع إلى إمكانية الربط بين التكليف القانوني للعمل، وبين اتصاله بنشاط المرفق العام الذي يتمتع بامتيازات السلطة العامة.

فالقرار الإداري يقوم على الجمع بين فكرتي المرفق العام وامتيازات السلطة العامة وكل ما يصدر من أعمال تتصل بسير مرفق عام، وتتم باستخدام أساليب السلطة العامة وتعد أعمالاً إدارية. وبمعنى آخر الذي يحدد طبيعة القرار ليس العضو الذي أصدره ولا العمل نفسه الذي يباشره العضو،

^{٥٠} الدكتور محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٩، ص ٣٢.

^{٥١} الدكتور محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٠.

^{٥٢} الدكتور محمد أحمد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٨٠.

بل أن طبيعة القرار تتحدد بوظيفة الجهة، أي بالرجوع إلى الضوابط العامة للتمييز بين اختصاص كل جهة من الجهات^{٥٣}.

٤- معيار الغاية من النشاط

يقوم هذا المعيار على البحث في الهدف من الضبط، فالضبط الإداري ذو هدف وقائي يتضح دوره قبل وقوع الجريمة للمحافظة على النظام العام عن طريق توقي حدوثها، من خلال التوجيهات والأوامر والنواهي التي تصدرها سلطة الضبط الإداري.

أما الضبط القضائي يهدف إلى العلاج والردع ولا يتحرك إلا بعد وقوع الإخلال بالنظام العام وإعادته إلى الوضع الطبيعي عن طريق تعقب المجرمين والقبض عليهم وتقديمهم للمحاكمة وتوقيع العقاب عليهم في حالة ثبوت إدانتهم.

وقد تعرض هذا المعيار إلى الانتقاد على أساس أن الضبط القضائي لا يحقق الردع والزجر، وإنما يترتبان على الحكم القضائي الصادر بتوقيع العقوبة.

بالإضافة إلى أن الضبط الإداري قد يقوم ببعض التدابير ويحقق فيها الردع والزجر مثل استعمال رجال الشرطة للقوة العادية لمنع المظاهرات أو إغلاق المحلات العمومية لمخالفتها لوائح الضبط الخاصة بالمحال العمومية^{٥٤}. كما يقوم رجل المرور بسحب رخصة قيادة المركبة لارتكاب السائق مخالفة تخالف قانون المرور.

وعلى الرغم من ذلك فقد أخذت به محكمة القضاء الإداري المصري في بعض أحكامها، حيث قضت: "بأن اتجاه البوليس إلى سكن شخص ليلًا وإجراء تفتيشه والقبض عليه واعتقاله مدى ٣ أيام، بحجة أنه شرير يقبض عليه في المناسبات التي تراها إدارة الأمن العام، فإذا انتهت المناسبة أفرج عنه، فإن هذا الإجراء يفيد صور أمر إداري بالقبض. عبرت فيه الإدارة عن قصد لها أغراضها ونفذته باعتبارها ذات وظيفة وقائية، وأن القبض والاعتقال في حد ذاته، وإن كان من الأفعال المادية، فإنه لم يكن إلا نتيجة لأمر إداري هو الذي وجه -البوليس- إلى هذا التصرف...."^{٥٥}.

^{٥٣} الدكتور شمس مرغني علي، المعيار الوظيفي كمعيار للتمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١٦، العدد ٣، ديسمبر ١٩٧٤، ص ١١٤-١١٦.

^{٥٤} الدكتور محمد أنس قاسم جعفر، أسس وأصول القانون الإداري، ١٩٨٤/١٩٨٥، القاهرة، ص ١٧١.

^{٥٥} حكم محكمة القضاء الإداري المصري، القضية رقم ٤٣٨ لسنة ١٩٥١، جلسة ١٩٥١/٤/١٧، المجموعة السنة ٥، ص ٨٧٨ وما بعدها.

*أهمية وجود الضبط الإداري والقضائي

أخيراً لابد من القول بضرورة وجود الضبط الإداري بجوار الضبط القضائي لأن هذه الأخيرة التي تحدث أثراً رادعاً وزاجراً، لا يمكن التعويل عليها كونها عاملاً وقائياً، كما أنها ليست دائماً محققة لأثرها، لذلك تعد الضابطة الإدارية ضرورة اجتماعية باعتبارها وظيفة وقائية وذلك بمنع أو محاولة منع أي عمل يعد القيام به إخلالاً بمقتضيات النظام العام.

وترى الباحثة إلى أن الضبط القضائي لا يغنى عن الضبط الإداري والعكس صحيح، فالضبط الإداري له مجاله وله نطاقه الذي يتفق مع مرونته وتطوره وارتباطه المؤكد بظروف وملابسات الحالة، فهما نظامان متكاملان وأن خضع كل منهما لنظام قانوني خاص به.

المطلب الثاني

طبيعة وخصائص الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية

لا يقل الخلاف حول تحديد طبيعة الضبط الإداري وسلطاته عن ذلك الذي ثار حول تعريفه، ولقد كان مظهر انعكاس طبيعة وظيفة الضبط في تقييد الحريات للمحافظة على الأمن والنظام في المجتمع وهو رهبة الأفراد منه من جانب، ومحاولة السلطات الحاكمة استغلال هذا الجهاز لتحقيق مآربها من جانب آخر، مما جعل الناس يعتقدون في غالبيتهم أن جهاز الضبط هو جهاز سياسي باعتباره مظهراً من مظاهر السلطة السياسية في الدولة^{٥٦}.

ويثار التساؤل حول طبيعة الضبط الإداري، فهل يعتبر ذا طبيعة قانونية ومحيدة، أم أنه ذا طبيعة سياسية؟ وللإجابة على هذا التساؤل ينبغي أن نقسم هذا المطلب على النحو الآتي:

حيث نتناول في الفرع الأول: طبيعة الضبط الإداري، وسوف نتناول في الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري.

الفرع الأول: طبيعة الضبط الإداري

إذا كان الضبط الإداري عبارة عن مجموعة وسائل وإجراءات تتخذها السلطة العامة بغرض المحافظة على النظام العام داخل الدولة، وإن تحديد طبيعة الضبط الإداري من الموضوعات الصعبة

^{٥٦} الدكتور منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨١، ص ٣٦.

الشائكة نظراً لما يتصف به الجهاز الإداري في الدولة وما يتمتع به من وسائل القوة التي تهدف إلى تحقيق الأمن والسكينة للأفراد بالإضافة إلى أن الجهاز الإداري هو من أكثر الأجهزة التي تتصل بالجمهور .

اختلف الفقه في تحديد طبيعة الضبط الإداري، فذهب اتجاه إلى اعتباره سلطة قانونية محايدة نظراً لأنه يمارس سلطاته في حدود القانون بهدف حماية النظام العام، وفي حين ذهب الاتجاه الآخر إلى اعتباره سلطة سياسية لكونها تتأثر بالاعتبارات السياسية.

ولذلك يثار تساؤل حول طبيعة الضبط الإداري، فهل هي ذات طبيعة سياسية، أم قانونية؟ أم هو سلطة من سلطات الدولة التي تضاف إلى تلك السلطات الثلاث التقليدية المتعارف عليها (التفذية، التشريعية، القضائية) بحيث تصبح رابعتهم هي السلطة الضبطية إن صحة هذا التسمية؟ أم يصبح طبيعة ذي ازدواجية بين هذه (الطبيعة السياسية) وتلك (الطبيعة القانونية)؟ أم يخرج عن تلك السلطات جميعها ويتصف بالحياد والاستقلال في ممارسة لمهامه ونشاطاته والتي تغطي العديد من المجالات مع اختلاف صورها.

وعليه فإن جميع هذه المحاور والتساؤلات سنبحثها ونتناولها تباعاً مستعرضين آراء الفقهاء التي قيلت بشأن تحديد طبيعة الضبط الإداري وذلك من خلال الآتي:

أولاً: الضبط الإداري سلطة قانونية محايدة

ثانياً: الضبط الإداري سلطة سياسية

ثالثاً: الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة

أولاً: الضبط الإداري سلطة قانونية محايدة

إذا كان نظام الضبط يختلف عن النظام القانوني، حيث أن الأخير يترك للأفراد حرية ممارسة أعمالهم والقيام بتصرفاتهم وعلى مسؤولياتهم ثم يحاسبهم في النهاية على ما يقع منهم من جرائم أو أخطاء، فإن نظام الضبط هو نظام في الأساس وقائي يهدف لوقاية المجتمع من الجريمة قبل وقوعها، من خلال تنظيم الدولة للنشاط الفردي ودراسة احتمالات الإخلال بالنظام العام والعمل على منع وقوع أي إخلال.

ومن ثم يذهب جانب من الفقه إلى أن سلطة الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية محايدة، تهدف إلى حماية وصيانة النظام العام في المجتمع وتمارس سلطاتها في حدود القانون فهي لا ترتبط بالحكم، أي لا يجوز لسلطة الضبط الخروج عن الإطار الذي حدده المشرع وإلا تحولت لسلطة سياسية وارتبطت بنظام الحكم دون مراعاة النظام العام المتمثل حماية مصالح المجتمع^{٥٧}. وبالتالي تخضع أعمالها لرقابة القضاء للتأكد من مشروعيتها.

والضبط الإداري وفقاً لهذا الاتجاه يعد سلطة إدارية محايدة، تمارس في نطاق العمل الإداري كأحد أنشطة الوظيفة الإدارية في حدود القانون، وهذه الوظيفة لا تتحول إلى وظيفة سياسية إلا إذا انحرفت في استعمال صلاحيتها وارتبطت بنظام الحكم، ويكون هذا الانحراف ممثلاً لإحدى صور الانحراف في استعمال السلطات الضبطية في غير أهدافها، وهو ما يجعلها تتغير من وظيفة قانونية إدارية محايدة إلى وظيفة سياسية على غير الواقع^{٥٨}.

ذهب الفقيه الفرنسي (Bernard) إلى أن الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة هدفها حفظ النظام العام في المجتمع، أي أنه ينكر وجود نظام عام سياسي مستقل يكون مبرراً لوجود سلطة ضبطية سياسية على اعتبار أن هناك فروقاً جوهرية بين السلطتين الإدارية والسياسية، وأن السلطة الإدارية كقاعدة عامة لا بد من أن تكون بمنأى عن المؤثرات السياسية داخل الدولة، الأمر الذي يترتب عليه عدم ارتباط النظام العام بالنظام السياسي ومتى ما حصل ذلك فإن يؤدي إلى انتفاء الصفة القانونية عن فكرة النظام العام الذي يمثل غاية الضبط الإداري، إذ يفترض أن يكون القاضي الإداري في خدمة القانون لا في خدمة النظام السياسي، الأمر الذي يترتب عليه وجوب الحكم بعدم الاختصاص في الدعاوى التي تقام وفقاً للمصالح السياسية باعتبار أن ذلك يعد من أعمال السيادة التي تمنع المحاكم عادة النظر بالدعاوى المتعلقة بها^{٥٩}.

وكذلك من أنصار هذا الاتجاه الفقيه أولمان (Ulman) والذي أكد على الطبيعة القانونية المحايدة للضبط الإداري، إلا أن طبيعة هذه الفكرة بحسب هذا الرأي قد تتحول إلى طبيعة سياسية متى ما جعل الانحراف باستعمالها من قبل الأشخاص القائمين بها، باعتبار أن الاعتقاد السائد لدى الحكام المستحوزين على السلطة عادة يتمثل بأن حكمهم هو الأمثل والأفضل في تحقيق النظام العام، وأن الضمان الحقيقي لتمتع الأفراد بمزايا ذلك النظام هو المحافظة عليه من قبلهم، الأمر الذي يبيح

^{٥٧} الدكتور مجدي أحمد فتح الله، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٧.

^{٥٨} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١١١.

^{٥٩} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، المرجع السابق، ص ٣٧.

لهم استخدام كافة الوسائل، بما فيها وسائل الضبط الإداري لحماية النظام السياسي القائم كونها تمثل الضمان الحقيقي في المحافظة على النظام العام في المجتمع، بحيث يترتب على ذلك إنحراف في استعمال تلك الوسائل لتحقيق غاية خاصة بدلاً من غايته العامة^{٦٠}.

وينتهي "ولمان" من تحليله هذا إلى القول بأن "قيام السلطة الحاكمة بتحويل الضبط من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية لتأكيد حكمهم والقضاء على المعارضين، يعتبر خيانة منهم نحو الوطن"^{٦١}.

ومن ثم يذهب جانب آخر إلى أنه من غير الجائز في نظام ديمقراطي أن يسخر سلطة الضبط الإداري لحماية السلطة في ذاتها أو لخدمة اعتبارات سياسية بعيدة عن مقتضيات أمن الجماعة ونظامها المادي^{٦٢} لأنه يمثل وظيفة اجتماعية محايدة وغايتها حفظ النظام العام في المجتمع. أي أن الضبط الإداري تحمي الأوضاع القانونية في المجتمع من أي خلل، وبالتالي لا يجوز لها أن ترتبط بأية فلسفة عقائدية أو سياسية معينة^{٦٣}.

ويوافق هذا الاتجاه الدكتور محمود سعد الدين الشريف إذ عرف الضبط الإداري بأنه: (وظيفة ضرورية ومحايدة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى حماية النظام العام في الدولة بوسائل القهر التي نص عليها القانون)^{٦٤}. وعليه يستفاد من ذلك التعريف أن هذه الوظيفة تتسم بخصائص متميزة، فهي ضرورية ومحايدة تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع في ظل سيادة القانون وبوسائل السلطة العامة.

تقدير هذا الاتجاه

تعرض هذا الاتجاه لانتقاد من أنصار الطبيعة السياسية للضبط، وقالوا إن هذا الرأي لا يطبق إلا في المجتمع المثالي والذي لا يؤيد الواقع، حيث المشاهد دوماً أن السياسة طالما تسخر سلطات الضبط وأجهزتها لحماية أمن الحاكمين والحاكم وسكينة المجتمع لصالح الحاكم، ومن ثم لا يمكن

^{٦٠} الدكتور محمد محمود سعيد، المرجع السابق، ص ٤١.

^{٦١} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٢٨.

^{٦٢} الدكتور محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط، مرجع سابق، ص ٣٦٣.

^{٦٣} الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البناء، مرجع سابق، ص ٥.

^{٦٤} صاحب مطر خباط، مرجع سابق، ص ٢٩.

القول بأن وظيفة الضبط الإداري وظيفة محايدة لحماية الأوضاع الرتبية في المجتمع فهو قول يجافي الواقع والحقيقة ويتطلب وجود وضع مثالي لم يتحقق بعد^{٦٥}.

وتؤيد الباحثة الدكتور محمد سعد الدين الشریف في وجهه نظره في هذه المسألة بأن وظيفة الضبط الإداري وظيفة ضرورية ومحايدة والجهة المنوط بها القيام بتلك الوظيفة هي السلطة التنفيذية بالاشتراك مع بعض الهيئات الأخرى، بهدف حفظ الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة، هذا الهدف هو المرجو منها إلا أنه في بعض الأحيان تصطبغ بصفة سياسية تخضع لآراء وفلسفة الفئة الحاكمة بهدف حماية النظام العام وليس حماية مصالح فئة معينة.

ثانياً: الضبط الإداري سلطة سياسية

على خلاف الرأي السابق من أن سلطة الضبط الإداري سلطة قانونية، يذهب البعض إلى أن سلطة الضبط سلطة لا تتجرد من الطابع السياسي، فالنظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية واجتماعية، حيث يزداد تركيزه في الحماية على كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها^{٦٦}.

وأن القائلين بهذا الرأي يأتون من منطلق واحد ألا وهو ارتباط سلطة الضبط الإداري بالنظام السياسي في الدولة واستهدافها للمحافظة على النظام العام^{٦٧}، ويرى الفقيه الفرنسي "جوليو باسكو" الذي يعتبر من أوائل من أبرز الطابع السياسي لوظيفة الضبط الإداري في الدولة البوليسية، حيث يعده مظهر من مظاهر سيادة الدولة، فإذا كان للإدارة حق التوجيه والتنظيم فإن للضبط حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، ولذلك فله الحق في إكراه الأفراد على احترام نظام الدولة ولو بالقوة^{٦٨}.

وقد ذهب الفقيه "Pascu" في الدفاع عن رأيه إلى حد بعيد حتى أنه كاد يعتبر الضبط سلطة رابعة ذات صبغة سياسية بحتة بجانب السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية^{٦٩}.

وهناك من يرد على القائلين بأن الضبط الإداري سلطة سياسية إلى أن القول بأن النظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية قول بعيد عن الحقيقة، فالنظام العام تعبير عن الأسس والمفاهيم والعقائد السائدة في الدولة وهي قابلة للتطور والتغيير بمرور الوقت، وهذا يبرر فكرة التوسع في النظام

^{٦٥} الدكتور محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، رسالة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص ٢٥.

^{٦٦} الدكتور عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٩٥.

^{٦٧} الدكتور محمد أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، بدون سنة الطبع، ص ٤٣٠.

^{٦٨} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٢٤.

^{٦٩} الدكتور حسام مرسى، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٧١.

العام التقليدي، فالقول بأن النظام العام يبدو في ظاهره أمن السلطة السياسية لا ينطبق إلا على الدولة البوليسية وهو نمط لا يستمر كثيراً^{٧٠}.

إن القول بأن الدولة تستغل سلطاتها في مجال الضبط الإداري لأغراض سياسية تحكم مصالحها فقط، قول غير مسلم به، لأن القواعد الدستورية والقانونية لا تعبر عن مصالح الفئة الحاكمة فقط، بل تعبر عن مصالح الشعب بأسره والدليل على ذلك أن الدستور والقوانين لا يصدران إلا بموافقة الشعب عليهما وموافقة ممثليه في البرلمان^{٧١}.

وفي حين نجد أن الفقيه الفرنسي "Bernard" يعترف بالطبيعة السياسية للنظام العام رغم تحفظه بشأن مساس السياسية بالنظام العام دون الاختلاط معه، فإنه يسلم بالنظام العام كترجمة عن حقيقة السلطة فيقول " وعلى أي حال فإنه من العبث محاولة وضع مفهوم النظام العام بمنأى عن كل اعتبار سياسي، ذلك لأن النظام العام يميل بقدر محدود لأن يتأثر أو يتلوث بالسياسة، فالواقع أن القاضي لا يخلق المفاهيم القانونية، بل يستخلصها ويقررها في مناخ قانوني معين"^{٧٢}.

ويرى الدكتور/ محمد عصفور أن هدف الضبط الإداري، هو حماية النظام العام الذي يبدو في ظاهرة الأمن العام في الشارع، إلا أنه في حقيقة الأمر هو الأمن الذي تشعر به سلطات الحكم، وحتى الأمن في الشوارع نفسه ليس سوى وجه من وجوه الأمن السياسي الذي ينشده الحكام، ثم أخذ بعد ذلك في شرح طبيعة ووظيفة الضبط الإداري، فقال "إن هناك في كل مجتمع قيماً أوضاعاً مشتركة مع المجتمعات الأخرى، كما أن هناك قيماً تختلف فيها المجتمعات وأن كل هذه القيم تدخل في نطاق النظام العام، وأن لهذا النظام حدين:

- الحد الأول: وهذا الحد يكاد تتفق المجتمعات عليه، ويتمثل في توقي ورفض أوجه العنف والقوة والعدوان المادي، فضلاً عن أن المحافظة على الأمن العام والصحة والسكينة العامة أمر لا تختلف فيه المجتمعات.
- الحد الثاني: وهو يتعلق بحماية السلطة في المجتمع، ويقصد به حماية أوضاع الحكم الخاصة أو أوضاع طوائف معينة في الحكم، وهذا الحد تتفاوت فيه المجتمعات من حيث درجة الحماية، ويبدو

^{٧٠} صاحب مطر خطاب، مرجع سابق، ص ٣٠.

^{٧١} الدكتور محمود عاطف البناء، حدود سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤.

^{٧٢} الدكتور عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٩٨.

ذلك بوضوح في القيود التي تفرض على الحريات بدعوى حماية الأمن والنظام العام في حين تتصرف إلى حماية نظام الحكم.

كما أنه إذا أقرت بعض سلطات الحكم بأن عمل "البوليس" هو تنفيذ ما تمليه القواعد الدستورية العليا والقوانين، فذلك يرجع إلى أن هذه القواعد القانونية تعكس مصالح هذه الفئة الحاكمة، والدليل على ذلك أنه في الثورات والانقلابات تقوم الجماعة التي استولت على الحكم بتعطيل الدستور والقوانين القائمة، وتقوم بإصدار القوانين التي تعكس آرائها وفلسفتها^{٧٣}.

وانتهى الدكتور محمد عصفور إلى القول بأن استغلال الدولة لسلطتها في مجال الضبط لأغراض سياسية، أمر طبيعي نابع عن طبيعة النشاط السياسي الذي يفرضه النظام الديمقراطي، ويترتب على ذلك أن الدولة تستعين بسلطات الضبط للحد من أي نشاط سياسي، يعتبر خطراً على النظام السياسي والاجتماعي، وبالتالي على سلطات الحكم في الدولة^{٧٤}.

تقدير هذه الاتجاه

١- إن هذا الرأي يعكس التجارب التي مرت بها الدول الحديثة "الديمقراطية"، وهي دول نامية ومعظمها كانت تخضع تحت نفوذ الاستعمار الأجنبي، فإذا كانت الصورة الظاهرة لفكرة الضبط في هذه الدول هو أنه وظيفة سياسية، فإنه يجب ألا نسلم بأن ذلك يعتبر مبدأ عام يصدق على جميع الدول، وإنما يصدق فقط على الدول ذات الحكم البوليسي^{٧٥}.

٢- القول بأن النظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية قولٌ بعيدٌ عن الحقيقة، فالنظام العام تعبير عن الأسس والمفاهيم والعقائد السائدة في الدولة وهي قابلة للتطور والتغيير بمرور الوقت، وهذا يبرر التوسع في فكرة النظام العام التقليدي، فضلاً عن أن القول بأن النظام العام في ظاهره أمن السلطة السياسية لا ينطبق إلا على الدولة البوليسية وهو نمط لا يستمر كثيراً^{٧٦}.

٣- القول بأن الدولة تستغل سلطاتها في مجال الضبط الإداري لأغراض سياسية تحكم مصالحها فقط، قول غير مسلم به لأن القواعد الدستورية والقانونية لا تعبر عن مصالح الفئة الحاكمة فقط بل

^{٧٣} الدكتور محمد محمود سعيد، ص ٤٨.

^{٧٤} المرجع نفسه، ص ٤٩.

^{٧٥} الدكتور محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، مرجع سابق، ص ٢٦.

^{٧٦} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١١٠.

تعتبر عن مصالح معظم الشعب، والدليل على ذلك أن الدستور والقوانين لا تصدر إلا بموافقة الشعب عليها وموافقة ممثليه في البرلمان.

٤- أن الإدعاء بالطبيعة السياسية للضبط الإداري يؤدي كما ذكرنا إلى التوسع في معناه وبالتالي يؤدي إلى تحصين قرارات الضبط الإداري من إخضاعها للرقابة القضائية بحجة أنها عمل من أعمال السيادة وذلك هدر ضمان حقوق الأفراد وحياتهم العامة^{٧٧}.

ثالثاً: الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة

السلطة تعني أساساً التعبير عن إرادة عامة، فهي إرادة لخدمة نشاط معين أو بالأحرى هي الإرادة التي تتصرف بها الإدارة في صورة قرار تقييدي أو تصرف مادي، والواقع أن حساسية وظيفة الضبط الإداري واحتكاكها بحريات الأفراد من خلال فرض بعض القيود عليها هو ما أدى إلى أن يتجه البعض إلى اعتبار سلطة الضبط سلطة رابعة.

هذا ما ذهب إليه الفقيه "باسكو" إلى اعتبار الضبط الإداري سلطة رابعة في الدولة إلى جانب سلطات الدولة التقليدية، وهي السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية، ذلك على أساس أن خصائص السلطة متوفرة في الضبط الإداري، وأن السلطة حق للدولة ووسيلتها التي تؤكد من خلالها فرض إرادتها، كما أن الدولة تتمكن من خلال سلطة الضبط من وضع قرارات جميع الهيئات المتماثلة لها موضع التنفيذ^{٧٨}.

ولكن التساؤل الذي يثار هل يمكن اعتبار الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة الأساسية التشريعية والتنفيذية والقضائية؟ وللإجابة على هذا التساؤل نقول أن أية سلطة أو هيئة في الدولة لا توصف بالسلطة إلا إذا توافرت فيها مقومات الآتية:

- ١- أن ينص عليها الدستور.
- ٢- أن تكون لهذه السلطة هدف تحقق بموجبه غرضاً للمصالح أي أن يكون لها اختصاص يستهدف تحقيق المصلحة العامة.
- ٣- أن تكون قادرة على ممارسة اختصاصها ووضعه مع التنفيذ.

^{٧٧} الدكتور محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، مرجع سابق، ص ٢١.

^{٧٨} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ٤٣.

ومن الواضح أن هذه المقومات تتوافر في كل السلطات التقليدية فيعترف الدستور لكل منها بصفة السلطة، ويحدد لها اختصاصاً يشكل نشاط حيوي من أنشطة الدولة ولكل منها جهاز قادر على ممارسة اختصاصاتها دون تدخل من جهات أخرى، وإذا كانت السلطات التقليدية تتفق في هذه الأمور المشتركة إلا إنها بعد ذلك فيما تتفرد بها كل منها نتيجة لاختلاف طبيعة النشاط الذي تمارسه^{٧٩}.

ونخلص إلى أن سلطة الضبط الإداري لا تتوافر فيها المقومات لكي تعد سلطة مستقلة في الدولة أسوة بسلطات الثلاث الأخرى، إضافة إلى ذلك لا يمكن إضافتها إلى السلطات التقليدية (التشريعية، القضائية، التنفيذية) كسلطة رابعة، وإن ما تصدر عنها من إجراءات أو قرارات تهدف إلى حماية النظام العام ما هي إلا استناد على نصوص الدستور أو القانون، لذا لا يمكن عدها سلطة مستقلة من سلطات الدولة وهي جزء من السلطة التنفيذية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن هناك رأياً في الفقه المصري ذهب إلى القول بالطبيعة المزدوجة للضبط الإداري وطبقاً لوجهه نظره يرى أن الضبط ذو طبيعة محايدة في الوظائف التقليدية وفي الوقت نفسه ذو طبيعة سياسية في الوظائف ذات الطابع السياسي^{٨٠}.

إلا أن هذا الرأي قد تم انتقاده على أساس افتقاده للسند القانوني الصحيح، حيث إنه لم يقدم لنا معياراً للتمييز بين الوظائف ذات الطابع التقليدي والوظائف ذات الطابع السياسي، فضلاً عن أن الانتقادات التي وجهت إلى الاتجاه القائل بأن الضبط الإداري وظيفة سياسية لا شبهه فيها تصدق على هذا الرأي طالما أنه يعترف في النهاية بأن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية في الوظائف ذات الطابع السياسي^{٨١}.

وفي تقدير الباحثة للاتجاهات السابقة فإن الرأي الذي ذهب إلى اعتبار سلطة الضبط سلطة من سلطات الدولة بجانب السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية قد خلط بين السلطة في حد ذاتها والاعتراف الدستوري بها وتخصيصه اختصاصات محددة لها وبين وظيفة السلطة.

^{٧٩} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٣١.

^{٨٠} المرجع نفسه، ص ٣٢.

^{٨١} الدكتور عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام أثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٨.

وعلى ذلك فالضبط الإداري بالنسبة للسلطة التنفيذية ليس سلطة في ذاته يمثل وظيفة متميزة للدولة، بل هو فرع للسلطة التنفيذية يقوم بوظيفة محددة هي حفظ النظام العام، وهذه الوظيفة هي مجرد اتجاه معين للنشاط الإداري يمارس داخل إطار السلطة التنفيذية.

أما عن القول بأن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية فبالإضافة إلى ما سبق، فإن الاعتراف بذلك على الإطلاق أمر غير مقبول، فعلاوة على التوسع في سلطات الضبط وبالتالي التوسع في أعمال السيادة التي لا زالت ثغرة في جبين المشروعة واستثناءً حقيقياً على المبدأ، ومن ثم عدم خضوع التصرفات الصادرة منها لرقابة القضاء، فسيؤدي إلى قيام الدولة البوليسية، تلك الدولة التي ليس للأفراد حقوق فيها، اعتماداً على أساس أن الغاية تبرر الوسيلة.

ومن ثم نميل إلى اعتبار سلطة الضبط سلطة قانونية محايدة تعمل في ضوء النصوص القانونية لتحافظ على النظام العام داخل المجتمع شريطة أن يكون هدفها هو تحقيق مصالح الأفراد لا مصالح الحكام، فيجب تسخير هذه السلطة لحماية الحقوق والحريات لا لحماية القائمين على النظام الحكم، وأن أمن الدولة الحقيقي^{٨٢} إنما يقوم على حماية القيم الأساسية للمجتمع ومصالحة الجوهرية، وليس على قيم ومصالح الحكام، وأن أكبر خطأ تتردى فيه - النظم الشمولية - هو الخلط بين قيم الحكام ومصالحهم وقيم المجتمع ومصالحه.

وهذا لا يمنع من إعطاء سلطة الضبط الإداري الحق في استخدام الإكراه والقوة الجبرية دون سابق إذن من القضاء، وذلك لتنفيذ التدابير والقرارات الضبطية على الأفراد بشكل فوري طوعاً كان أم بالإكراه القسري.

وإذا ما تجاوزت الإدارة وهي تمارس سلطاتها فإنها تخضع لرقابة القضاء تحقيقاً لمبدأ المشروعية، وذلك إذا صدر قرار على خلاف القانون وتعرض لمركز قانوني لأحد الأفراد، كان لهذا الأخير أن يتقدم للقضاء طالباً بإلغاء هذا القرار والتعويض عما أصابه من أضرار نتيجة إصدار هذا القرار.

^{٨٢} الدكتور أحمد فتحي سرور، المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٤.

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري

من خلال التعاريف السابقة واستعراض طبيعة الضبط نستنتج أن للضبط الإداري مجموعة من العناصر والخصائص المتكاملة والتي تتشكل من أجل تركيب هوية الضبط الإداري وتساعد على معرفة ماهيته، وهذا ما سيلزم منا تحديد وحصر أهم هذه العناصر والخصائص فيما يلي:

أولاً: الصفة الانفرادية

إن الضبط الإداري في جميع الحالات هو إجراء تباشره السلطة الإدارية المنفردة^{٨٣}، أي بشكل أوامر تصدر من السلطات الإدارية مثل الأمر الصادر بالاستيلاء أو الأمر بمنع التجمهر، أي أنها قرارات إدارية سواء كانت فردية أو جماعية^{٨٤}، وهي تستهدف من خلاله على المحافظة على النظام العام، فلا يتصور أن تلعب إدارة الفرد أو الأفراد دوراً حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية وتبعاً لذلك فإن موقف الفرد حيال أعمال الضبط الإداري هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة، وهذا طبقاً وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية.

ويقرر القضاء بالصفة الانفرادية لأعمال الضبط الإداري عكس أعمال المرفق العام التي تستعمل طريقة التعاقد (إبرام العقود والصفقات)، فلا يمكن لسلطات الضبط الإداري مثلاً استعمال طريقة التعاقد للقيام بصلاحياتها واختصاصاتها في المحافظة على النظام العام، وكل عقد تبرمه سلطات الضبط الإداري مع أي متعاقد لإنجاز عمل ما يعتبره القضاء باطلاً وذلك لأن صلاحيات الضبط الإداري واختصاصاته غير قابلة للتصرف، ولا يمكن اكتسابها بالتقادم، لأنها من أعمال النظام العام التي لا تقبل التغيير فهي واجبات أكثر منها حقوق، ولا يستطيع صاحبها التصرف فيها كما يريد، وعليه فإن فكرة الضبط الإداري هي فكرة إدارية بحته على جميع الأصعدة والمعايير^{٨٥}.

وكذلك فإن إرادة الفرد فقد تبرز بشكل جلي كما لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريق الامتياز فيتولى الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته المباشرة.

^{٨٣} عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة ٣، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٤٨٢.

^{٨٤} خولة لوصيف، الضبط الإداري (السلطات والضوابط)، مذكرة مكملة لنيل الماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥.

^{٨٥} عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٠، ص ١١.

ثانياً: الصفة الوقائية

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي الذي يدرأ المخاطر قبل وقوعها على الأفراد والتي قد تهدد النظام العام، ويتجلى ذلك في أسلوب النشاط الإداري المتبع في القيام بهذه الوظيفة الإدارية وهي تنفيذ القوانين التي تنص على المحافظة على النظام العام.

وعليه عندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة تعلم القيادة أو رخصة السياقة من أحد السواق فهذا ليس تعسفاً وتسلباً وتقييداً للحرية الفردية من جانبها، وإنما هي قد قدرت أن هناك خطراً يترتب على استمرار احتفاظ المعني بهذه الرخصة، والإدارة عندما تلجأ إلى تقييد حريات الأفراد كأن تلزمهم بعدم التنقل ليلاً لاعتبارات أمنية أو أن تلزم الأفراد بعدم استعمال طريق معين أو جسر معين منعاً للحوادث^{٨٦}، وهكذا فإنها تهدف من وراء ذلك إلى الوقاية من مخاطر التي قد تترتب على عدم احترام هذا المنع أو الحظر، وفي كل الحالات فإن الإدارة عندما تبادر إلى فرض قيود على الحريات الفردية فإنها تهدف أولاً وأخيراً إلى حماية النظام العام.

ثالثاً: الصفة التقديرية

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملها سينتج عنه خطر يتعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام^{٨٧}.

بمعنى أن للإدارة حق إعمال الإرادة وحرية الاختيار في ممارسة الاختصاص، فعندما يترك القانون للإدارة حرية التصرف في شأن من الشؤون يقال إن لها سلطة تقديرية في هذا الشأن، أما عندما يقيد حريتها في مسألة معينة فلا يستطيع أن تتصرف إلا على نحو معين فإن اختصاصها في هذا الأمر يكون اختصاصاً مقيداً^{٨٨}.

وفي مجال الضبط الإداري فإن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر الإدارة أن عملاً ما سينجم عنه خطر معين يتعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض الحفاظ على النظام العام، وعليه فإن مجال الضبط الإداري يعد مجال الخصب الذي يمارس فيه الإدارة سلطاتها التقديرية إذ تملك التدخل كلما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام، ومثال ذلك إذا قدرت الإدارة عدم منح رخصة القيادة ينجم عنه خطورة على أمن الطريق العام والحركة المرورية أو عدم منح رخصة لتنظيم

^{٨٦} عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ١٩٨.

^{٨٧} خولة لوصيف، المرجع السابق، ص ٨.

^{٨٨} الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٥٠.

سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لاشك أنها رأت أن هناك مخاطر ستنتج عن هذا النشاط الجماعي.

وما يبرر منح سلطات الضبط الإداري هذه الخاصة والمميزة أن النظام العام كثيراً ما يتطلب ترك قدر من الحرية للعمل وفقاً لمقتضياته حتى تتمكن الإدارة من اتخاذ التصرف والإجراء المناسب مع حجم الظروف والوقائع، وذلك أن الإدارة أقدر على مواجهة الأمور اليومية وحل المشاكل التي تعترض العمل الإداري والتي تمثل خطراً على النظام العام، ما يفرض أنه من غير المنطقي ومن غير المجدي أن يقوم المشرع بوضع مقاييس دقيقة ومعايير محددة لعلاج كل حالة يتصور وقوعها حتى تلتزم الإدارة بها^{٨٩}.

ومما يمكن قوله في هذا المجال أنه إذا كانت الدولة في سبيل المحافظة على الحريات الفردية تقوم بتقييد الأعمال الإدارية بمجموعة من الإجراءات حتى تكون هذه الأعمال خاضعة لمبدأ المشروعية ومطابقة للقانون، فإنه بالمقابل يكون لزاماً عليها أن تمنح سلطات الضبط الإداري قدراً من الحرية في اتخاذ التصرف أو عدم اتخاذه أو اتخاذ نوع الملائم، وتحديد الوقت المناسب للقيام به كل هذا في سبيل المحافظة على النظام العام.

^{٨٩} الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٣٧، وما بعدها.

المبحث الثاني

أنواع الضبط الإداري وأهدافه في تحقيق السلامة المرورية

مع اتساع فكرة الضبط الإداري وتزايد مجالاته المتعددة التي تزداد مع مرور الزمن، تتسع سعة الضبط الإداري وتتطور نتيجة لتزايد تدخل الإدارة وإقامتها في المجالات الجديدة التي تطرأ على الحياة.

ورغم الاتجاه الحديث نحو تزايد سلطة الضبط نحو التخصيص، وتبني الضبط الإداري الخاص مجال معين كان يدخل في نطاق سلطات الضبط الإداري العام.

ومن ثم يوجد نوعين من الضبط أحدهما عام والآخر خاص في مجال معين أو محلي في نطاق مكاني معين، أو خاص بتحقيق أغراض أخرى لا تدخل في المدلول التقليدي لفكرة النظام العام، ويثور التساؤل حول تعارض كل منهما مع الآخر هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يثور التساؤل حول أهداف الضبط الإداري التي تنحصر في ضبط النظام العام وما يتفرع عن هذا الأخير من أمور تقتضي من البيان.

ويجب هذا المبحث عن هذين التساولين في المطلبين والذي سوف نتناول فيه على النحو الآتي:

المطلب الأول: أنواع الضبط الإداري وهيئاته في تحقيق السلامة المرورية.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية.

المطلب الأول

أنواع الضبط الإداري وهيئاته في تحقيق السلامة المرورية.

إن هدف الضبط الإداري بصورة عامة يتمثل في الوقاية من حدوث إي انتهاك للنظام العام ومنع الإخلال بها أو القواعد المنظمة للمجتمع، إذ تقوم سلطة الضبط باتخاذ مجموعة من الإجراءات التنظيمية والفردية، إضافة إلى التنفيذ المباشر لصيانة النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة وكذلك الآداب العامة.

ونلاحظ أن هذا الهدف للضبط الإداري هدف عام وشامل، وتتم ممارسته في جميع أجزاء وأقاليم الدولة، وعلى مختلف الأنشطة التي يتولاها الأفراد لدى ممارستهم للتمتع بحقوقهم وحياتهم ولكن قد تدفعنا الضرورة إلى تكثيف الحماية على جزء معين من الإقليم أو نشاط محدد أو قد يكون الغرض منها أهداف أخرى قد تخرج أو تتداخل مع أهداف الضبط الإداري، حيث يعهد بهذه المهمة إلى هيئة أو سلطة إدارية خاصة لتحقيق الهدف المرجوه منها.

ويتضح مما تقدم أن هناك نوعين من الضبط الإداري وهما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، ويقصد بالضبط الإداري العام ما يعهد به إلى السلطات الإدارية المختلفة ويكون قابلاً لممارسته على نحو عام حيال أنشطة الأفراد المختلفة. في حين يتمثل الضبط الإداري الخاص فيما تنص عليه بعض القوانين واللوائح بهدف منع الخلل في مجال محدد بوسائل معينة تتناسب مع ذاك المجال، ويخصص الضبط من حيث الموضوع أو من حيث الأشخاص المخاطبين به أو من حيث الهيئات القائمة به أو من حيث الغرض^{٩٠}.

وحيث أن الوظيفة الإدارية لقوات الأمن العام بمملكة البحرين تستهدف حماية النظام العام وفقاً لنص المادة الأولى من قانون قوات الأمن العام رقم ٣ لسنة ١٩٨٢، إلا أن النص جاء خالياً من التحديد الدقيق لمضمون النظام العام بسبب مرونة الفكرة وتطورها.

لذا سوف نتناول في هذا المبحث أنواع الضبط الإداري وهيئاته وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري، الفرع الثاني: أجهزة الضبط الإداري.

^{٩٠} الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البناء، المرجع السابق، ص ١٧.

الفرع الأول: أنواع الضبط الإداري

ينقسم الضبط الإداري إلى نوعين الأول والأساسي هو الضبط الإداري العام والثاني هو الضبط الإداري الخاص^{٩١}.

وفي الوقت الحالي اتسعت مجالات الضبط الإداري الخاص، ليشمل كثيراً من أوجه النشاط وذلك مع ازدياد الديمقراطية في الدولة الحديثة، حيث أقتصر الضبط الإداري على المفهوم التقليدي للنظام العام، وأتجه الضبط الإداري الخاص إلى تنظيم العديد من الأنشطة الخاصة عن طريق تشريعات تمنح أحد السلطات الإدارية سلطة ضبط إداري في مجال محدد^{٩٢}.

أولاً: الضبط الإداري العام

يقصد بالضبط الإداري العام جميع الإجراءات والوسائل التي تتخذها جهة الإدارة من قيود وضوابط بقصد المحافظة على النظام العام بمذلولاته الثلاثة التي تتمثل في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة^{٩٣}، كما يشمل بجوار العناصر التقليدية السابقة العناصر الجديدة المتعلقة بالآداب العامة والأخلاق، وجمال المنظر والرونق في الشوارع، وكذا النظام العام الاقتصادي وفي شأن مختلف أنواع النشاط الفردي وفي سائر الأماكن، وهو يتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية بوضع الضوابط والقيود مثل منع وقوع الجرائم والحد من الحوادث المرورية والكوارث ومنع السلوكيات المرورية الخاطئة والمخالفة لقانون المرور.

ويعرف الفقيه فالين الضبط الإداري العام على أنه: (مجموع الصلاحيات التي تسبغ بصورة عامة على هيئات الضبط للمحافظة على النظام والأمن وصون الصحة العامة)^{٩٤}.

أما الأستاذ فيدل فيعرف الضبط الإداري العام فيتناوله من حيث محله فيقول كل ما تسري المفاهيم التي عبرت عنها مصطلحات المادة ٩٧ من قانون سنة ١٨٨٤ حيث تحدثت عن شمول ولاية الضبط الإداري التي أسندت إلى العمدة وهذه المصطلحات هي الأمن والسكينة والصحة.

^{٩١} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠٧.

^{٩٢} على فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٢٦.

^{٩٣} الدكتور سعاد الشروقي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٦.

^{٩٤} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص ٥٢.

أما الأستاذ البلجيكي جاك دسور فيعرف الضبط الإداري العام بأنه عبارة عن صلاحيات الضبط الإداري العام المستند إلى النصوص العامة التي خلعت هذه الصلاحيات على الهيئات الإدارية والتي أراد بها كفالة صون النظام العام تجاه صور النشاط الفردي قاطبه^{٩٥}.

ويصف الدكتور مصطفى أبو زيد (رحمه الله) الضبط الإداري بأنه الشريعة العامة في مجال الضبط الإداري إذ يقول (يتكون من مجموعة من القيود والضوابط التي تهدف إلى حفظ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة في سائر نواحي الحياة البشرية بغير تخصيص في هذه الناحية أو تلك حيث تمثل الشريعة العامة في مجال الضبط الإداري)^{٩٦}.

ويعتبره الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب هو الأصل والقاعدة العامة الأساسية حينما نتحدث عن الضبط الإداري كوظيفة إدارية، ووسائل الضبط الإداري العام في الغالب وسائل وقائية ترمي إلى منع الإخلال بالنظام العام^{٩٧}، ويهدف إلى تجنب ومنع الأخطار قبل وقوعها، ويمنع استمرارها إذا وقعت والتي تهدد الجماعات والأفراد، وتمتد هذه الحماية بدءاً من منع المؤامرات ضد أمن الدولة إلى حوادث المركبات. والصحة التي يشملها الضبط الإداري بالحماية، تعني كل ما يهدد الصحة العامة من أخطار، والسكينة هي منع الضوضاء والمضايقات التي تتعدى ما تطلبه الحياة في المجتمع، وإزالة مظاهر الاضطراب التي قد تعرض السكينة إلى الخطر.

تمارس وظيفة الضبط الإداري من أجل تحقيق الغرض الأساسي وهو الحفاظ على النظام العام المتمثل بعناصره الثلاثة، وتكون على مستوى الدولة كلها أو على مستوى إحدى وحداتها المحلية، ففي الحالة الأولى أعضاء السلطة المركزية هم من يمارسون سلطة الضبط الإداري وهنا يعتبر ضبط عام يشمل إقليم الدولة كلها سواء كانت الدولة بسيطة أم مركبة، في حين يمارس رؤساء الوحدات الإدارية المحلية ومجالسها وظيفة الضبط الإداري في الحالة الثانية^{٩٨}، ويعتبر ضبط عام محلي يشمل جزء من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة أو القرية كما هو الحال في مصر والبحرين، أما إمارة من

^{٩٥} الدكتور محمود سعد الدين الشريف، مرجع سابق، ص ١٢٩-١٣٠.

^{٩٦} الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٢٤٦، وبذات المعنى يصفه الأستاذ الدكتور ماجد راغب الحلو، بأن الضبط الإداري العام هو ذلك الضبط الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة وهي الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، ويعرفه الأستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي بأن (مجموعة من الأوامر والقرارات والإجراءات التي تتخذها الإدارة لحماية النظام العام)، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٩، ص ١٦٢، نقلاً عن الدكتور محمد محمود سعيد، ص ٥٢.

^{٩٧} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

^{٩٨} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٥٣.

الإمارات السبع كما هو الحال في دولة الإمارات العربية المتحدة، وجميع ذلك يكون في حدود الاختصاصات التي يمنحها القانون بصفة عامة لسلطات الضبط الإداري.

ومن الملاحظ أن الدولة البسيطة كالبحرين يوجد بها هيئات ضبط عام، يشمل عملها كل أقليم المملكة وكذلك مصر وتمارسه السلطة المركزية، أما الدول الاتحادية مثل الإمارات فبجوار الشرطة الاتحادية يوجد شرطة محلية خاص بكل إمارة يعمل على حفظ الأمن في حدود الإمارة.

ثانياً: الضبط الإداري الخاص

يقصد به ذلك الضبط الذي يحكمه ويقيمه المشرع بقوانين خاصة لتنظيم بعض أنواع النشاط ويعهد بها إلى سلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة ومعنية، وقد تكون تلك الأهداف ضمن أهداف الضبط الإداري العام ورغم ذلك عهد المشرع بها إلى سلطة إدارية معنية ولم يبقها ضمن اختصاص هيئة الضبط الإداري العام^{٩٩}.

بينما يراه آخر^{١٠٠} بأنه ذلك الضبط الذي نظمته نصوص أو لائحة بقصد الوقاية من الإخلال بزاوية من زوايا النظام العام في ميدان معين، أو بالنسبة لمرفق محدد أو تجاه طائفة بذاتها من الأشخاص بأساليب أكثر دقة وأحكاماً وأكثر تمشياً وملائمة لهذه الناحية الخاصة، بيد أنه إذا كان مجال نشاط الضبط الإداري الخاص أضيق رقعة القياس إلى ميدان الضبط الإداري العام فإن الضبط الإداري الخاص يبيح إلى الهيئات التي تتولاه سلطات أكثر سلطة وأقوى فعالية من تلك التي تنهياً لهيئات الضبط الإداري العام.

أي أنه ما نصت عليه القوانين واللوائح من أجل تدارك الاضطرابات في مجال محدد على أن تستخدم الإدارة في ذلك وسائل أكثر تحديداً تتلاءم فنياً مع ذلك المجال والتي هي بوجه عام أكثر تشدداً^{١٠١}.

وترى الباحثة أن الضبط الإداري الخاص هو الذي تنظمه نصوص قانونية أو لائحة خاصة تتضمن تكليف هيئة محددة بذاتها ببعض أوجه نشاط الضبط الإداري العام، أو تنظيم موضوع معين

^{٩٩} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٥٢.

^{١٠٠} الدكتور محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٠.

^{١٠١} الدكتور محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٧. وللمزيد من التعاريف التي قيلت بشأن مفهوم وتعريف الضبط الإداري راجع، الدكتور حسام مرسى، مرجع سابق، ص ١١٨، والدكتور محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، ص ٣٢، والدكتورة سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٣٣.

يدخل في النشاط الفردي، أو ينصرف إلى مجموعة محددة من الأشخاص وقد يستهدف أغراضاً أخرى لا تتعلق بفكرة النظام العام ومثال ذلك قانون المرور.

ويتميز الضبط الإداري الخاص بأن له نظاماً قانونياً خاصاً في مجالات محددة بالذات، فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط يكون لكل منها نظامه القانوني الخاص به ويحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحيتها.

وقد تخرج أهداف الضبط الإداري الخاص عن إطار أهداف الضبط الإداري العام كالضبط الإداري الخاص بالملاهي ويهدف إلى حماية المصالح المالية للأفراد، بمعنى أن المشرع وهو ينظم نوعاً معيناً من النشاط الفردي ويخضعه تبعاً لذلك لنظام الضبط الإداري الخاص لا يقيد بأغراض الضبط الإداري العام (الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة) ولكنه يملك وهو يباشر هذا النظام الخاص أن يفرض القيود التي يراها مناسبة لتحقيق أهداف أخرى، خلاف النظام العام كما هو الحال بالنسبة للقيود التي يفرضها المشرع على الأفراد أو بمقتضى قوانين خاصة بقصد حماية الطرق وتجميل الشوارع^{١٠٢}.

وفيما يلي نوضح ببعض الأمثلة التوضيحية عن الضبط الإداري الخاص على النحو الآتي:

الأول: ضبط إداري خاص يستهدف نفس أغراض الضبط الإداري العام

وهو ما تقوم به الإدارة من نشاطات بهدف الحفاظ على النظام العام بمذلولاته المادية والمعنوية ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص، ويتم ذلك عن طريق تشريعات خاصة تمنح الجهات المختصة بالضبط الإداري سلطات أكبر من تلك الممنوحة عن طريق الضبط الإداري العام.

وبمعنى آخر صيانة النظام العام بطريقة وناحية معينة من أنواع النشاط الفردي كتنظيم الاجتماعات أو المحال العامة المقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة وتنظيم أوقات سير الشاحنات بعد وقت الذروة، ويظهر أن التخصيص هنا يأتي من جانب المشرع لينظم موضوع معين يتعلق بالضبط الإداري الخاص.

^{١٠٢} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

فهدف الضبط الإداري الخاص في هذه الصورة هو نفس الضبط الإداري العام إلا أن الخلاف بينهما في ناحية خصوصية الضبط الإداري الخاص لخضوعه لنظام قانوني خاص في قطاع معين مثل الصحة، النقل العام، المرور.

ففي هذه الحالات تفرض القوانين قيوداً لتنظيم أنواع معينة من النشاط الفردي بقصد تحقيق النظام العام في نطاق محدد، ولا يتقيد المشرع في هذا التنظيم بأهداف الضبط الإداري، وإنما يفرض القيود التي يراها لتحقيق أهداف أخرى^{١٠٣}.

وهذا النوع من الضبط يعهد به إلى هيئة خاصة تتولى القيام به، ومن أمثله في مصر شرطة الكهرباء وشرطة السياحة والحرس الجمهوري وبوليس الآداب، وفي البحرين شرطة المرور.

ومثال ذلك للضبط الإداري الخاص لاستخراج رخصة القيادة فله نظام قانوني خاص يهدف إلى ذات أغراض الضبط الإداري العام، فهو يهدف إلى وقاية وحماية النظام العام في هذا المجال، وذلك لضمان المحافظة على سلامة مستخدمي الطريق والمحافظة على أرواحهم وممتلكاتهم ويتحقق فيها الرقابة على استخراج الرخصة بعد اخضاعهم لبرنامج تدريبي عملي ونظري بمدرسة تعليم السيادة واجتيازهم الامتحان وبعد توافر الشروط للمتقدم لاستخراج الرخصة كما ما نص عليه قانون المرور واللائحة التنفيذية له، ويكون تدريبهم على يد مدربي السيادة ومركبات خاصة تكون معدة لتدريب المتقدم بالطلب على يد أشخاص مدربين ومعتمدين من قبل الإدارة وقانون المرور ويطبقون أصول قواعد المرور تضمن حماية الأمن العام وحماية مستخدمي الطريق.

الثاني: ضبط إداري خاص يستهدف أغراض أخرى

هو ما تقوم به سلطات الضبط من تحقيق أهداف غير الأهداف التي ترمي إليها الضبط العام "الأمن والصحة والسكينة" مثال ذلك الضبط المتعلق بحماية الأمن الصناعي داخل المنشآت الصناعية، أو الضبط المتعلق بالحماية على الرونق والرواء وبقاء الأماكن والمدن على جمالها، والمحافظة على تنسيقها وكذلك صيانة الحدائق العامة والمنتزهات، والساحات العامة والميادين^{١٠٤}.

ومن أمثلة الضبط الإداري الخاص الذي يستهدف أغراض أخرى نذكر الضبط الإداري الخاص بالسياحة والأماكن السياحية فهو يستهدف بجانب أمن وراحة الزائرين والسائحين، نظافة وحماية

^{١٠٣} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٩٤.

^{١٠٤} المرجع نفسه، ص ٩٤.

المناطق السياحية والحفاظ على كيان الدولة وقيم المجتمع وعاداته ونظامه، وكذلك الضبط الخاص بالآثار والأماكن الأثرية فهو يستهدف الحفاظ على الآثار وترميمها ومنع الاتجار فيها، وأيضاً من الأمثلة الأخرى للضبط الخاص بالصيد الذي يستهدف الحفاظ على الحيوانات النادرة والمعرضة للانقراض بجانب حماية الأمن العام وكذلك الضبط الخاص بالمحميات الطبيعية حيث لها نظام خاص قانوني يستهدف الحفاظ على جمال ورونق مواقع طبيعية متميزة بمنع الاعتداء عليها أو على أشجارها ومكوناتها أو منع البناء فيها أو بالقرب منها لمسافة معينة^{١٠٥}.

وهذا النوع أيضاً يكون منظماً بتشريعات خاصة يحددها المشرع، مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري العام، لكي يحقق أغراضاً معينة تخرج من مدلول النظام العام^{١٠٦}، إذ يعطي سلطات أقوى وأشد وأكثر دقة فيما يتعلق بفرض الرقابة على الأفراد وتقييد الحقوق والحد من الحريات.

وعليه مما ذكر آنفاً يتضح لنا بأن الضبط الإداري الخاص له خصائص أبرزها:

يتميز هذا النوع من الضبط الإداري الخاص بأن له نظاماً قانونياً خاصاً به في مجالات محددة بذاته، بمعنى لا يوجد ضبط إداري خاص إلا بناءً على قانون^{١٠٧}، فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط ويكون لكل منها نطاقه القانوني الخاص به^{١٠٨}. ويأخذ صوراً عديدة فقد تكون الخصوصية من حيث الهيئات التي تمارسه، أو الأشخاص المخاطبين به، أو من حيث موضوعاته وأهدافه ونوضح فيما يلي^{١٠٩}:

أ. من حيث الهيئة التي تمارسه: تتمثل هذه الصورة في قيام سلطة إدارية معينة بممارسة الضبط الإداري العام، كمنح وزير الأشغال صلاحية الضبط الإداري المتعلق بالنقل على الطرق، ووزير السياحة والآثار ممارسة الضبط الإداري العام المتعلق بالسياحة والآثار ففي المثالين السابقين منحت صلاحية الضبط الإداري العام إلى كل من وزير الأشغال ووزير السياحة والآثار، فالخصوصية هنا تأتي من الجهة الإدارية التي تمارس الضبط الإداري.

ب - من حيث الموضوع: تتمثل هذه الصورة من صور الضبط الإداري الخاص بوجود تشريع خاص ينظم وجهاً من أوجه النشاط الفردي، فقد يتخصص الضبط الإداري من حيث موضوع معين أيّاً كانت

^{١٠٥} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

^{١٠٦} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٩٥.

^{١٠٧} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٥٦.

^{١٠٨} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

^{١٠٩} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٩٧-٩٨.

الجهة الإدارية التي تبشره، مثل قوانين الضبط الخاصة بتنظيم المباني، وكذا القانون الخاص بتنظيم المهن الخطرة أو المقلقة أو الضارة بالصحة العامة أو باستعمال الطرق العامة.

فالتخصص ينصب هنا على موضوع الضبط الإداري بحيث يقتصر القانون على تنظيم الضبط الإداري الخاص بهذا الموضوع دون سواه، فتحدد النصوص القانونية المنشئة للضبط الإداري الخاص العقوبات التي يمكن توقيعها على مخالفة تلك النصوص بالإضافة إلى الجزاءات الإدارية، مثل سحب التراخيص أو نزع اللوحات المعدنية لأرقام السيارات على المخالفين لقانون المرور.

ج- من حيث الهدف: تتمثل هذه الحالة عندما يكون هدف الضبط الإداري لا يتعلق بالنظام العام وإنما يهدف إلى ضبط هدف آخر ليس له علاقة بالنظام العام، ولا بعناصره أو قد يواجه عنصراً واحداً فحسب من عناصر النظام العام، ومن ثم يكون مقيداً بنظام قانوني خاص يستهدف حماية عنصر محدد، كمثال عن الضبط الإداري الخاص ليس له علاقة بالنظام العام ولا بعناصره نذكره الضبط الخاص بحماية البيئة أو بالصيد أو بالسياحة أو بأماكن الترفيه، فهنا الخصوصية تأتي بكون الموضوع خاصاً لا يتعلق بالنظام العام مع أنه في الغالب أيضاً يمارس من جهة إدارية خاصة.

د- من حيث المخاطبين بالضبط الإداري: يكون الضبط الإداري في هذه الحالة متعلقاً بفئة أو مجموعة محددة من الأشخاص لا يطل غيرها كالضبط الخاص بالأجانب أو بأصحاب المهن المختلفة فالضبط الإداري يشمل هذه الفئات دون غيرها.

• العلاقة بين الضبط العام والضبط الخاص

بعد استعراض خصائص الضبط الإداري الخاص تدعونا إلى أن نوضح ونستعرض أبرز أوجه التشابه والاختلاف بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص^{١١٠}، فنستطيع القول بأن الضبط الإداري العام يتفق ويشابه الضبط الإداري الخاص من حيث الغرض المتمثل في وقاية النظام العام، ولكنه في ذات الوقت يختلف عنه من حيث النطاق، ومن حيث مدى السلطة الممنوحة للجهة التي تمارسه.

أما من حيث النطاق، فمجال الضبط الإداري الخاص أضيق حدوداً من الضبط الإداري العام إذ يرد على هيئة معنية أو تنظيم معين محدد أو يتجه إلى طائفة معنية من الأشخاص، وأما من حيث

^{١١٠} وللمزيد عن أوجه والمعايير للتفرقة بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص أنظر الدكتور ماجد راغب حلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٠، الدكتور حلمي الدقوقي، مرجع سابق، ص ٥٠، الدكتور عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ١٤.

مدى السلطة فالنظام القانوني للضبط الإداري الخاص يخول الهيئات الإدارية اختصاصات أقوى وأشد من تلك التي تختص بها الهيئات التي تمارس الضبط الإداري العام^{١١١}.

وبمعنى آخر فإن النظام القانوني المتعلق بالجزاء لسلطة الضبط الإداري الخاص يكون في العادة أشد قسوة وصراحة من الجزاء المتعلق بالضبط الإداري العام، كما هو الحال بالعقوبات التي يمكن توقيعها على مخالفة تلك النصوص بالإضافة إلى الجزاءات الإدارية مثل سحب التراخيص أو نزع اللوحات الخاصة بالسيارات كما ذكرنا سابقاً، ففي فرنسا مثلاً يعاقب على مخالفة نصوص الضبط الإداري العام بعقوبة المخالفة في حين يعاقب على مخالفة نصوص الضبط الإداري الخاص بعقوبة الجنحة^{١١٢} أي شددت العقوبة في الضبط الخاص عن الضبط العام.

بقي أن نشير إلى هناك نزعة متزايدة تدعو إلى تجاوز أغراض الضبط الإداري العام المعروفة عن طريق توسيع دائرة الضبط الإداري الخاص وخلق أنواع جديدة منه لتحقيق أهداف محددة لا تدخل ضمن أهداف الضبط الإداري العام. ومما لا شك فيه أن لهذه التوسعة خطورة على الحريات ولا تجوز إلا لضرورة ملحة أو مصلحة أساسية، لا يمكن تحقيقها من غير وسيلة الضبط الإداري الخاص^{١١٣}.

وقد يثار تساؤل حول كيفية حل التنازع في الاختصاصات بين سلطات الضبط الإداري العام والخاص، فيرى البعض أن حل هذا التنازع بين هيئات الضبط الإداري العام والخاص يتم حسمه لصالح سلطة الضبط الإداري الخاص على أساس قاعدة أن الخاص يقيد العام^{١١٤}.

ومما تجدر الإشارة إليه ختاماً، أن هناك بعض الدول تقسم وتصنف الضبط الإداري من حيث نطاقه الداخلي لسلطة الضبط الإداري إلى ضبط وطني وآخر محلي، سنعرض لهما بشيء من الإيجاز:

أ- الضبط الإداري الوطني

هناك من يعرف الضبط الإداري الوطني بأنه مجموع الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات الإدارية المركزية بقصد المحافظة على النظام العام في جميع أنحاء الدولة سواء تمت ممارستها من الوزراء والمسؤولين في العاصمة أم من مديري فروعها في المحافظات الأخرى^{١١٥}، ويمارس هذا النوع

^{١١١} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٥٨.

^{١١٢} الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٦٠.

^{١١٣} المرجع نفسه، هامش رقم ١ في ٤٧٤.

^{١١٤} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٥٩.

^{١١٥} الدكتور عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ١٤.

من الضبط رئيس الوزراء والمختصون من رجال السلطة المركزية وياشرون مهامهم في كامل أقليم الدولة وليس في جزء محدد منها.

ب- الضبط الإداري المحلي

يعرف هذا النوع من الضبط بأنه مجموع الإجراءات والتدابير التي يعهد بها بعض التشريعات والنظم للمجالس والحكومات المحلية ورؤسائها لحماية النظام العام في نطاق حدود أقليمها، ويمارس هذا النوع من الضبط المحافظ ومدير الأمن ومعاونيه أو العمدة، وياشر مهامه في جزء معين من إقليم الدولة أو المدينة أو الحي، وهذا النوع من الضبط معمول به في الدول الاتحادية -الفيدرالية- كالولايات المتحدة الأميركية، ودول الإمارات العربية المتحدة، إذ يوجد في هذه الدول ضبط إداري قومي وآخر إقليمي، الأول تمارسه السلطات الاتحادية على مستوى الدولة، والآخر تمارسه السلطات المحلية على المستوى الداخلي^{١١٦}.

وفيما يخص التنازع في الاختصاص بين سلطة الضبط الإداري الوطني والضبط الإداري المحلي فإن حله يكون من خلال سلطة الوصاية على الهيئات المحلية ومن خلال التشريعات النافذة والاتفاق ما بين السلطة الضبطية المركزية والسلطة الضبطية المحلية، وذلك يتوقف على مدى قوة تأثير السلطة الضبطية المحلية وتأثيرها على اختصاصاتها الضبطية وفق القانون.

الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري لتحقيق السلامة المرورية

أن المشرع لم يفرد نصوصاً خاصة لتحديد هيئات الضبط الإداري، وهو أمر طبيعي مترتب على موقفه من تعريف الضبط الإداري الذي أغفله وأوكل مهمته للفقهاء كما بينا سابقاً^{١١٧}.

والأصل المقرر فقهاً في تحديد هيئات الضبط الإداري هو استئثار السلطة التنفيذية المركزية بوظيفة الضبط الإداري باعتبارها الجهة المسؤولة عن تحقيق أغراض الضبط الإداري بوجه عام. ويكاد ينعقد الإجماع على أن اصطلاح هيئة الشرطة يقع مرادفاً لهيئة الضبط^{١١٨}.

وتختلف اختصاصات وصلاحيات هيئات الضبط الإداري قوةً وضعفاً بحسب التشريعات النافذة في البلد، وتستعين هيئات الضبط بوسائل عديدة لتحقيق غرضها المتمثل بحماية النظام العام وصيانته،

^{١١٦} الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣١.

^{١١٧} الدكتور محمود سعد الدين الشريف، المرجع السابق، ص ٢٩٥.

^{١١٨} الدكتور طارق الجبار، الملاءمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٢١.

ونعني بهيئات الضبط هي تلك الأجهزة أو الهيئات أو الشخص المنوط به مسؤولية النشاط الضبطي، وتتركز أجهزة الضبط عادةً في هيئة الشرطة فهي المنوطة بها مهمة الحفاظ على النظام العام في الدولة ولكنها ليست الجهة الوحيدة التي يلقي على عاتقها تنفيذ سلطات الضبط الإداري وإن كانت هي الجهة التي أوكلت إليها مهمتي الضبط الإداري من ناحية، والضبط القضائي من ناحية أخرى^{١١٩}، إلا أن الأخير قد عهد بتنظيمه قانون الإجراءات الجنائية الذي حدد على سبيل الحصر المختصين بممارسه هذا الاختصاص وبيان اختصاصات وأعمال الضبطية القضائية وحدود ممارسه تلك الاختصاصات، أما هيئات الضبط الإداري فقد حددتها الدساتير والقوانين المختلفة التي تحدد من له الحق في استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق النظام العام.

وينقسم الضبط الإداري العام إلى ضبط قومي يمتد اختصاصاته ونشاطه إلى كافة أنحاء الدولة وهو مركز في يد السلطة المركزية، وضبط محلي ينحصر مجاله في إقليم معين من أقاليم الدولة كالمحافظة أو المدينة أو القرية وتمارسه السلطات المحلية. وتنقسم هيئات الضبط الإداري إلى قسمين الأول هيئات الضبط الإداري العام والمقصود بهيئات الضبط الإداري العام هيئات المنوط بها ممارسة وظيفة الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن والصحة والسكينة.

أما الضبط الإداري الخاص فتمارسه هيئات خاصة يحددها القانون الذي ينشأ نوعاً معيناً من الضبط الخاص^{١٢٠}، وعلى ذلك فإن هيئات الضبط الإداري الخاص تتعدد تعدداً كبيراً طبقاً لتعدد أنواع الضبط الإداري الخاص.

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول هيئات الضبط الإداري في كل من مصر والإمارات والبحرين على النحو الآتي:

أولاً: هيئات الضبط الإداري في مصر

ثانياً: هيئات الضبط الإداري في الإمارات

ثالثاً: هيئات الضبط الإداري في البحرين

^{١١٩} الدكتور عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ٦٧.

^{١٢٠} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بيسيوني، مرجع سابق، ص ٥٥.

أولاً: هيئات الضبط الإداري في مصر

ألمحنا فيما سبق إلى أن سلطة الضبط الإداري في الأصل تكون مقصورة على الحكومة المركزية فقط، ولا تمارسها السلطات المحلية إلا على سبيل الاستثناء وبنص قانوني صريح، وإن النظام القانوني في مصر يعمل ضمن هذا الأصل، بمعنى أن مرفق الضبط في مصر ما يزال مرفقاً قومياً وبالتالي تسأل الدولة عن الأضرار التي تتجم عن مرفق الضبط في جميع أرجاء الدولة^{١٢١}.

وعليه سنتطرق إلى الأشخاص الذين لهم حق ممارسة سلطة الضبط الإداري وذلك على النحو الآتي:

١- رئيس الجمهورية

تنص المادة ١٤٥ من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ على أن ((يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط)) ومعنى ذلك أن سلطة رئيس الجمهورية تقتصر على إصدار اللوائح التي تتضمن قواعد عامة لتنظيم النشاط الفردي وبعض الحريات العامة بهدف حماية النظام العام في الدولة، أي حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة^{١٢٢}.

وتأسيساً على ذلك فإن أي جهة إدارية غير رئيس الجمهورية لا تملك إصدار قرارات ضبط مبتدأه، ولها فقط أن تصدر قرارات ضبط مستندة إلى قانون أو إلى قرار من رئيس الجمهورية، في حين يملك وحدة سلطة إصدار لائحة ضبطية دون أن يستند في ذلك إلى قانون يخوله سلطة إصدارها، إذاً هي لائحة مستقلة، يجيزها الدستور.

والأصل العام أن تنظيم وتقييد الحريات الفردية طبقاً للنظام الديمقراطي وطبقاً للدستور يناط أساساً بالبرلمان وهو مجلس الشعب ولذلك لا يجوز إصدار لوائح بشأن الحريات العامة التي أشرت الدستور بعض من مواده أن ينظمها القانون وحده^{١٢٣}.

^{١٢١} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٦٢.

^{١٢٢} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

^{١٢٣} المرجع نفسه، ص ٢٢٥.

وتجدر الإشارة إلى أنه وبموجب الدستور لعام ٢٠١٤، أعطى الدستور صلاحيات إصدار لوائح الضبط لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء إذ جاء فيه (يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء)^{١٢٤}.

٢- مجلس الوزراء

أنط الدستور سنة ٢٠١٤ بمجلس الوزراء المحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة وهي بلا شك أمور تتدرج في نطاق مدلولات النظام العام وخاصة بعنصر الأمن وهو هدف رئيسي من أهداف الضبط الإداري، إذ تنص المادة (١٦٧) من الدستور النافذ لعام ٢٠١٤ على أن "تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية:

أ- الإشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها.

ب- المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

ج- توجيه أعمال الوزارات والجهات والهيئات العامة التابعة لها والتنسيق بينها ومتابعتها.

د- إعداد مشروعات القوانين والقرارات

هـ- إصدار القرارات الإدارية وفقا للقانون ومتابعة تنفيذها".

كما جاء في المادة (١٧٠) من الدستور على أن (يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين) وأجاز الدستور لرئيس مجلس الوزراء تفويض غيره في إصدار اللوائح حيث نصت المادة نفسها على أن: (... وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها)، وأكدت ذلك المادة (١٧٢) من الدستور سائلة الذكر بقولها (يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء).

٣- هيئة الشرطة

هي الجهة ذات الاختصاص الأصلي في مجال الضبط الإداري وتحقيق أغراضه في مجال حماية الأمن العام والسكينة العامة^{١٢٥}، وهيئة الشرطة مسئولة دستورياً وقانونياً عن معاونه رئيس

^{١٢٤} المادة (١٧٢) من دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ النافذ.

^{١٢٥} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

الجمهورية في المحافظة على النظام العام في الدولة عن طريق الإشراف على تطبيق لوائح الضبط التي يصدرها المخولون قانوناً ووضعها موضع التنفيذ.

إذ نص دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ على ما يلي (الشرطة هيئة مدنية نظامية، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية وتؤدي الشرطة واجبها في خدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وذلك كله على الوجه المبين في القانون)^{١٢٦}.

ثم صدر القانون المنظم لهيئة الشرطة رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ المعدل لقانون رقم (٢١٨) لسنة ١٩٩١ الذي نص على اختصاصات هيئة الشرطة فقرر (تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات)^{١٢٧}.

فالمشرع أناط بهيئة الشرطة مهمة منع الجريمة والمحافظة على النظام العام، وهي تستند في ذلك إلى ما خوله لها القانون من سلطات أو ما فرضه عليها القانون أيضاً من واجبات، وما منحه لها من سلطات مثل قانون الإجراءات الجنائية أو أي قانون آخر.

وأوضح القانون الهيئة القائمة بأعمال الضبط الإداري في مصر وتتكون من:

١- ضباط الشرطة.

٢- أمناء الشرطة.

٣- المساعدون.

٤- ضباط الصف والجنود.

٥- رجال الخفر النظاميين^{١٢٨}.

^{١٢٦} المادة ١٨٤ من دستور جمهورية مصر لعام (١٩٧١) الملغي.

^{١٢٧} المادة الثالثة من القانون رقم (١٠٩) لسنة (١٩٧١) المصري.

^{١٢٨} الدكتورة عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ٦٧.

فضلاً عما تقدم فقد خول قانون الشرطة المشار إليه السلطة لرجال هيئة الشرطة في استعمال القوة في أدائهم لواجباتهم إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء الواجب واستقرار الأمن، حيث نصت المادة (١٠٢) منه على أنه: "لرجل الشرطة استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجبه إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء هذا الواجب ويحدد وزير الداخلية بقرار منه الإجراءات التي تتبع في جميع الحالات وكيفية توجيه الإنذار وإطلاق النار"^{١٢٩}.

ومن الحالات التي استوجبت فيها المادة استخدام القوة باستعمال السلاح، فض التجمهر والتظاهر، حيث نصت في فقرتها الثالثة على:

- ويقتصر استعمال السلاح في الأحوال التالية... ثالثاً: لفض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من خمسة أشخاص على الأقل إذا عرض الأمن العام للخطر وذلك بعد إنذار المتجمهرين بالتفرق.."
وفضلاً عن قيام هيئة الشرطة بوظيفة الضبط الإداري العام فهناك بعض القطاعات النوعية للشرطة تباشر أيضاً بعض سلطات الضبط الإداري الخاص ومن أمثلة ذلك:

الإدارة العامة للمرور، الإدارة العامة لمكافحة جرائم الآداب العامة، الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة، الإدارة العامة للتموين والتجارة الداخلية، فكل إدارة من تلك الإدارات تمارس نشاطاً محدداً بالغاية التي تسعى إلى تحقيقها والتي تقدمها للجمهور^{١٣٠}.

وجاء دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ بنص مشابه للنص الذي جاء في دستور عام ١٩٧١ الملغى، إذ نص الدستور على أن (الشرطة هيئة مدنية نظامية في خدمة الشعب وولائها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر على حفظ النظام العام والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية وتكفل الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتهم وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك)^{١٣١}.

^{١٢٩} القانون رقم (١٠٩) لسنة (١٩٧١) المصري.

^{١٣٠} الدكتور طارق الجيار، مرجع سابق، ص ٢٥.

^{١٣١} المادة (٢٠٦) من دستور جمهورية مصر لعام (٢٠١٤) النافذ.

يمارس المحافظ اختصاصاته في مجال الضبط الإداري، في إطار السياسة التي تضعها السلطة المركزية ممثلة في وزارة الداخلية، ويرجع السبب في ذلك إلى أن المشرع جعل الضبط الإداري من الأنشطة التي تدخل في اختصاص السلطة المركزية، لحساسية وخطورة وظيفة الضبط الإداري على الأمن القومي بأسره^{١٣٢}.

وعلى الرغم من أن المحافظ مسؤول عن الأمن بالمحافظة في إطار السياسة العامة التي يضعها وزير الداخلية، إلا أن هناك أمرين يجب الإشارة إليهما، وهما:

الأول: أن المحافظ يمارس سلطات ضببية حقيقية، فيما يتعلق بأعمال ومشكلات المرور والدفاع المدني والحريق وكل هذه الأجهزة الشرطية تخضع إلى إشراف ورئاسة الداخلية ومع ذلك فإن للمحافظ سلطة حقيقية فيما يتعلق بإصدار التوجيهات إلى هذه الأجهزة في شأن بعض المشكلات التي قد تحدث في المحافظة مثل: تدخل المحافظ، وطلبه تدعيم بعض الخدمات المرورية، نظراً إلى حدوث مشكلات مرورية أو تدعيم بعض نقاط التفتيش أو تدعيم وحدات الدفاع المدني بالأجهزة اللازمة لتحسينها وزيادة فاعليتها من أموال المحافظة الخاصة، ما يدل على وجود سلطة حقيقية للمحافظ تخول له من خلال مقتضيات العمل.

الثاني: وفي شأن نظام الحكم المحلي، تقرر إلزام مدير الأمن بإخطار المحافظ فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة، لإعداد التدابير اللازمة بالاتفاق بينهما مما يؤكد وجود تدخل وسلطة حقيقية وعملية للمحافظة في مجال الضبط الإداري.

كما أن مجالس المحافظات تملك سلطة حقيقية في مجال الأمن العام من خلال تنفيذها للقوانين واللوائح المتعلقة بتراخيص المحال العامة والملاهي والمحال الصناعية والمقلفة للراحة، وإلغائها لهذه التراخيص أو عدم منحها في حالة تهديد هذه المحال للصحة والسكينة العامة^{١٣٣}.

٥ - العمد والمشايخ

يمثل العمدة والمشايخ القاعدة الهرمية في السلم الإداري لجهاز الشرطة في مصر، إلا أنهم لا يعتبرون من هيئة الشرطة رغم كونهم من رجال الضببية القضائية، بالتالي ليس لهم سلطات كبيرة في مجال الضبط الإداري، فليس لهم الحق في إصدار لوائح الضبط، وإنما خولهم القانون سلطات صيانة أمن القرية بمنع الجرائم وضبط ما يقع منها، وعمل المصالحات وفض المنازعات، واتباع

^{١٣٢} الدكتور ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١١٨.

^{١٣٣} المرجع نفسه، ص ٥٨.

الأوامر التي تبلغ إليهم من جهات الإدارة وقد أوضحت ذلك المادة ١٧ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ المعدل بأحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ حيث نصت على ما يلي:

"عمدة القرية ومشايخها مسئولون عن صيانة أمن القرية بمنع الجرائم وضبط ما يقع وإجراء المصالحات والعمل على فض المنازعات والتوفيق بين المتخاصمين وكل ما من شأنه الحفاظ على الأمن العام، وعليهم في دائرة عملهم مراعاة أحكام القوانين واللوائح واتباع الأوامر التي تبلغ إليهم من جهات الإدارة"^{١٣٤}.

وتجدر الإشارة إلى أنه بصدر القانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ أصبح تولى كل من العمدة أو الشيخ وظائفهما عن طريق التعيين، باعتبار أن الدولة تترخص في اختيار الطريقة التي تتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والسياسية^{١٣٥}.

وترى الباحثة أن إسناد المشرع إلى العمدة والمشايخ مهمة حفظ الأمن في القرية، يعد موقفاً خاصة لأنهم أكثر إماماً بأنشطة الأفراد داخل القرى، مما يسهل من إجراءات الضبط ويعمل على منع الجرائم.

وعليه يتضح مما سبق أن جميع الأجهزة القائمة على وظائف الضبط الإداري في مصر تتبع الإدارة المركزية في العاصمة، الأمر الذي يؤكد أن الضبط الإداري في مصر ما زال مرفقاً قومياً تسأل الدولة عن الأضرار الناتجة عن أعماله في جميع أنحاءها.

ثانياً: هيئات الضبط الإداري في القانون الإماراتي

نظراً لأن دولة الإمارات العربية المتحدة دولة اتحادية، فمن الطبيعي أن يوجد بها هيئات ضبط اتحادي على مستوى الاتحاد، وهيئات ضبط محلي على مستوى كل إمارة من الإمارات، فعلى المستوى الاتحادي يوجد هيئات ضبط تستطيع إصدار قرارات تتعلق بحفظ النظام على مستوى إقليم الدولة كافة، ممثلة في المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس المجلس بالاشتراك مع مجلس الوزراء، ومجلس الوزراء الاتحادي منفرداً، ووزير الداخلية وقوة الشرطة الاتحادية^{١٣٦}.

أما على المستوى المحلي، فإن هذه الهيئة ممثلة في حاكم الإمارة، وولي عهده، وقائد عام الشرطة فيها، ومساعدته، وسنوضح كل من هيئات الضبط الاتحادي والمحلي وذلك على النحو الآتي:

١ - هيئات الضبط الإداري الاتحادي:

- المجلس الأعلى للاتحاد:

^{١٣٤} لمزيد من التفاصيل راجع القانون ١٤٢ لسنة ٢٠٠٤ بشأن العمدة والمشايخ المصري الذي قام بتعديل أحكام القانون ٥٨ لسنة ١٩٧٨ المعدل بالقانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤، الجريدة الرسمية، العدد ٢٤، ٢٠٠٤/٦/١٠، أشار إليه الدكتور طارق الجيار، مرجع سابق، ص ٢٧.

^{١٣٥} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٦٩.

^{١٣٦} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٠٨.

تعطي المادة ١١٥ من دستور دولة الإمارات للمجلس الأعلى للاتحاد حق الموافقة على إعلان الأحكام العرفية، ومن الملاحظ وفقاً لنص هذه المادة أن هذا الحق من الحقوق المحجوزة للمجلس، وبالتالي لا يجوز التفويض فيها^{١٣٧}.

ولبقية الاختصاصات في غياب المجلس الأعلى للاتحاد خولت المادة ١١٣ من دستور الإمارات الحق لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء اتخاذ التدابير التي تكفل المحافظة على النظام العام. ووفقاً للفقرة الثالثة والرابعة والتاسعة من المادة ١٢٠ من الدستور "يمارس المجلس الأعلى للاتحاد اختصاصات تشريعية تتعلق بالضبط الإداري منها التشريع والتنفيذ في مجال حماية أمن الاتحاد مما يهدده من الخطر في الداخل والخارج"^{١٣٨}. "التشريع والتنفيذ في شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد"^{١٣٩} "والتشريع والتنفيذ في شق الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الأعلى أنها طرق رئيسية وكذلك صيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور عليها"^{١٤٠}.

- رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء

أعطى الدستور الاتحادي لدولة الإمارات حق المحافظة على النظام العام داخل الدولة لكل من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، حفاظاً على وحدة الدولة واستقرار النظام بها في ربوع إقليم الاتحاد، وقد أكدت على هذا الحق نصت المادة ١١٣ التي تقرر أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تتحمل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها، وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط إلا تكون مخالفة للدستور".

وعاودت المادة ١٤٣ التأكيد على أنه يجوز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين إذا لم يكن المجلس الأعلى منعقداً اتخاذ ما يلزم من التدابير العاجلة التي لا تحتل التأخير ودعوة المجلس الأعلى للانعقاد فوراً^{١٤١}.

وعليه يستفاد من النصوص الدستورية أن هذا الاختصاص - ممارسة سلطة الضبط الإداري - في هذه الظروف التي لا تحتل التأخير والتي تتطلب اتخاذ إجراءات عاجلة مشتركة بين رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء، ومن ثم لا يحق لأحدهما ممارسة هذه السلطة منفرداً في هذه الحالة.

^{١٣٧} المادة ١١٥ من دستور الإمارات الصادر في ١٩٧١، والتي منعت التفويض في المسائل التالية "الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، إعلان الأحكام العرفية، إعلان قيام الحرب الدفاعية، تعيين أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا".

^{١٣٨} المادة ٣/١٢٠ من دستور الإمارات.

^{١٣٩} المادة ٤/١٢٠ من دستور الإمارات.

^{١٤٠} المادة ٩/١٢٠ من دستور الإمارات.

^{١٤١} المادة ١٤٣ من دستور الإمارات.

- مجلس الوزراء الاتحادي

يقع الجزء الأكبر من المحافظة على النظام العام داخل دولة الإمارات العربية المتحدة على عاتق مجلس الوزراء الاتحادي، حيث أعطت المادة ٦٠ من الدستور في فقرتها الخامسة: (مجلس الوزراء حق وضع لوائح الضبط... ويجوز بنص خاص في القانون أو لمجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح)^{١٤٢}.

ونص الدستور أيضاً على أن للاتحاد قوات أمن اتحادية خاصة به تباشر عملها الأمني لصيانة النظام والأمن العام من أي إخلال يتهدهده وإعادته إلى طبيعته في حالة الإخلال به، ومن الطبيعي أن يكون المسؤول عن ذلك هو مجلس الوزراء الذي يكون مسؤولاً أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد عن القرارات التي يتخذها في هذا الصدد^{١٤٣}. ويضاف إلى ذلك حق مجلس الوزراء في إصدار اللوائح التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين والتي منها تلك اللوائح المتعلقة بالمحافظة على النظام العام.

- وزير الداخلية

وفقاً لنص المادة الثانية من القانون الاتحادي رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٨٩ بشأن قوة الشرطة والأمن العام، فإن وزير الداخلية هو الذي يتولى رئاسة الشرطة. ويقع على عاتق وزير الداخلية اتخاذ التدابير والأوامر الفردية للحفاظ على النظام العام بصفة أصلية، كما يجوز له إصدار لوائح الضبط وذلك في حالة ما إذا فرضه مجلس الوزراء في ذلك كما يقع على عاتق وزير الداخلية اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين الخاصة بالضبط الإداري في حالة تفويض مجلس الوزراء له، وكذلك اتخاذ القرارات الفردية التي تتفق مع اللوائح الضبطية الصادرة عن مجلس الوزراء.

- قوة الشرطة الاتحادية

جاء القانون الاتحادي رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ سالف الذكر وتعديلاته في المادة السادسة منه مقررًا اختصاصات قوة الشرطة الاتحادية بحماية أمن دولة الاتحاد من الداخل، ومكافحة الجرائم والأفعال التي من شأنها المساس بمصالح الدولة وأمنها، ومنع وقوعها وضبط مرتكبيها في حالة وقوعها، وتنفيذ القوانين واللوائح، وكافة الأوامر والإجراءات التي يناط به تنفيذها.

^{١٤٢} المادة ٦٠ من دستور الإمارات.

^{١٤٣} المادة ١٣٨ من دستور الإمارات.

وقد حرص الدستور على تأكيد اختصاص هيئة الشرطة بنصه على أن يكون للاتحاد قوات أمن اتحادية^{١٤٤}. كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ١٩٧٤ والقرار رقم ٣ لسنة ١٩٨٩ والمعدل بالقرار رقم ٣ لسنة ١٩٩٥ محدداً اختصاص وزارة الداخلية بحماية أمن الاتحاد مما يتهده من الداخل، وعمل قوة الشرطة يكون في إطار القوانين والقرارات الصادرة عن كل من المجلس الأعلى للاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي وقرارات وزير الداخلية، ويقع مسؤولية وزير الداخلية أمام هذه الجهات عن أي خلل يهدد الحفاظ على الأمن العام داخل الدولة.

وتتكون قوة الشرطة الاتحادية من العسكريين- الضباط وضباط صف وأفراد- والموظفين والمستخدمين المدنيين، والحراس، والعاملين بأية هيئة يقرر الوزير نظراً إلى طبيعة عملها واعتبارها من قوة الشرطة. ويساعد وزير الداخلية وكيل وزارة الداخلية، ومساعديه لشئون الإدارات العامة للشرطة ومديري الإدارات العامة في الإمارات.

٢- هيئات الضبط الإداري المحلي

إن المحافظة على النظام العام ومباشرة سلطة الضبط الإداري داخل كل إمارة من الإمارات السبع المكونة لدولة الإمارات العربية المتحدة يدخل في اختصاص حكومات الإمارات المختلفة، ووفقاً لنص المادة ١١٧ من الدستور الإماراتي التي نصت على أن "يستهدف الحكم في إمارة بوجه خاص، حفظ الأمن والنظام داخل أراضيها".

ويلاحظ من هذا النص أن المشرع الدستوري قد أعطى سلطة المحافظة على النظام العام في نطاق إقليمي محدد لكل إمارة من الإمارات، على أن تكون قرارات الضبط نافذة فقط داخل حدود هذه الإمارة.

ولو أخذنا نموذج في هذا الصدد لإمارة الشارقة على سبيل المثال لوجدنا أن مهمة الحفاظ على الأمن والنظام داخل الإمارة تقع على عاتق حاكم الإمارة باعتباره الرئيس الأعلى لقوة الشرطة في الإمارة^{١٤٥}. وقد خول المشرع لحاكم الإمارة صلاحيات رئيس الدولة من إصدار اللوائح وإعلان حالة الطوارئ وغيرها على المستوى المحلي^{١٤٦}.

وتؤدي الشرطة وظائفها وتباشر اختصاصاتها تحت رئاسة القائد العام وتحت قيادته، والذي يتولى بدوره إصدار القرارات المنظمة لكافة شؤونها ونظم عملها، ويتولى مدير عام الشرطة في الإمارة

^{١٤٤} المادة ١٣٨ من دستور الإمارات العربية المتحدة.

^{١٤٥} المادة ١٢ من القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٦ في شأن العاملين على الملاك المحلي لشرطة الشارقة.

^{١٤٦} الدكتور محمد عبيد القحطاني، الضبط الإداري وسلطاته وحدوده، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ١٤٥.

رئاستها، وخوله القانون المحلي رقم ١ لسنة ١٩٩٦ سلطة إصدار القرارات واللوائح اللازمة للمحافظة على النظام العام، وحماية الأرواح والأموال، ومنع الجرائم داخل الإمارة.

وتتكون قوة الشرطة المحلية في الشارقة من الضباط، ضباط الصف، الأفراد والمستخدمون، ويساعد مدير عام الشرطة فيما أنيط به من اختصاصات مديري الإدارات المختلفة، وما قيل في شأن إمارة الشارقة كما هو الحال بالنسبة لإمارة دبي وغيرها من الإمارات.

ويتبقى سؤال يطرح نفسه هل يحق لسلطات الضبط الاتحاد التدخل لحماية النظام العام داخل كل إمارة محلية؟ نعتقد أن الإجابة على هذا السؤال بالنفي في الظروف التي تستطيع السلطات المحلية السيطرة عليها، أما إذا تعدى الأمر حدود الإمارة، وبدأ الأمر يمس النظام العام لدولة الاتحاد ككل فلا مانع من تدخل السلطات الاتحادية في هذه الحالة.

مع ملاحظة أنه يحق لكل إمارة طلب الاستعانة بقوات الأمن الاتحادية للمحافظة على الأمن والنظام داخل أراضيها، وقد نظمت هذه الحالة المادة ١٤٣ من الدستور بنصها على أنه "يحق لأي إمارة من الإمارات طلب الاستعانة بالقوات المسلحة أو بقوات الأمن الاتحادية للمحافظة على الأمن والنظام داخل أراضيها إذا ما تعرضت للخطر، ويعرض هذا الطلب فوراً على المجلس الأعلى للاتحاد لتقدير ما يراه، وللمجلس الأعلى أن يستعين لهذه الغاية بالقوات المسلحة المحلية التابعة لإحدى الإمارات شريطة موافقة الإمارة طالبة الاستعانة والإمارة التابعة لها تلك القوات.

ويجوز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين، إذا لم يكن المجلس الأعلى منعقداً اتخاذ ما يلزم من التدابير العاجلة التي لا تحتل التأخير ودعوة المجلس الأعلى للانعقاد فوراً".

ثالثاً: هيئات الضبط الإداري في مملكة البحرين

تنقسم سلطات الضبط الإداري في مملكة البحرين إلى سلطات ضبط ذات اختصاص عام، وسلطات ضبط محلية تختص بحدود جغرافية محددة، وفي هذا الفرع سنعالج سلطات الضبط الإداري في مملكة البحرين، وذلك على النحو الآتي:

١ - الملك

- نصت المادة ٣٣ من الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢ والمعدل عام ٢٠١٢ على:
"أ- الملك رأس الدولة، والممثل الأسمى لها، ذاته مصونه لا تمس، وهو الحامي الأمين للدين والوطن، ورمز الوحدة الوطنية.
ب- يحمي الملك شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ويرعى حقوق الأفراد والهيئات وحرياتهم.

ج- يمارس الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزارته، ولديه يسأل الوزراء متضامين عن السياسة العامة للحكومة، ويسأل كل وزير عن أعمال وزارته".

وكذلك نصت المادة ٣٩ فقرة (ب) من الدستور البحريني على:

"يضع الملك، بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين".

نجد أن المشرع قد منح ولاية الضبط الإداري للملك، وخوله الدستور بعض السلطات في هذا الشأن:

- إصدار لوائح الضبط
- إعلان الأحكام العرفية، فحالة السلامة الوطنية وحالة الأحكام العرفية لا تعلن إلا بمرسوم، وذلك وفقاً لنص الفقرة (ب) من المادة ٣٦ من الدستور^{١٤٧}.

وهذه السلطات التي كفلها الدستور للملك، وهي بذلك تعد اختصاصات تشريعية -بحسب الأصل- إلا أن الدستور حينما قصر اختصاص إصدار لوائح الضبط على الملك ولم يشر إلى إمكانية تفويض تلك السلطة لغيره، فإنما قصد تحقيق أكبر قدر من الضمانات للمواطنين يحاط بعملية إصدارها، نظراً لخطورتها المتمثلة في مساسها المباشر بحقوقهم وحياتهم.

ويسري ذات المنطق على حالة إعلان الأحكام العرفية، حيث أن الصلاحيات والسلطات المكفولة بمقتضى الدستور يمكن أن تمس بشكل مباشر حقوق وحيات الأفراد حيث تفرض عليها العديد من القيود، لذا فإن المشرع الدستوري قد منح الملك ذات الاختصاص باعتباره رأس الدولة وحامي مكتسباتها، مع الملاحظة أن المادة ٣٦ من الدستور اشترطت موافقة المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين إذا تجاوز مدتها ثلاثة أشهر ويكون إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية بمرسوم^{١٤٨}.

لذا، فإنه يمكن القول بأن المشرع الدستوري إنما منح الملك الولاية الأصلية للضبط الإداري بأن اختصه دون غيره بإصدار لوائح الضبط وحق إعلان الأحكام العرفية، خاصة وأن الملك يمارس سلطاته مباشرة وبواسطه وزرائه وذلك وفقاً لنص الفقرة ج من المادة ٣٣ من الدستور.

على خلاف مصر والإمارات اللذان منحا سلطة إصدار لوائح الضبط لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء وفي الإمارات أعطى الدستور حق الموافقة على إعلان الأحكام العرفية للمجلس الأعلى للاتحاد.

^{١٤٧} الفقرة (ب) من المادة ٣٦ من دستور مملكة البحرين المعدل عام ٢٠٠٢.

^{١٤٨} الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البنا، مرجع سابق، ص ٢٢.

٢- وزارة الداخلية (قوات الأمن العام)

الأصل أن الضبط الإداري أو الوظيفة الإدارية للشرطة مركزة في يد السلطة المركزية ممثلة في وزارة الداخلية تحت رئاسة وزير الداخلية، وتقسم الوظيفة الإدارية للشرطة إلى الضبط الإداري على المستوى المركزي، والضبط الإداري على المستوى المحلي. والشرطة المحلية متمركزة بيد مديري الأمن في المحافظات، وهناك إدارات عامة على المستوى المركزي لها اختصاص نوعي محدد، واختصاص مكاني شامل على مستوى المملكة كالإدارة العامة للمرور.

وهناك إدارات أخرى ذات اختصاص شامل ونطاق مكاني محدد كمديريات الأمن وجهات أخرى ذات اختصاص نوعي محدد واختصاص مكاني محدد كفروع بعض الإدارات العامة بمديريات الأمن^{١٤٩}. إلا أن هذه الحدود النوعية والمكانية يجب الالتزام بها عند قيام رجل الشرطة بوظيفة الضبط القضائي وفي الإطار الذي رسمه القانون، أما عند ممارسة رجل الشرطة وظيفة الضبط الإداري فإنه لا يتقيد بنطاق مكاني معين^{١٥٠}.

وقد نظم قانون قوات الأمن العام رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ سلطات الضبط الإدارية للشرطة وحدد اختصاص قوات الأمن العام بالمحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب داخل البلاد وحماية الأعراس والأرواح والأموال والقيام بكل ما تفرضه عليها القوانين واللوائح والقرارات والأوامر والأنظمة من واجبات ومعاونته سلطات الدولة في تأدية وظائفها وفق أحكام القانون.

وعرف القانون قوات الأمن العام بقوله: (هي قوات نظامية مسلحة تابعة لوزارة الداخلية وتختص بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب داخل البلاد وحماية الأرواح والأعراس والأموال، وتتولى هذه القوات اتخاذ التدابير اللازمة لمنع ارتكاب الجرائم وضبط ما يقع منها وتلقي البلاغات والمعلومات والشكاوى وإجراء التحريات والأبحاث والتحقيقات والقيام بكل ما تفرضه عليها القوانين واللوائح والقرارات والأوامر والأنظمة من واجبات ومعاونة سلطات الدولة في تأدية وظائفها وفق أحكام القانون)^{١٥١}.

وقد نصت المادة الثانية من قانون الأمن العام على أنه:

"تباشر قوات الأمن العام اختصاصاتها تحت إشراف وزير الداخلية وقيادته وهو الذي يصدر القرارات والأنظمة والأوامر لتنظيم شئونها والتفتيش عليها ورسم السياسة العامة فيما يتعلق بتدريبها وتسليحها وتجهيزها وتطويرها ومراقبة نفقاتها وحسن قيامها بواجباتها".

^{١٤٩} الدكتور طارق الجيار، مرجع سابق، ص ٢٣.

^{١٥٠} الدكتور محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، المرجع سابق، ص ١٢٨.

^{١٥١} المادة الأولى من قانون قوات الأمن العام رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ البحريني.

وكما نصت المادة الثالثة من قانون الأمن العام على أنه:

"يعاون وزير الداخلية وكيل وزارة أو أكثر، وعدد من المدراء العاميين يعينون بمرسوم، وعدد من نواب المدراء العاميين ومديري الإدارات، يعينون بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وذلك بناء على عرض وزير الداخلية، ويكون تعيين رؤساء الأقسام والمراكز بقرار من وزير الداخلية بناء على عرض وكيل الوزارة المختص".

وقد حددت المادة الخامسة من ذات القانون الفئات التي تتألف منها قوات الأمن العام وهي:

أ- ضباط قوات الأمن العام

ب- ضباط الصف وأفراد قوات الأمن العام.

ج- النواظير النظاميون

د- أفراد قوات الهيئات التي يقرر مجلس الوزراء بسبب طبيعة عملها اعتبارها من قوات الأمن العام".
ويختص وزير الداخلية، بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ قانون المرور، وتملك الإدارة العامة للمرور أن تمتنع عن إصدار رخصة قيادة لمن أدين في سوابق جنائية، ولها أن تزيل حاجب الرؤية في المركبة وتحجز المركبة المخالفة، ولوزير الداخلية منع سير المركبات على شوارع معنية أو منع مركبات من استخدام بعض الطرق بصورة مؤقتة ويجوز لموظفي الإدارة فحص سائق المركبة لمعرفة نسبة تعاطي السائق للمواد المسكرة أو المخدرة، وتملك الإدارة سحب رخصة القيادة عند امتناعه أو الهرب لمدة ٣ اشهر وعند ارتكاب أي فعل مخل بالحياء والآداب العامة في المركبة تسحب شهادة التسجيل واللوحات المعدنية.

وفضلاً عن قيام أجهزة الشرطة بوظيفة الضبط الإداري العام، توجد بعض الإدارات النوعية بوزارة الداخلية تباشر بعض سلطات الضبط الإداري الخاص، ومنها على سبيل المثال الإدارة العامة للمرور فهذه الإدارة تمارس نشاطاً محدداً بالهدف الذي تسعى إلى تحقيقه أو الخدمة التي تقدمها للجمهور.

ولأعضاء قوات الأمن العام في سبيل واجباتهم وكلما دعت الحاجة حق استعمال القوة بالقدر اللازم لتنفيذ تلك الواجبات وبشرط ان تكون القوة هي الوسيلة الوحيدة لذلك كما نصت عليها في المادة ١٢ من ذات القانون.

٣- المحافظ

المحافظ هو ممثل السلطة المركزية في المحافظة، ويتولى رئاستها وإدارة شئونها، ويكون تعيينه وإعفاؤه بموجب مرسوم ملكي بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد^{١٥٢}. ويخضع المحافظ أثناء ممارسة اختصاصاته وصلاحياته الإدارية خضوعاً تاماً للسلطة المركزية، ويكون مسئولاً أمام وزير الداخلية.

ويعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية في حدود محافظته، ويتولى المساهمة في الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعة مشروعات خطة التنمية في نطاق المحافظة، ويمارس على وجه الخصوص الاختصاصات التالية^{١٥٣}:

أ- المساهمة في الإشراف على الخدمات التي تقدمها مرافق وأجهزة الدولة الكائنة بالمحافظة وذلك فيما عدا الهيئات القضائية ووزارتي الخارجية والدفاع.

ب- المحافظة على الأمن والنظام العام.

ج- رعاية وتشجيع التربية الدينية والأنشطة التربوية والتعليمية والاجتماعية والرياضية والثقافية والصحية وغيرها والعمل على تنميتها ودعمها، وتوجيهها نحو الإحساس بالمسؤولية وروح التعاون، وتعميق الحس الوطني ومشاعر الانتماء والولاء ومفاهيم الوحدة الوطنية الأسرة الواحدة وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية.

د- متابعة تنفيذ الأجهزة المختلفة في المحافظة للقوانين والأنظمة الإدارية والتأكد من سلامة تطبيقها بما يكفل تحقيق المصلحة العامة.

هـ - تلقي الشكاوى المواطنين والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها بالتنسيق مع الجهات المختلفة. وتكون للمحافظ الاختصاصات والصلاحيات المالية والإدارية المقررة في القوانين والأنظمة لشاغلي الدرجة الوظيفية المحددة بمرسوم التعيين^{١٥٤}.

ويباشر كذلك الاختصاصات التي يفوضه فيها الوزراء ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة، طبقاً للسياسة التي يضعها مجلس الوزراء في هذا الشأن^{١٥٥}.

ويجوز للمحافظ الإتصال مباشرة بالوزراء ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة والأجهزة الحكومية الأخرى، وبحث أمور المحافظة معهم بهدف رفع كفاءة أداء الأجهزة المرتبطة بهم داخل المحافظة، كما يكون له إخطار الجهات الحكومية بما يراه من تصور في أداء العمل أو أداء الواجب

^{١٥٢} المادة الخامسة من المرسوم بقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٢ بشأن نظام المحافظات البحريني.

^{١٥٣} المادة الثامنة من قانون المحافظات البحريني.

^{١٥٤} المادة التاسعة من قانون المحافظات البحريني.

^{١٥٥} المادة العاشرة من قانون المحافظات البحريني.

أو عرقلة أو تأخير إنجاز مصالح المواطنين، والإخطار عن حالات الإجادة والتميز ومقترحاته بهذا الخصوص.

ويقدم المحافظ إلى وزير الداخلية تقريراً شهرياً وتقريراً آخر سنوياً في نهاية العام عن الأحوال العامة في محافظته، ويجوز للوزير أن يرسل نسخاً منه إلى الوزارات والهيئات الحكومية المعنية.

المطلب الثاني

أغراض الضبط الإداري لتحقيق السلامة المرورية

إن الغرض الذي تهدف إليه سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام، وإعادته إلى وضعه الطبيعي إذا اضطرب واختل ومنع انتهاكه، والمحافظة على النظام العام أمر ضروري في أي مجتمع إذ هو غاية التدابير الضبطية، والإدارة تمارسه متى وجدت ذلك ضرورياً ولو لم ينص القانون على إجراء معين لمواجهة هذا الانتهاك أو الإخلال ومن ثم لا يجوز لسلطات الضبط الإداري الخروج على هذا الهدف أو اتخاذه ستاراً لتحقيق أهداف أخرى، وإلا شاب القرارات الإدارية التي تصدر عنها عيب الانحراف في استعمال السلطة، ذلك أن أهداف الضبط الإداري هي أهداف مخصصة تخضع لقاعدة تخصيص الأهداف، إلا أن مصطلح النظام العام ذو فكرة مرنة تختلف من مجتمع لآخر بل في المجتمع الواحد من زمان لآخر ومن مكان لآخر، كما تختلف باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، لذا استعصت على وضع تعريف جامع مانع لها لأنها من الأفكار المرنة، لذلك يجمع الفقه على ضرورة ربط فكرة النظام العام بالمصلحة العامة العليا في كل دولة على حده.

والضبط بصفة خاصة لا يمكن تعريفه إلا بتحديد أغراضه، وهدف الضبط الإداري هو صيانة وحماية النظام العام بالدولة والحفاظ عليه. ويتضمن النظام العام ثلاث عناصر هي (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة)، ومن ثم أغراض الضبط الإداري هي صيانة تلك العناصر الثلاثة، لذا يستلزم علينا ابتداءً بيان ماهية فكرة النظام العام، ومن ثم بيان خصائص وسمات هذه الفكرة، لبحث بعدها أهداف الضبط الإداري المتمثلة في عناصر النظام العام من الفروع الآتية:

الفرع الأول: ماهية النظام العام لتحقيق السلامة المرورية

الفرع الثاني: خصائص النظام العام في تحقيق السلامة المرورية

الفرع الثالث: عناصر النظام العام لتحقيق السلامة المرورية

الفرع الأول: ماهية النظام العام لتحقيق السلامة المرورية

اختلف الفقهاء حول تعريف الضبط الإداري وتحديد ماهية فكرة النظام العام، ولم يضع تعريفاً ثابتاً وصريحاً لأيهما، وذلك لمرونة هذه الفكرة وعدم ثباتها أو استقرارها حيث يختلف مفهومه باختلاف المكان والزمان، بحيث ما قد يكون الآن من النظام العام قد لا يكون كذلك بعد فترة، وفقاً لفلسفة النظام السائد^{١٥٦}، والأمر الذي يجمع عليه الفقه والقضاء الإداريين أن المهمة الأساسية للضبط الإداري تنحصر في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، وهو غاية الإجراءات الضبطية^{١٥٧}.

ويعد النظام العام هو المحور أو الإطار الذي يحد سلطات الضبط الإداري، أو بالأحرى فإن وظيفته هو الهدف الأساسي من إجراءات الضبط الإداري^{١٥٨} ومن أهم الواجبات بل أوجبها على السلطة العامة إذ هي تقوم به بحكم الضرورة واستناداً إلى وظيفتها الطبيعية^{١٥٩}.

ولا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تلجأ إلى استخدام الوسائل المقررة والمقيدة للحريات إلا إذا ترتب على ممارسة تلك الحريات الإخلال بالنظام العام، إما إذا استهدفت سلطات الضبط الإداري أي هدف آخر سوى النظام العام، فإن ما تتخذه من إجراءات يعد باطلاً، مثل اتخاذ إجراءات ضبطية لتحقيق أغراض مالية أو شخصية، فاقتراب النظام العام بصفته العمومية أمراً ضرورياً، فحماية النظام العام إذاً يعد أمراً ضرورياً، وشرطاً أساسياً، لاستقرار المجتمع من ناحية، ولمباشرة الحقوق والحريات العامة من ناحية أخرى^{١٦٠}.

ولأهمية هذا الموضوع إرتأينا التعرف بدايةً إلى موقف المشرع من تعريف النظام العام، ومن ثم التعرف على موقف الفقه، وأخيراً موقف القضاء من تعريف النظام العام، وذلك على النحو التالي:

أولاً: تعريف المشرع للنظام العام

يتمثل الأساس التشريعي لفكرة النظام العام في مصر، بالمادة (٢٠٦) من الدستور لعام ٢٠١٤ وعند ذكرها للاختصاص الأصيل لهيئة الشرطة إذ جاء فيها (أن الشرطة هيئة مدنية نظامية في خدمة الشعب وولاؤها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر على حفظ النظام العام والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وتكفل

^{١٥٦} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٤.

^{١٥٧} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٠.

^{١٥٨} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٥٢.

^{١٥٩} الدكتور محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٠.

^{١٦٠} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٥٢.

الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتهم وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك) وكان النص الدستوري مشابه لهذا النص ضمن دستور ١٩٧١ الملغي^{١٦١}.

وكذلك المادة (١٦٧) من الدستور المصري عند ذكرها لصلاحيات واختصاصات مجلس الوزراء إذ أشار إلى (تمارس الحكومة الاختصاصات الآتية: ٢- المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة)^{١٦٢}.

وفي نطاق القوانين قد أشار القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ المعدل بالقانون رقم ٢١٨ لسنة ١٩٩١ الخاص بهيئة الشرطة على بعض عناصر النظام العام إذ جاء فيه (تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب العامة وحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات)^{١٦٣}. ويلاحظ على النصوص الدستورية والتشريعية بأن المشرع المصري اكتفى بتحديد عناصر معنية تدخل في مفهوم النظام العام الذي تحميه سلطات الضبط الإداري.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تنص المادة السادسة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ بشأن قوة الشرطة والأمن بدولة الإمارات العربية المتحدة على أن "تكون قوة الشرطة مسئولة عن حماية أمن دولة الاتحاد من الداخل ومكافحة الجرائم، والأفعال التي من شأنها المساس بمصالح الدولة وأمنها ومنع وقوعها... وتنفيذ القوانين واللوائح وكافة الأوامر والإجراءات التي ينأبط بها تنفيذها".

وكذلك المشرع البحريني لم يحدد فكرة النظام العام تحديداً دقيقاً، ولم يشر إلى أغراض الضبط الإداري وبوضوح وذلك كما جاء في نص المادة الأولى من قانون قوات الأمن العام رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ خالياً من الإشارة إلى تعريف محدد للنظام العام، وأقتصر النص على بيان الأهداف والأغراض من عمل قوات الأمن العام وهي المحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب، وحماية الأعراض والأموال، واتخاذ التدابير اللازمة لمنع ارتكاب الجرائم وضبط ما يقع منها.

فالواضح أن المشرع يمسك عن تعريف النظام العام، ويكتفي بالإشارة إلى بعض أغراضه وعناصره، ويرجع السبب في اتخاذ المشرع هذا الموقف إلى مرونة فكرة النظام العام التي تحول دون إمكانية تحديدها تحديداً دقيقاً، فضلاً عن ذلك أن هذا التحديد لا يتفق والتطورات السياسية والاجتماعية

^{١٦١} إذ جاء بالمادة ١٨٩ من دستور المصري ١٩٧١ الملغي على أنه (الشرطة هيئة مدنية نظامية رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية، وتؤدي الشرطة واجباتها في خدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن العام والآداب، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وذلك كله على الوجه المبين بالقانون).

^{١٦٢} المادة ١٦٧ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ النافذ.

^{١٦٣} المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ المعدل المصري.

والاقتصادية التي تحدث في المجتمع، علاوة على أن المشرع لم ولن يكون من مهمة وضع تعريفات للأفكار القانونية وإنما من مهمة رجال الفقه والقضاء ومن ثم يبقى دور الفقه والقضاء لتحديده.

ثانياً: تعريف الفقه للنظام العام

بعد أن تعرضنا لموقف المشرع (المصري والإماراتي والبحريني) من تعريف النظام العام، وفطنته لأهمية هذه الفكرة وأثرها على حياة المجتمع واستقراره، فابتعد عن صياغتها في قالب معين مكتفياً بإيراد مدلولاتها كما ذكرناها في نصوصه دون أن يحدد لها ضوابط ومعايير تقاس بها، لما فيها من نسبية ومرونة تعود لاختلافها من زمن لآخر ومن مكان لآخر وفقاً لفلسفة النظام السياسي السائد، وكذلك درجة الوعي الثقافي للمجتمع، مما جعل من الصعوبة بمكان وضع تعريف جامع مانعاً لهذه الفكرة، وذلك لعدم استقرارها من جهة ولغياب الضبط التشريعي لمضمونها من جهة أخرى، كل ذلك جعل التباين والاختلاف في وجهات نظر الفقهاء في تعريف النظام العام نتيجة طبيعية لذلك النظام.

ولابد بنا من استعراض أبرز وأهم تلك الآراء التي قيلت لدى الفقهاء بشأن تعريف النظام العام، فيرى الدكتور محمد فؤاد مهنا أن النظام العام المقصود في مجال الضبط الإداري هو (النظام العام المادي فقط، أي الأمن العام والسكينة العامة والصحة، فلا شأن للضبط الإداري بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية، ولا شأن له بالأفكار والعقائد التي تسود المجتمع ولو كانت ضارة بالنظام الاجتماعي، إلا إذا كانت لهذه الأفكار والعقائد مظهرها خارجي يهدد النظام العام المادي، فهنا تتدخل سلطات الضبط الإداري لمنع هذا الإخلال ولا يجوز أن يفهم من هذا أن حماية المجتمع من المؤثرات المعنوية والروحية الضارة يخرج عن اختصاص الدولة، لأن من أولى واجبات الدولة المحافظة على النظام الاجتماعي، ولكن الدولة تستخدم لتحقيق ذلك وسائل أخرى غير وسائل الضبط الإداري)^{١٦٤}.

يتضح لنا مما سبق أن الدكتور محمد فؤاد مهنا يؤيد ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي "هوريو" ووفقاً لهذا الاتجاه، فلا يجوز لسلطة الضبط الإداري التدخل إلا إذا كان له مظهر مادي ملموس يهدد النظام العام، إما المظهر الأدبي فلا يعتد به إلا إذا اتخذ صورة مادية خارجية ظاهرة وخطيرة من شأنها أن تهدد النظام العام^{١٦٥}.

ويرى الدكتور مجدي أحمد فتح الله وقد صاغ تعريفه للنظام العام في ضوء ذلك فقرر أنه (يمثل ظاهرة قانونية الغرض منها حماية المبادئ والقيم التي يقوم عليها المجتمع، سواء كانت مادية

^{١٦٤} على فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٣٤.

^{١٦٥} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ١٠٦.

أو أدبية ولذلك فإن النظام العام يشمل الجانب المادي والجانب المعنوي^{١٦٦}. وبذات المعنى عرفه الدكتور محمد شريف إسماعيل، إذ قرر أن النظام العام يشمل الجانب المادي والجانب الأدبي^{١٦٧}. ويعرفه الدكتور صلاح فوزي بأنه (حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، وهو حالة وليست قانوناً وأحياناً أخرى تكون مادية فتوجد حينئذ في المجتمع برمته وفي الأشياء أيضاً، كما أنها أحياناً تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق وحتى المبادئ القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية وأحياناً أخرى تكون هذه الحالة هي الأمران معاً)^{١٦٨}. فإذا ترى الباحثة أن النظام العام تمثل ظاهرة قانونية تهدف إلى حماية المبادئ والأسس والقيم التي يقوم عليها المجتمع سواء كانت مادية أو أدبية، كما أنها فكرة مرنة وشاملة تختلف باختلاف الزمان والمكان، ومتى كان هناك خطر يهدد النظام العام جاز لرجال الضبط الإداري التدخل لدرئته ومنعه قبل وقوعه، وهذا هي طبيعة الضبط الإداري الوقائية.

ثالثاً: تعريف القضاء للنظام العام

على الرغم من الدور الكبير الذي قام به القضاء في ضبط فكرة النظام العام وتحديد مفهومها وتعيين إطارها إلا أنه لم يعرف النظام العام ودائماً ما يحيل في ذلك إلى التعريف الفقهي له، ومن ذلك ما قرره الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري "إن النظام العام - كما يعرفه الفقهاء - هو الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة، كما ترسمه القوانين النافذة فيها، وبعبارة أخرى هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم المصالح التي تهم المجتمع مباشرة أكثر مما تهم الأفراد سواء كانت تلك المصالح سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو خلقية..."^{١٦٩}.

الفرع الثاني: خصائص النظام العام في تحقيق السلامة المرورية

النظام العام كما وضعنا سابقاً ظاهرة قانونية واجتماعية، تعبر عن روح النظام القانوني لجماعة ما، وهو بذلك لا يقتصر على ميدان واحد أو ميادين خاصة، وإنما هو مجموعة من الأسس التي يقوم عليها المجتمع سواء أكانت اجتماعية أم اقتصادية أم سياسية، ويتميز النظام العام عن النظام الخاص في حياة أي فرد في كونه مختلطاً بقواعد قانونية آمرة لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها.

^{١٦٦} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ١٠٦.

^{١٦٧} الدكتور محمد شريف إسماعيل، مرجع سابق، ص ٥٨.

^{١٦٨} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٧.

^{١٦٩} مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، مجموعة الأستاذ أحمد سمير، الجزء الأول يناير ١٩٦٠-١٩٧٠، ص ٧٣ وما بعدها، أشار اليه الدكتور محمد فوزي نوبجي، مرجع سابق، ص ٥٧.

وتتسم فكرة النظام العام بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الأفكار الأخرى المشابهة لها كالمصلحة العامة، والخير المشترك، والنظام العام يمثل خطة عامة لتنظيم ووقاية المجتمع، وهناك عدة عوامل تساهم بشكل كبير في تكوين النظام العام، وهي الأعراف والتقاليد وأحكام القضاء.

وترتيباً على ما تقدم سوف نتناول الخصائص المميزة لفكرة النظام العام فيما يلي:

١ - النظام العام فكرة مرنة متطورة

وهذه الصفة نابعة عن طبيعة النظام العام الحيوية التي لا تتفق مع استقرار النصوص، وحتى وإن ساهم المشرع في إقامة النظام العام إلى مدى بعيد، يبقى قاصراً ودون ريب عن التوصل إلى رسم الصورة أو تحديد مضمون ثابت لا يتغير بالنسبة له^{١٧٠}.

فالنظام العام فكرة مرنة ونسبية تتنوع في المكان وتتطور في الزمان، فما يعتبر متعلقاً بالنظام العام في جماعة قد لا يعتبر كذلك في جماعة أخرى بل وفي الجماعة الواحدة قد يتطور الفكر القانوني على مر الزمان، فيعدل عن اعتبار قاعدة قانونية من النظام العام أو أنه يتحول إيمانه إلى تعلقها بالنظام العام بعد أن كان غير ذلك، الأمر الذي دفع الكثير من المشرعين^{١٧١} إلى الإحجام عن إيراد نص ثابت للنظام العام، وكل ما فعله المشرع هو أنه يعرف فكرة النظام العام بصورة عامة واسعة تاركاً للقاضي والفقهاء أمر تحديد التصرفات التي تعتبر من النظام العام^{١٧٢}.

لذا يقول الأستاذ الدكتور السنهاوري (لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى فهو شيء متغير يضيق ويتسع حسب ما يعده الناس في حضارة معينة مصلحة عامة، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديداً مطلقاً يتماشى من كل زمان ومكان، لأن النظام العام شيء نسبي وكل ما نستطيعه هو أن نضع معياراً مرناً يكون معيار المصلحة العامة وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي نصل إليها في حضارة أخرى)^{١٧٣}.

٢ - النظام العام يتصف بالعمومية

نظراً قيام الضبط الإداري بتحديد الحريات والأنشطة الفردية، بهدف حماية النظام العام للجماعة في أمنها، وسكينتها، وصحتها، لذلك يجب أن يكون النظام المشمول بالحماية عاماً.

^{١٧٠} الدكتور سعاد الشرفاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣.

^{١٧١} كما هو الحال لدى المشرع المصري والإماراتي والبحريني، حيث لم يورد تعريفاً محدداً للنظام العام كما أشرنا مسبقاً، وإنما اكتفينا بالإشارة إلى بعض عناصر النظام العام.

^{١٧٢} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١١٨.

^{١٧٣} الدكتور عبد الرزاق السنهاوري، الوسيط في القانون المدني، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٥٢، ص ٣٩٩.

أي أن النظام العام الذي تحميه سلطات الضبط الإداري وتعمل على صيانتها من الإضطراب أو إعادته إلى حالته الطبيعية في حالة اختلاله، أن يكون عاماً أو متصف بالعمومية^{١٧٤}، ومعنى ذلك أن يكون الإخلال الذي تريد سلطات الضبط الإداري تفاديه أو تجنبه مما يهدد أمن الجماعة أو المجموع أو صحتهم أو سكينتهم العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وقد تكون هذه الجماعة في صورة أفراد ولكنهم غير معنيين من أفراد هذه الجماعة، وقد يكون شخصاً واحداً ولكنه أيضاً غير معين لا تربطه بأسباب التهديد أية صلة خاصة، وإنما ينبعث الخطر من مصدره ليعلم بمن يصادفه والمصادفات وحدها هي التي تعين الشخص الذي يضار بمظاهر الإخلال^{١٧٥}.

وتكمن الحكمة في اتصاف النظام العام بالعمومية هي أن تدابير الضبط الإداري التي تستهدف المحافظة على هذا النظام يترتب عليها بالضرورة تقييد حريات الأفراد، الأمر الذي لا يكون مبرراً إلا إذا كان النظام المهدد بالإضطراب عاماً.

وكذلك كون النظام العام يتصف بالعمومية خروج المعتقدات الكامنة في النفوس والأفعال التي تحدث في العنصر الخاص ما لم يكون لها مظهر خارجي يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة، فالأصوات المنبعثة من المذياع أو مكبرات الصوت تعتبر مخلة بالنظام العام وبالتالي تقع تحت سلطات الضبط الإداري^{١٧٦}.

وينصرف النظام العام في الأماكن العامة، ووصف العمومية يلحق بالمكان إذا كان هذا المكان يتمتع بخاصية معينة هي حرية الدخول أو حرية الاستخدام الجماعية أو العامة للأفراد، والأماكن العامة التي يجوز لسلطات الضبط الإداري التدخل فيها لمنع الإخلال بالنظام العام، قد تكون أماكن عامة بطبيعتها كالشوارع مثلاً، وقد تكون أماكن عامة بالتخصيص كالمقاهي والنوادي والملاهي وغيرها. أما المرافق العامة فهي تدخل في نطاق اختصاص النظام العام بالتدخل الطبيعي من أجل رعاية المال العام ومن أجل الاستخدام العام المباشر والمؤثر في الخدمة العامة^{١٧٧}.

ويلاحظ أخيراً أن وصف العمومية الذي يلحق بالنظام العام لا يعني كل المجتمع، وإنما يعني المجموع بمعنى أن النظام العام الذي تحميه سلطات الضبط الإداري يتعين أن يتصل بمجموعه من

^{١٧٤} نشير هنا وبشكل مختصر عن معنى وحقيقة العمومية المقصودة في النظام العام وهي التي تعطيه معناه المطلوب، العمومية تعني كل ما يهم المجموع ويشير لصالحهم وهي عكس الخصوصية ولكن لا يعني هذا إطلاقاً أن العمومية هي عكس الخصوصية بإطلاقها اللفظي، أي لا تعني بالمطابقة اللفظية كل المجتمع – للتفصيل أكثر أنظر الدكتور منيب محمد ربيع، مرجع سابق، ص ٦٧.

^{١٧٥} الدكتورة عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ٣٧.

^{١٧٦} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ٨٤.

^{١٧٧} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٢٢.

أفراد الجمهور وليس بفرد واحد بعينه، ذلك أن النظام العام هو أحد أشكال المصلحة العامة بحيث أن يستهدف النشاط الضبطي مصلحة عامة لا مصلحة خاصة^{١٧٨}.

٣- النظام العام عبارة عن مجموعة من القواعد الآمرة

يهدف النظام العام للمحافظة على المبادئ والقيم السائدة في المجتمع. والنظام العام يتميز بوجود القواعد القانونية الآمرة وهي تحيط بالتصرفات الخاصة كما تحيط بالتصرفات العامة فتحد من نطاق الحرية الخاصة بالفرد فيجب أن يلتزم في حياته الخاصة بالقواعد الآمرة للنظام العام^{١٧٩} التي لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها، وذلك لما لها من أهمية اجتماعية باعتبارها تستهدف المحافظة على المصالح والقيم العليا في المجتمع سواء أكانت اجتماعية أو اقتصادية أم سياسية، ويترتب على عدم الالتزام والخروج على تلك القواعد هو بطلان تلك التصرفات^{١٨٠}. وأيضاً بالنسبة للإدارة العامة هناك قيود يجب أن تراعيها خلال ممارستها لسلطات الضبط الإداري، وتعد تصرفاتها باطلة إذا ما خرجت عن تلك الحدود.

وهذه الخاصية باعتبار النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة يتفق القانون العام والقانون الخاص، ومع ذلك الإتفاق يختلف دور النظام العام في القانون العام عنه في الخاص، فهو في مجال القانون الخاص يعتبر سبباً للمنع، ففي مجال القانون المدني يجب على المتعاقدين مراعاة النظام العام في العقد وإلا اعتبر العقد باطلاً^{١٨١}. أما عن دور فكرة النظام العام في القانون الإداري، فلها دوران فهي تارة تظهر كقيد على سلطات الأفراد والإدارة معاً، وتارة أخرى تؤدي إلى توسيع سلطات الضبط الإداري^{١٨٢}.

والنظام العام يعمل على ضبط سلوك وتصرفات الأفراد من خلال وضع قواعد للسلوك يجب على الأفراد احترامها وعدم إنتهاكها بإعتبارها قواعد آمرة ملزمة وهو أنها تضع حلولاً للمنازعات بقصد الحفاظ على كيان المجتمع عن طريق الموائمة والموازنة بين المصلحة الفردية الخاصة والمصلحة الجماعية العامة وبين ممارسة الحريات وضرورات الحياة الاجتماعية^{١٨٣}، وذلك من خلال تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة عند التعارض بينهما الأمر الذي يوجب على القاضي عند عرض النزاع عليه أن يقوم بتطبيق المبادئ القانونية المتعلقة بالنظام العام من تلقاء نفسه وأن لم يتم طلب ذلك من الخصوم.

^{١٧٨} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ٣٦-٣٧.

^{١٧٩} الدكتورة عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ٣٦.

^{١٨٠} الدكتور مجدي فتح الله أحمد حسن، مرجع سابق، ص ١٢٨.

^{١٨١} الدكتور عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص ٣٩٩.

^{١٨٢} الدكتور عبد الرؤوف بسيوني، مرجع سابق، ص ٨٦.

^{١٨٣} الدكتور مجدي فتح الله أحمد حسن، مرجع سابق، ص ١٢٨.

٤ - النظام العام فكرة تنتمي إلى التفسير القضائي

ذلك أن القاضي كونه عضواً في جماعة معينة، يتوافر لديه الإدراك بالخصائص السياسية لفكرة القانون، كما تظهر في هذه الجماعة، وهو أيضاً يعني الضمير الكامن للقانون في بلده وروح هذا القانون أي النظام العام^{١٨٤}.

ويرى الباحث، وفقاً للنظام القضائي المصري والبحريني إن الصورة الواقعية له تؤكد العلو الأخلاقي والشعور بالفكرة الاجتماعية، التي تنعكس من خلال الأحكام القضائية، سواء من ناحية مراعاة حقوق الأفراد عند إصدار أحكامهم، أم سواء تجسدت هذه الفكرة في إصدار أحكام صارمة على من لا يراعي فكرة النظام العام.

٥ - النظام العام ليس من صنع المشرع وحده

إذا كان النظام العام يمثل انعكاساً للقواعد الآمرة في النظام القانوني للدولة والذي لا يمكن صياغته إلا من قبل المشرع لوحده، مما يعني أن لهذا الأخير دوراً جوهرياً وأساسياً في تكوين النظام العام وتطوره داخل الدولة، إلا أنه لا يعني أن المشرع ينفرد بذلك لوحده لأنه ليس نتاج النصوص وحدها بصفة مطلقة، بل يقوم على إعتبار أن فكرة النظام العام هي فكرة اجتماعية تخضع للمؤثرات السياسية والاقتصادية والفلسفية السائدة في المجتمع، والتي تمثل مصادر مباشرة لهذه الفكرة تضاف للدور المباشر والأساسي الذي يلعبه المشرع في صياغة النظام العام^{١٨٥}.

إضافة إلى دور المشرع والوسط السياسي والاجتماعي والفلسفي داخل الدولة في تكوين النظام العام، فإن للأعراف والتقاليد في المجتمع دوراً بارزاً لا يمكن إنكاره في تكوين هذه الفكرة والتي لا يمكن أن تنشأ داخل المجتمع وتتطور فيه ما لم يمكن هناك تقبل من أفرادها، إذ أن قبول الأفراد لفكرة النظام العام هو الذي يضيفي الصفة الإلزامية لها داخل المجتمع بحيث يعمد المشرع لاحقاً على صياغة تلك الفكرة بنصوص قانونية ملزمة وصريحة للأفراد^{١٨٦}.

^{١٨٤} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٣٦.
ونظراً لهذا الدور الخطير الذي يضطلع القاضي بمهمة القيام به والنتائج عن طبيعة النظام العام، فإن ذلك يستوجب توفير الضمانات المناسبة له ويتمثل ذلك في أمرين:

-الأول: ضرورة توفير ضمانات معينة بالنسبة للطريقة التي يجب أن يتم بها تكوين القاضي من الناحيتين الروحية والمهنية.
-الثاني: وجوب الاحتياط من انحراف القاضي في تفسير ما يعد متفقاً أو مناهضاً للنظام العام، فلما كانت فكرة النظام العام فكرة نسبية فإن يكون من الطبيعي أن تتسع دائرة النظام العام أو تضيق تبعاً لتطور المجتمع، وطريقة فهم الناس لنظم عصرهم وما تواضعوا عليه من قيم ومفاهيم تبعاً لتقدم العلوم الاجتماعية، كل هذه الأمور يترك للقاضي تفسيرها التفسير المناسب بروح العصر، فالقاضي يقترب من أن يكون مشرعاً في هذه الدائرة المرنة أو بعبارة أخرى هو مشرع يتقيد بأداب عصره ونظم أمته الأساسية ومصالحها العامة تاركاً ورائه ميوله الشخصية والخاصة بأن يكون موضوعياً يستوحي شعور الجماعة والروح العامة للنظام العائلي السائد.

وقد يكون هذا هو السبب الذي دفع ببعض من الشراح إلى القول بأن الفصل فيما إذا كانت قاعدة قانونية ما تعتبر من النظام العام أو الآداب مسألة قانونية تخضع لرقابة القضاء، للمزيد حول هذا الموضوع أنظر الدكتور عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، ص ٣٩٩.

^{١٨٥} الدكتور عادل أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٩.

^{١٨٦} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٢٠، والدكتور حسام مرسى، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٢.

وبذلك يمكن القول بأن فكرة النظام العام تعبر عن روح النظام القانوني للأمة في سكونها وتطورها، فهو ليس فكرة قانونية جامدة تعد نتاجاً للنصوص القانونية القائمة وحدها وإنما هو فكرة قانونية متطورة.

ويؤكد لنا حقيقة، أنه لولا شعور الأفراد والجماعة بفكرة النظام العام داخل المجتمع، لما كان هناك التزام بالقواعد العامة، خاصة تلك القواعد الآمرة التي تفرضها النظم القانونية، فالنظام العام نتاج تضافر مجموع هذه العوامل معاً.

الفرع الثالث: أغراض النظام العام لتحقيق السلامة المرورية

إن الضبط الإداري يتمثل في مجموعة الأحكام التي تتضمن القرارات والتعليمات الصادرة عن الإدارة التي توجهها إلى الأفراد بغية تنظيم وضبط سلوكهم وتقييد ممارستهم لنشاط معين بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع ووقايته من الأخطار^{١٨٧}.

والهدف الأساسي من تدخل سلطات الضبط الإداري بصفة وقائية هو صيانة النظام العام وإعادةه إلى وضعه الصحيح والسليم إذا ما أختل، ومبرراً قانونياً على صحة تصرفات تلك السلطات ومشروعيتها. فكل نشاط ضبوطي إداري هدفه المحافظة على النظام العام في جميع أنحاء الدولة.

أي بمعنى أن كافة سلطات الضبط الإداري يجب أن تهدف في إجراءاتها المحافظة على النظام العام في المجتمع، وإذا ذهبت الإدارة في ذلك إلى هدف آخر وخالفت بمسلكها هدفها المنشود وحقت مصالح عامة كتحصيل مبالغ مالية لخزينة الدولة، فإن تصرفها هذا يخرج عن نطاق مبدأ المشروعية ويعرضها إلى إلغاء قراراتها من قبل القضاء الإداري^{١٨٨}.

للمحافظة على النظام العام في مجال السلامة المرورية تقتضي تحقق عناصر المادية للنظام العام المتمثلة في حفظ الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، وسوف نتناولها بشيء من التفصيل فيما يلي:

أولاً: الأمن العام

يعد عنصر الأمن العام العنصر الأول من عناصر النظام العام، ويعد الشرط الأول لسير الحياة الاجتماعية بشكل مناسب وبه يتحقق الأمن والاستقرار والنظام. لذا عرفه البعض بأنه عنصر النظام العام الذي يتضمن غياب الأخطار التي تهدد الحياة وحماية حقوق الأفراد وتدارك أخطار

^{١٨٧} الدكتور سليم سلامه حتامه، مرجع سابق، ص ٣٩٩.

^{١٨٨} المرجع نفسه، ص ٣٣٩.

الحوادث أو هو إشاعة اطمئنان الناس على أنفسهم وعلى أموالهم وأعراضهم، ويتحقق بالاحتياط من الإخلال به، وبدء الفتن والاضطرابات وحماية الجمهور من مخاطر وسائل النقل والحرائق وغيرها^{١٨٩}. أو يقصد بالأمن العام: تأمين المجتمع وأفراده في أرواحهم وأعراضهم وأموالهم من خطر الاعتداء عليها أيًا كان مصدره^{١٩٠}، سواء كان بفعل الإنسان كالسرقة ومخالفة الطرقات والمظاهرات وحوادث السيارات أو بفعل الحيوانات الخطرة أو الطبيعة مثل الزلازل أو الفيضانات أو الثلوج التي تؤدي إلى عرقلة المرور وغلق الطرق.

فأي مجتمع لا يستطيع أن يزدهر بدون احترام الحد الأدنى لقواعد الانضباط، واحترام أمن المواطنين يعبر عنه بالوقاية من الأضرار على اختلاف مصادرها، وتعمل سلطات الضبط الإداري بإتخاذ كافة الإجراءات التي من شأنها ضمان طمأنينة الأفراد على أنفسهم وأموالهم ووضع القواعد اللازمة لحماية الطرقات بكل ما من شأنه الإخلال بأمنها وسلامة مستخدمي الطريق^{١٩١}.

ولتحقيق هذا الهدف فعلى أجهزة الضبط الإداري في مجال السلامة المرورية القيام بالعديد من المهام والواجبات، أبرزها تنظيم الحركة المرورية وتهيئتها وتأمين سلامة الأفراد على الطرقات بإتخاذ الإجراءات الكفيلة واللازمة لتأمين سلامة جميع مستخدمي الطريق سواء بوضع لوائح منظمة أو غلق الشوارع، أو تحويلها، أو التصرف حيال المركبات المعيقة للحركة، أو منع المركبات الثقيلة من دخول الأحياء السكنية أو منعها من استخدام طرق معينة في أوقات الذروة، أو منع استخدام الدراجات النارية في مناطق معينة، ومراقبة الطرق بأجهزة الكاميرات الأمنية، ومن تحديد حدود قصوى لسرعة السير على الطرق، وعبور المشاة من الأماكن المخصصة لهم، علاوة أن لها الحق في أن تضع حداً أقصى لحمولة الشاحنات حماية للطريق العام، وتأمين سلامة قائدي المركبات وتنظيم وقوف السيارات في الأماكن المخصصة لذلك، واتخاذ الإجراءات ضد المركبات التي يوجد بها العيوب الفنية يمكن أن تؤثر على حركة المرور بالطريق العام، وتضع التعليمات اللازمة لحزام الأمان، ومخالفات النقل على الطريق، وتملك سلطة الضبط حفاظاً على النظام العام سحب رخصة القيادة أو عدم تجديدها للسواق الذين يشكلون خطراً على الطريق مادام قد تم صيانته من أجل الأمن العام.

وتصل أقصى درجات الإجراءات التي تتخذها الدولة حفاظاً على أمنها في اعتقال الأفراد إدارياً دون صدور أحكام قضائية في حال تهديدهم للأمن العام. فواجب سلطة الضبط الإداري الحفاظ

^{١٨٩} لتفصيل أكثر عن مفهوم الأمن راجع الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٠، الدكتورة عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ٣١.

^{١٩٠} الدكتور أسامة محمد بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب، مرجع سابق، ص ١٨.

^{١٩١} صاحب مطر خباط، مرجع سابق، ص ٣٧.

على الأمن العام من خلال القيام بكافة التدابير اللازمة لمنع وقوع الجرائم والحوادث أو التهديد بوقوعها.

وبناءً على ما تقدم، يعد تنظيم المرور من المجالات الأساسية للحفاظ على الأمن العام، بهدف منع حوادث السيارات خاصة مع نمو حركة المرور، وتزايد عدد وسائل النقل المستخدمة فيها، والحقيقة أن كفاءة وحماية حركة مرور المركبات والأفراد توسعت في الوقت الحاضر، فلم تعد مقصورة على المرور بمعناه الضيق، لكنها شملت أيضاً عدداً من المظاهر الجديدة، أهمها^{١٩٢}:-

أ- تنظيم الحرف والمهن والتي تمارس في الطريق العام، على أساس ضرورة حماية حرية المرور في الطريق العام.

ب- مراقبة نشاط شركات النقل العام التي تزدهم الطرق العامة بسياراتها المختلفة. ومما لا شك فيه أن في ذلك ما يستدعي التوسع والتطوير في عمل هيئات الضبط الإداري القائمة على حفظ الأمن العام في المجتمع.

لذا فإن سلطة الضبط الإداري تملك سلطة تقديرية واسعة في التدخل لمنع أي اختلال بالأمن العام ولمنع وقوع الجرائم بما يحافظ على أمن واستقرار وأطمئنان المواطنين^{١٩٣}.

ثانياً: الصحة العامة

يقصد بالصحة العامة ما تستخدمه سلطات الضبط الإداري من كافة التدابير الوقائية والاحترازية والعلاجية للمحافظة على صحة المواطنين ووقايتهم من الأمراض، والعمل على منع انتشار الأوبئة والاحتياط من كل ما يكون سبباً أو يحتمل أن يكون سبباً للمساس بالصحة العامة^{١٩٤}.

فتتخذ الدولة كل الإجراءات الضرورية بقصد تحصين الأفراد ضد الأمراض المعدية لسلامة وصحة الإنسان. فتقوم بالمحافظة على سلامة مياه الشرب ونظافة المواد الغذائية وسلامة شبكات الصرف الصحي ونظافة الشوارع والأماكن العامة وكل ما يلزم من أعمال بغية المحافظة على الصحة العامة للأفراد^{١٩٥}.

إضافة إلى اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الاحترازية للوقاية من فيروس كورونا (كوفيد ١٩) وذلك من خلال الحرص على السائق والراكب في المركبة والنقل العام والمشتري، ارتداء الكمام وفتح النوافذ ومراعاة المسافة والتباعد اللازم.

^{١٩٢} على فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٣٩.

^{١٩٣} الدكتور حلمي الدقوقي، مرجع سابق، ص ٥٣.

^{١٩٤} حكم محكمة القضاء الإداري المصري، القضية رقم ١٣٢ لسنة ٤ ق جلسة ١٢/١٢/١٩٥٠ المجموعة السنة الخامسة، ص ٢٦٦.

^{١٩٥} الدكتور حبيب إبراهيم الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، ص ١١٥.

والواقع حماية الصحة العامة للأفراد تتصل إتصلاً وثيقاً بحماية البيئة من التلوث، سيما مع الانتشار الواسع للمركبات على اختلاف أشكالها وقوتها بما أضحت معه وسيلة النقل الأساسية في شتى أصقاع المعمورة. هذا الاستعمال الذي جعل هذه المركبة الصغيرة الحجم في معظمها على الأقل لها من الأضرار البيئية، ما أدى إلى اعتبارها أحد المسببات الرئيسية للتلوث البيئي من جهة^{١٩٦}، والسبب الأول في إصابات الأفراد في العالم لما ينتج عنها من تلوث بيئي خطير بسبب الغازات والأدخنة المنبعثة منها الأمر الذي يتطلب اتخاذ كافة الإجراءات الوقائية لمنع التلوث البيئي. وهذا ما أكد عليه المشرع اعتبر تصاعد الأدخنة والغازات السامة مخالفة تستوجب الجزاء ويعاقب صاحبها عليها.

وتعتبر التدابير التي تتخذها سلطات الأمن العام على الطرق وفي مواقف السيارات العامة، والتحقق من مدى جاهزية المركبة وتوافر معايير السلامة الضرورية للسير في الطرقات، يجعل من السائق أكثر تحكماً في المركبة ويحول دون وقوع حوادث المرور، فألزم المشرع ضرورة خضوع المركبات للفحص الفني الدوري الإجمالي عند تجديد الترخيص من أهم الإجراءات المؤدية لحماية صحة الإنسان، ومن المعلوم أن الفحص الفني للمركبات يؤدي إلى وقوف السلطات الضبط الإداري على مدى جاهزية المركبة من حيث عدم مساهمتها في تلوث البيئة بعناصرها الثلاث الماء والهواء والترربة، عن طريق التقليل من انبعاث الأبخرة والأدخنة الصادرة من المركبة^{١٩٧}.

كما يؤدي الفحص الفني إلى استمرارية صلاحية المركبة في السير على الطرقات بأمان، ويعود ذلك على قائد المركبة نفسه وعلى السائقين الآخرين والمشاة المارة على الطرقات، كلما كانت المركبة أكثر جاهزية فإن باستطاعة السائق تلافي الكثير من الحوادث التي يمكن أن يسببها هو أو غيره نتيجة ارتكابهم مخالفات لقانون المرور على الطرقات وإعطاء الأولوية للمشاة وعدم تجاوز السرعة على الطرق^{١٩٨}.

ولأن الدراجة النارية لا تتوفر فيها وسائل الأمن والسلامة الكافية لأجل حماية جسم السائق وصحته، فقد ألزم المشرع سائقي الدراجات النارية وراكبها بضرورة استعمال خوذة الرأس، وتحديد السرعة حسب نوعية الطرق ومواصفاتها.

ومن أجل تفادي وقوع أي حادث والمحافظة على سلامة وأمن الأفراد والممتلكات وضمان السلامة المرورية في الطرقات لابد من أن يكون سائق المركبة يتمتع بكامل القوة والتركيز، لذا يحظر

^{١٩٦} علي مصطفى علاء الدين، السيارة والتلوث البيئي، الطبعة الأولى، دار الحداثة، لبنان، ١٩٩٠، أشار إليه الدكتور خليفة ثامر الحميدة، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

^{١٩٧} الدكتور سليم سلامة حتاملة، مرجع سابق، ص ٣٤٠.

^{١٩٨} المرجع نفسه، ص ٣٤١.

قيادة المركبة في حالة السكر أو تحت تأثير المخدر بل اعتبرها المشرع من بين الجرائم المرورية التي تضمنها قانون المرور وسلامة الطرق^{١٩٩}.

وعبر المشرع البحريني عن هدف المحافظة على الصحة العامة بصورة واضحة وتفصيلية في قانون المرور، وذلك على النحو التالي: -

- أخضع المشرع كافة المركبات على اختلاف استعمالاتها للفحص الفني، وذلك للتأكد من توافر المواصفات والشروط الفنية والقانونية فيها.
- اعتمد المشرع مواصفات للمركبات بحسب بيانات الشركات الصانعة، وذلك إلى المدى الذي لا تتجاوز فيه حدود الأبعاد والأوزان المنصوص عليها في هذا القانون والذي قد يؤدي مخالفتها إلى تعريض صحة الإنسان للخطر.

وذلك وفقاً لنص المادة (١٢٩) من اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني^{٢٠٠}، الذي وضع شروط الأمن والمتانة وسلامة البيئة في المركبات، ونص على الآتي: "يجب أن تكون المركبة مصممة ومصنعة حسبما تقتضيه أصول وفنون الصناعة، وأن تكون جميع أجزائها متينة وسليمة ومثبتة تثبتاً تاماً وخالية من العيوب بأنواعها.

كما يجب أن تكون المركبة دائماً في حالة صالحة للاستعمال والسير على الطريق، وأن تتوفر فيها شروط الأمن والمتانة المقررة في القانون وهذه اللائحة والقرارات الصادرة تنفيذاً لهما أو في أي من القوانين المعمول بها في المملكة البحرين، بحيث لا تعرض للخطر قائدها أو ركبائها أو مستعملي الطريق، أو تسبب ضرراً للأشخاص أو الممتلكات العامة أو الخاصة.

ويعتبر من شروط الأمن والمتانة وجود أحزمة السلامة ومساند الرأس وطفاية الحريق، والالتزام بكافة الشروط الواجب توافرها في المركبة أو في أجزائها أو حمولتها بمقتضى القانون هذه اللائحة والقرارات الصادرة تنفيذ لهما".

وللإدارة بالتنسيق مع الجهات المعنية، اتخاذ كل ما تراه لازماً لتحقيق صالح المرور والأمن العام والصحة العامة بالنسبة لجميع مستعملي الطرق العامة ولها على الأخص ما يلي: -

^{١٩٩} الدكتور عبد القادر زرقين، دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، مركز الجامعي تيسمسيلت، العدد التاسع والعشرون، المجلد الأول، ص ٧٥.

^{٢٠٠} المادة (١٢٩) من قرار رقم (١٥٤) لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤.

علماً بأن صدر قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون المرور ونشر في الجريدة الرسمية بالعدد (٣١٦٨) موافق الخميس ٧ أغسطس ٢٠١٤، وعمل به اعتباراً من تاريخ ٢٠١٥/٢/٨، وكما صدر قرار رقم (١٥٤) لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور ونشرت في الجريدة الرسمية بالعدد (٣٢٣٤) الموافق ٥ نوفمبر ٢٠١٥ وعمل بها من اليوم لتاريخ النشر في الجريدة الرسمية، وألغى قانون المرور الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٩) لسنة ١٩٧١.

١- إصدار التعليمات اللازمة لانتظام حركة المرور وتأمين سلامتها، وسلامة الركاب والمشاة والمركبات.

٢- اتخاذ الإجراءات اللازمة لانتظام حركة المرور وتأمين سلامتها وسلامة الركاب والمشاة والمركبات عند الضرورة ولمواجهة الظروف الطارئة بما في ذلك تحديد الجهات والأوقات التي يمنع فيها سير المركبات أو أنواع معينة منها أو يمنع فيها وقوف أي من هذه المركبات وتعديل خطوط ومواعيد سير مركبات النقل العام للركاب^{٢٠١}.

- عدم إلقاء النفايات أو أي مواد أخرى من داخل المركبة على الطريق أو في الساحات.
- كما وضع المشرع على أن تتوافر في الدراجات الهوائية شروط السلامة والأمن والسلامة وعلى سائق الدراجة استخدام الخوذة الواقية للصدمات وفقاً للشروط المحددة^{٢٠٢}.
- الإشراف على الطرق وصيانتها وتحسينها أو تنفيذ كافة الأعمال التي تضمن رفع كفاءتها وتأمين أقصى درجات السلامة في استخدامها. وتزويدها بعلامات المرور وتثبيت أية إشارات أو إعلانات على جوانبها للدلالة على تلك الطرق وبالتالي تأمين سلامة المرور عليها.
- حدد المشرع شروطاً صحياً ولياقةً بدنية يجب توافرها فيمن يطلب الحصول على رخصة قيادة المركبة من أية فئة من حيث قوة الأبصار وتمييز الألوان أن يثبت خلوه من العاهات التي تعجز عن القيادة وألا يقل سنه عن ١٨ سنة ميلادية، وأن ينجح في الاختبار الفني لقيادة المركبة التي تطلب الترخيص له بقيادتها وفي قواعد المرور وآدابه^{٢٠٣}.

ثالثاً: المحافظة على السكينة العامة

يرتبط هذا الهدف ارتباطاً وثيقاً بقواعد السلوك لدى الأفراد، ويقصد بالسكينة العامة المحافظة على السكون والهدوء والراحة في الطرق والأماكن العامة، وذلك بمنع كل ما من شأنه أن يؤدي إلى إقلال راحة الناس ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز المضايقة العادية للحياة في الجماعة، كالضوضاء في الأحياء السكنية، وكذلك القضاء على الاضطرابات والمشاحنات التي تخل بالهدوء وتعكر صفو السكينة العامة^{٢٠٤}.

وتعرف كذلك بأنها اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية وفي الطرق العامة، ذلك أن بعض الحوادث لا تمس في ذاتها النظام العام بشكل

^{٢٠١} المادة (٣٠) من مرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون المرور البحريني.
^{٢٠٢} المادة (٧٠) من قرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤.
^{٢٠٣} المادة (١٩) من مرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون المرور البحريني.
^{٢٠٤} الدكتور داود الباز، حماية السكينة العامة معالجة مشكلة العصر في فرنسا ومصر، الضوضاء دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشرعية الإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦-١٩٩٧، ص ١٣٠، نقلاً عن الدكتور محمد فوزي نوبجي، ص ٦٧.

مباشر، إلا لأنها حين تتجاوز حدوداً معينة قد تسبب في مضايقات على درجة من الجسامة لأفراد تستدعي تدخل الإدارة لمنعها^{٢٠٥}.

ويهدف النظام العام في مجال السلامة المرورية إلى حماية وتوفير السكينة العامة ومنع مظاهر الفوضى في السلوك من قبل سائقي المركبات، وإثارة الصخب والإزعاج، وذلك من خلال منع استخدام الأنوار المبهرة للسيارات ليلاً لما يكون أن تتسبب فيه من حوادث نتيجة إخلالها بالرؤية بالنسبة للآخرين، أو غير مألوفة أو الخاصة بمركبات الطوارئ أو المخالفة للمواصفات التي يقرها الوزير، كما لا يجوز تركيب أو استعمال أي نوع من الأجهزة التي تخرج صوتاً على مأسورة البخار أو الهواء أو على العادم في المركبة.

غير أن ما يمكن ملاحظته أن الفعل قد يكون مسموح به كاستعمال المذياع أو مكبر الصوت على سبيل المثال غير أنه لما يتجاوز هذا الفعل الحد المألوف يتسبب في إزعاج وقلق الأفراد مما يضطر بالسلطات الضبطية للتدخل لمنع هذا التجاوز وتنظيم استخدامه.

وكذلك حظر المشرع البحريني قائد المركبة استعمال أجهزة التنبيه الصوتية إلا في حالة الضرورة وبصورة غير مستمرة، كما لا يجوز له استخدام هذه الأجهزة بطريقة تزعج مستعملي الطريق أو الجمهور، ولا يجوز أن تكون أداة التنبيه متعددة النغمات أو أن تصدر أنغاماً أو أصواتاً أخرى لا تتفق والفرض من كونها أداة للتنبيه^{٢٠٦}.

كما حظر استعمال أجهزة التنبيه الصوتية نهائياً في الأماكن والحالات الآتية:

- ١- بالقرب من المستشفيات أو المدارس أو دور العبادة.
 - ٢- في المناطق الآهلة بالسكان، ما بين الساعة العاشرة مساءً وحتى وقت شروق الشمس.
 - ٣- أثناء وقوف المركبات.
 - ٤- في الأوقات والأماكن الأخرى التي تحددها الإدارة.
- ويجوز للإدارة أن تمنع استعمال أنواع معينة من أجهزة التنبيه الصوتية التي من شأنها إزعاج مستعملي الطريق أو غيرهم من الجمهور^{٢٠٧}.

^{٢٠٥} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٦٧.

^{٢٠٦} المادة (٩) من قرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤.

^{٢٠٧} المادة (٩) من قرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤.

ويلاحظ أن المشرع البحريني حظر استعمال أجهزة التنبيه الصوتية نهائياً في المناطق الآهلة بالسكان ما بين الساعة العاشرة مساءً وحتى وقت شروق الشمس فقط دون باقي الحالات والأماكن، كما فعل نظيره المشرع المصري^{٢٠٨} والإماراتي^{٢٠٩}.

وتظهر أهمية السكنية العامة في ارتباطها الوثيق بالصحة العامة خاصة من الجانب النفسي والعصبي^{٢١٠} في دول غير المتقدمة، حيث تتزايد معدلات الضوضاء والضجيج بها إلى درجة عالية تؤثر حتماً في الصحة العامة وذلك بإنخفاض مستوى الوعي الحسي الراقى والشعور بضعف السلطة وفقد هيبتها، وتراجع الاهتمام من جانب السلطات الإدارية في هذه الدول بصدد هذه الجوانب، لحساب الأمن العام مثلاً بالرغم من تداخل عناصر الأمن العام وتكاملها، إذ من المؤكد أن تجاهل ما يتصل بعنصر السكنية العامة يؤدي حتماً المساس بعنصر الأمن العام أو الصحة العامة ولو بعد حين، علاوة على أنه يمكن اعتبار الضوضاء من قبيل التلوث للبيئة، فهو تلوث سمعي يتسلل إلى الأذان فيصيبها بالضعف والصمم، حيث تشير الدراسات إلى أن الضوضاء تؤدي إلى إصابة الإنسان بالإرهاق النفسي والجسدي مما يجعله عرضة للضغط والتوتر والقلق العصبي، وهذا القلق والتوتر سيؤثر بصفة مباشرة على السائق ويؤدي إلى إنفعاله مما يتسبب في وقوع حوادث المرور.

وأكدت أحكام القضاء الإداري على صلاحية سلطات الضبط الإداري باتخاذ جميع التدابير والإجراءات اللازمة بقصد المحافظة على السكنية العامة. فأعتبر القضاء المصري نقل موقف المركبات إلى منطقة سكنية مخالفاً للقانون نظراً لتعديده على حديقه عامة وما يترتب عنه إخلال بالأمن العام والسكنية العامة في المنطقة السكنية^{٢١١}.

^{٢٠٨} المادة (١٣) من قرار رقم ٢٧٧٧ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور المصري الصادر بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاتها.

^{٢٠٩} المادة (١١) من قرار رقم ١٣٠ لسنة ١٩٩٧ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بشأن السير والمرور وتعديلاتها.

^{٢١٠} الدكتور عبد القادر زرقين، مرجع سابق، ص ٧٦.

^{٢١١} الدكتور حبيب إبراهيم الدليمي، مرجع سابق، ص ١٢٩-١٣١.

الفصل الثاني

دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية

تهدف سلطة الضبط الإداري إلى الحفاظ على النظام العام، فالنظام العام هو غاية الإجراءات الضبطية وهدفها، ولولاه لما جاز لسلطة الضبط الإداري أن تتدخل في تقييد حريات الأفراد التي تعتبر من أهم ما يملك الإنسان في حياته.

ولكي تمارس هيئات الضبط الإداري اختصاصاتها في المحافظة على النظام العام بعناصره المتعددة، وتعد الوقاية من الحوادث المرورية إحدى عناصر الحفاظ على الأمن العام، فإن لها أن تستعين ببعض الأساليب والوسائل التي تحقق لها تلك الغاية، وبدون هذه الوسائل تصبح هذه الهيئات عاجزة عن القيام بهذا العمل، ولذا تتيح هذه الوسائل لهيئات الضبط بما تملكه من سلطات أن تجبر الأفراد على احترام إرادتها سواء كان أمراً أو نهياً.

وقد قسم فقهاء القانون الإداري وسائل الضبط الإداري إلى نوعين، وسائل قانونية ووسائل مادية، حيث يندرج ضمن الوسائل القانونية: اللوائح التنظيمية أو لوائح الضبط الإداري والقرارات الإدارية الفردية سواء كانت صادرة عن هيئات الضبط المركزية أو المحلية، ويندرج ضمن الوسائل المادية استخدام القوة الجبرية كحق التنفيذ المباشر لقرارات الضبط دون الحاجة إلى اللجوء للقضاء^{٢١٢}، فقد يوجد نص صريح في القانون أو اللائحة يسمح لهيئات الضبط الإداري باستخدام التنفيذ الجبري لتنفيذ قراراتها الإدارية بالقوة، وإذا رفض المخالف القيام بالإعمال المطلوبة منه فلإدارة تنفيذ ذلك على نفقته^{٢١٣}.

وبمعنى آخر قد تلجأ هيئات الضبط الإداري في حالة رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لا يتضمن أي منهما النص على الجزاء الذي يترتب على مخالفتها إلى تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية، ومن ثم لا يوجد ما يمنع هيئات الضبط الإداري من استعمال التنفيذ الجبري، لضمان احترام النصوص القانونية، وعدم تعطيل تطبيقها^{٢١٤}.

^{٢١٢} الدكتور انتصار الاسدي، دور السلطة العامة في تحقيق الضبط الإداري في المجال البيئي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ١٩٧.

^{٢١٣} حكم مجلس الدولة الفرنسي في (١٩٨٧ / ٢ / ٢٠) أشار إليه، المرجع نفسه، ص ١٩٧.

^{٢١٤} الدكتور ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٢٦.

وفي حالة الضرورة كوجود خطر داهم يهدد النظام العام، فيجب على الإدارة التدخل فوراً لدفع الخطر باستعمال القوة المادية لتعذر دفعه باتباع الطرق القانونية العادية، حتى ولو لم يوجد نص قانوني يبيح لها ذلك، وهذه الحالة تمنح سلطة الضبط الحق باستخدام القوة سواء وجد نص يبيح هذه الوسيلة أم لم يوجد دون الحاجة للانتظار حكم من القضاء، بل ولها ذلك حتى في حالة منع القانون لها صراحة أو ضمناً من اللجوء للقوة، تطبيقاً لقاعدة الضرورات تبيح المحظورات^{٢١٥}.

وقد تثير أعمال الإدارة في مجال حماية السلامة المرورية منازعات بين الراغبين في ممارسة بعض الأنشطة وبين الإدارة المختصة في منح التراخيص، وعلى اعتبار أن موافقة الجهة الإدارية في مجال السلامة المرورية يمثل مجموعة من الضوابط والقواعد والإجراءات التي تتم صياغتها في شكل قوانين يكون الهدف منها تنظيم ممارسة الأنشطة في ضوء ما يتوافق مع مقتضيات احترام الحق في استخدام الطريق بصورة آمنة، ومن ثم فإن تجاوز أي إخلال قد يصدر عن أي متدخل فيه يمكن أن يؤدي إلى المساس بسلامة الطريق وأمنه، ويهددها بحدوث أضرار وحوادث مرورية. كممارسة مهنة معلم قيادة المركبات يشترط القانون أن تكون الإدارة في حاجة إلى معلمي قيادة، واستيفاء الشروط للحصول على ترخيص مركبة تعليم القيادة.

لذا ينبغي على الإدارة سواء على المستوى المركزي أو المحلي، أن تخضع لأحكام قانون المرور والقوانين المرتبطة به فيما يتعلق بالأعمال التي تصدرها في كل الأنشطة المتعلقة بسلامة الطرق والحركة المرورية، ومجال منح التراخيص إعمالاً لمبدأ المشروعية الذي يقصد به تطابق عمل الإدارة مع النصوص القانونية في الدولة، فضلاً عن ألا يخالف عمل الإدارة نص القانون الصريح.

ولكي تعمل سلطة الضبط الإداري المروري لتحقيق الهدف العام وهو صيانة النظام العام، منحها المشرع العديد من الجزاءات والتدابير الإدارية التي تفرضها على مرتكبي المخالفات المرورية المنصوص عليها في قانون المرور واللائحة التنفيذية والقرارات المنفذة له، وهذه التدابير ذات طابع وقائي شديد الوطأ على الفرد، تمس حريته أو ماله أو نشاطه، وذلك للحد من الحوادث المرورية وحفاظاً على كافة مستعملي الطريق والمحافظة أيضاً على الأرواح والممتلكات العامة والخاصة، وتخضع جميع الجزاءات الإدارية لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية.

^{٢١٥} الدكتور عاشور سليمان صالح، مسئولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، منشورات جامعة قان يونس، بنغازي، ١٩٩٧، ص ١٨٤.

وبناءً على ما تقدم، سوف نتناول في هذا الفصل وسائل وأساليب الضبط الإداري والجزاءات المترتبة على مخالفة قانون المرور، وذلك في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: وسائل الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية.

المبحث الثاني: أساليب الضبط الإداري والجزاءات المترتبة على مخالفة قانون المرور.

المبحث الأول

وسائل الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية

تستخدم سلطات الضبط الإداري وهي في سبيل تحقيق هدفها المتمثل بالمحافظة على النظام العام أو إعادته إلى حالته^{٢١٦} ووقايته إذا أخل من أي تهديد عن طريق ما تملكه من سلطة اتخاذ تدابير ضبطية^{٢١٧} كأسلوب وقائي غايته تنظيم ممارسة الحريات العامة بغرض الحفاظ على النظام العام، وبدون هذه الوسائل تصبح هذه السلطات عاجزة عن القيام بمهمتها، ولذا تتيح هذه الوسائل لهيئات الضبط بما تملكه من سلطات أن تجبر الأفراد على احترام إرادتها، وتقيد حرياتهم^{٢١٨}، وأن هذه الوسائل إما أن تنشئ مركزاً قانوناً جديداً، أو تعدل وتلغي مركزاً قانونياً قائماً، لذلك تختلف عن الإجراءات المادية التنفيذية للقواعد القانونية، وتستبعد مثل هذه الإجراءات المادية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري، لأنها لا تنشئ بذاتها مركزاً قانونياً جديداً أو تعدله، كما يستبعد من هذه الوسائل أيضاً الأسلوب العقابي لأن الضبط الإداري يقوم على الأسلوب الوقائي ويستهدف منع الجريمة قبل وقوعها، ويبدو هنا في الحقيقة تعارض بين المصالح، فمصلحة الأفراد في التمتع بحرياتهم بأمان وسهولة دون خشية من تعسف السلطة وبين مصلحة عامة يشترك بها الأفراد جميعاً في فرض النظام واحترام الآداب والقواعد المقررة للتمتع بمثل هذه الحريات، ولا شك في أن حرية التنقل بسهولة ويسر يشكل إحدى هذه الحريات التي تقرر للشخص كونه إنساناً وحقه في الانتقال من مكان إلى آخر وبالوسيلة التي يراها ملائمة له^{٢١٩}.

^{٢١٦} الدكتور عبد القادر زرقين، مرجع السابق، ص ٧٦

^{٢١٧} الدكتور سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٥٢.

^{٢١٨} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢١٣.

^{٢١٩} محسن البيه، شرح القانون المدني الكويتي، ط ١، مطبعة الصفار، ١٩٨٩، ص ٧٠، أشار إليه الدكتور خليفة ثامر الحميدة، المرجع السابق، ص ٢٩٥.

إلا أن هذا لا يمنع من إخضاع الأفراد للقواعد والنظم التي تضعها الإدارة في هذا الشأن، والتي تهدف إلى حماية أمنها واستقرارها من جهة، وتنظيم استعمال الأفراد لهذا الحق من جهة أخرى^{٢٢٠}، كما ينبغي على الإدارة العامة للمرور بإتباع مسلكاً واحداً في تطبيق قانون المرور على ما تراه من المخالفات المؤدية للحوادث لما في ذلك من تحقيق السلامة المرورية للمحافظة على النظام العام وإشاعة الأمن على الطريق، من خلال ما يقوم به رجال المرور، منع مستخدمي الطريق من ارتكاب المخالفات، وزجر المخالفين بتطبيق القانون وكذلك ما تقوم به الإدارة من التوعية المرورية للكافة من سواق، مشاة، وركاب، وهنا تكمن غاية الضبط الإداري التي تسعى إلى الوقاية والحماية من حوادث المرور^{٢٢١}، لذلك تتدخل الإدارة لتنظيم الحركة المرورية في الطرقات عن طريق اللجوء إلى وسائل الضبط المرورية، وتتمثل هذه الوسائل في لوائح الضبط، وأوامر الضبط الإدارية الفردية، والتنفيذ المباشر الجبري، والتي سوف نوضحها بشكل من التفصيل في هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: لوائح الضبط الإداري المروري

المطلب الثاني: الأوامر الضبط الإدارية الفردية المرورية

المطلب الثالث: التنفيذ المباشر الجبري

^{٢٢٠} ولذلك تنص المادة (١٩) الفقرة (ب) من الدستور البحريني على أنه: "لا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون وبرقابة من القضاء".

^{٢٢١} يطلق البعض على هذه الحالة بالأمن القانوني، انظر يسري العصار، الحماية الدستورية للحق في الأمن القانوني، ورقة مقدمة إلى مؤتمر القانون وتحديات المستقبل في العالم العربي، المقام بكلية الحقوق جامعة الكويت، في الفترة ما بين ٢٥-٢٧/١٠/١٩٩٩م، ص٧٦، أشار اليه الدكتور خليفة ثامر الحميدة، المرجع السابق، ص٢٩٥.

المطلب الأول

لوائح الضبط الإداري المروري

تستطيع سلطات الضبط الإدارية التنظيمية إصدار قرارات لتنظيم الحريات الأساسية، والتي تهدف من خلالها إلى صيانة النظام العام في المجتمع، حيث تعد هذه القرارات من أهم وسائل الضبط الإداري، وتتميز بميزتين أساسيتين وهما أنها تتضمن قواعد عامة ومجردة وغير شخصية وتستخدمها السلطة العامة لتحقيق أهداف الضبط الإداري، وتعتبر كافة وسائل الضبط الإداري وقائية وليست عقابية، وتشكل هذه القرارات ضماناً للأفراد وصوناً لحرياتهم، وأمناً على أنفسهم وأموالهم، ومن بين هذه الوسائل، لوائح الضبط الإداري.

وتعرف لوائح الضبط الإداري بأنها عبارة عن القرارات التنظيمية الصادرة من السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة^{٢٢٢} (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، وتعتبر لوائح الضبط من أخطر أنواع اللوائح لأنها تنطوي على تقييد للحريات العامة، ولأنها تنطوي على عقوبات لمن يخالفها^{٢٢٣}، وتعد لوائح الضبط أهم وسائل الضبط الإداري وأبرز مظهر لسلطة الضبط ذلك لأنه عن طريقها تضع هيئة الضبط الإداري قواعد عامة وموضوعية مجردة نقيدها بها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل صيانة النظام العام مثال ذلك لوائح تنظيم المرور، والتي تنص على قواعد مرور المشاة والتي يجب السير على الأرصفة وأماكن المخصصة لعبور المشاة وإتباع العلامات المرورية أثناء العبور، ومنعهم من السير في نهر الطريق وذلك حفاظاً على أرواحهم، وعدم تعرضهم لخطر المركبات ووقوع حوادث وإصابات أو وفيات.

وتأتي لوائح الضبط ضمن اللوائح المستقلة التي تصدر عن السلطة التنفيذية ولا تستند إلى تفويض تشريعي لإكمال النقص التشريعي في تنظيم الحريات تنظيمياً مفصلاً، يتميز بالمرونة والقابلية للتغيير طبقاً لمقتضيات الزمان والمكان^{٢٢٤}، وذلك لجمود التشريع وعدم إمكانية ملاحقته للتطور الذي تلحق بالمجتمعات، ومن هنا ظهرت فكرة لوائح الضبط كأسلوب وقائي غايته تنظيم ممارسة الحريات العامة بهدف وقاية النظام العام^{٢٢٥}.

^{٢٢٢} الدكتور محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص ١١٦.

^{٢٢٣} الدكتور حسام مرسي، المرجع السابق، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، ص ٣٩٠.

^{٢٢٤} الدكتور محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، مرجع سابق، ص ٧-٧٩.

^{٢٢٥} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بيسيوني، المرجع السابق، ص ١٢٢.

وتخضع لوائح الضبط الإداري لذات النظام القانوني الذي تخضع له اللوائح بصفة عامة، إلا أنها تتقيد بأهداف الضبط الإداري^{٢٢٦}، وحيث أن اللائحة تخضع لتدرج القواعد القانونية، وتقع لوائح الضبط في مرتبة أدنى من التشريع العادي، ويشترط في لوائح الضبط عدم مخالفتها للقواعد القانونية سواء من الناحية الموضوعية أو الناحية الشكلية^{٢٢٧}، ويجب التوافق مع التشريعات السائدة والعمومية والتجريد فهي من هذه الزاوية لا تختلف عن التشريع، وعلى ذلك لا يجوز إصدار لائحة من لوائح الضبط من أجل تقييد حريات بعض الأفراد المعنيين بذواتهم، وإلا خرجنا عن مفهوم اللائحة ولكن لا ينفي عمومية اللائحة تحديد نطاق تطبيقها بزمان أو مكان معين، كحظر مرور السيارات أو الأفراد في شوارع محددة أو في خلال ساعات معينة، طالما أن أحكام هذه اللائحة لا تخاطب أفراداً بذواتهم، ويجب على اللائحة أن تراعي مبدأ المساواة بين كافة المخاطبين بها^{٢٢٨}.

ولذلك يجب على الإدارة العامة للمرور أن تضمن لوائح الضبط الخاصة بالمرور بقواعد عامة تنطبق على كافة الأفراد دون استثناء، ومن حيث المكان والزمان، فلا تسري على منطقة دون أخرى، ولا فترة زمنية ويستثنى في فترة زمنية أخرى مما لا يحقق مبدأ العدالة في خضوع الأفراد لأحكامها^{٢٢٩}.

كما لا يجوز لسلطات الضبط أن تسامح أحد مرتكبي مخالفات المرور بينما تحاسب الآخرين أو تعفي بعضهم من الخضوع لقواعد المرور وتستثنى من ذلك أحدهم أو أن تعتمد الإدارة المرورية إلى تقييد حركة المرور باعتبارها مهددة للأمن العام في مكان وزمان معينين بينما تطلق حركة المرور بدون ضوابط باعتبارها غير مهددة للأمن العام في مكان آخر.

ويتشابه هذا النوع من اللوائح الإدارية مع اللوائح التنظيمية باعتبارهما من اللوائح المستقلة، في صدورهما دون استناد إلى قانون صادر من السلطة التشريعية يجعلها موضوع التنفيذ. وتجد هذه اللوائح سنداً أساساً في طبيعة عمل السلطة التنفيذية باعتبارها المسؤولة عن إحلال الضبط والنظام داخل المجتمع، والمحافظة على الحقوق وحرمة الاعتداء عليها أو المساس بها^{٢٣٠}.

^{٢٢٦} الدكتور أشرف حسين عطوة، القانون الإداري (نشاط السلطة الإدارية ووسائلها)، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٨، ص ٣١.
^{٢٢٧} قضت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر في ١٩٢٨/٦/٢٢ بأنه إذا صدرت لائحة ضبط تنفيذاً لقانون تنظيم سير المركبات في الطريق العام ثم صدر بعد ذلك مرسوم بتنفيذ هذا القانون في أنحاء الجمهورية، وجاء في أحكامه متعارضاً مع أحكام اللائحة، فإن صدور هذا المرسوم يفسخها ضمناً بحكم هذا التعارض، أشار إليه الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ١٥٥.

^{٢٢٨} الدكتور أشرف حسين عطوة، المرجع السابق، ص ٣١ و ٣٢.

^{٢٢٩} الدكتور سليم سلامة حتاملة، المرجع السابق، ص ٣٤٦.

^{٢٣٠} الدكتور محمود فوزي نويجي، المرجع السابق، ص ١١٦.

وبالرغم من ضرورة لوائح الضبط إلا أنها مقيدة بالشرعية، فهي متطابقة للقرارات الإدارية التي يجب أن تستوفي جميع عناصر المشروعية، وبالتالي يجب لتنفيذ لوائح الضبط ضرورة صدورها ممن يملك إصدارها في نطاق محدد، أي في موضوعات معينة تتعلق بنشاط الضبط الإداري، كما تنقيد بضرورة الالتزام بما تنص عليه كافة القواعد القانونية التي تعلوها في المرتبة من قيود تتعلق بالشكل أو السبب أو المحل، فإذا تجاوزت الإدارة حدود هذه السلطة، فإن لائحة الضبط تعد غير مشروعة وتستوجب الإلغاء^{٢٣١}.

والأساس القانوني لسلطة الإدارة في إصدار لوائح الضبط يتمثل في المادة ١٤٥ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ أناطت لرئيس الجمهورية اتخاذها^{٢٣٢}، بعد موافقة مجلس الوزراء، وذلك إعمالاً للإضافة التي جاءت بها المادة ١٣٨ على أثر الاستفتاء الذي أجرى في ٢٦/٣/٢٠٠٧، إلا أن دستور ٢٠١٢ نقلها إلى مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس، أما دستور ٢٠١٤ فقد قضى بأن يمارس رئيس مجلس الوزراء السلطة التنفيذية، وأنه يصدر لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء^{٢٣٣}. وأصبحت هذه اللوائح من اختصاص مجلس الوزراء في مصر كما هو الحال في كل من فرنسا ودولة الإمارات العربية المتحدة^{٢٣٤}.

أما لوائح الضبط في مملكة البحرين تصدر بأداة قانونية واحدة وهي المرسوم، وذلك نظراً لخطورتها على الحقوق وحريات الأفراد، فالدستور أشار بصورة واضحة في المادة ٣٩ في الفقرة (ب) على أن "يضع الملك بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح الإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين".

ويستفاد من هذه المادة أن الدستور منح للملك وضع لوائح الضبط الإداري، لذا لا يجوز أن تصدر هذه اللوائح بقرارات إدارية من وزير أو من ممن هو بدرجة أدنى من وزير، وذلك خلافاً على ما نص عليه الدستور المصري والفرنسي والإماراتي بأن جعل لوائح الضبط من اختصاص مجلس الوزراء.

إذاً يمتد مجال عمل هذه اللوائح إلى تنظيم قانون المرور الصادر من السلطة التشريعية، بحيث تقوم هيئات السلطة التنفيذية على إصدار هذه اللوائح لتنظيم القانون وبيان سبل وإجراءات ونطاق

^{٢٣١} الدكتور محمود فوزي نويجي، المرجع السابق ص ١١٧.

^{٢٣٢} الدكتور سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٥٢.

^{٢٣٣} المادة ١٧٢ من دستور المصري لسنة ٢٠١٤ بشأن لوائح الضبط.

^{٢٣٤} المادة ٣٦ من دستور فرنسا ١٩٥٨ بعد تعديله في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، والمادة ٥/٦٠ من دستور الإمارات.

تطبيقها، بحدود النص القانوني دون تعديل أو إضافة أو تعطيل لبعض أو كل أحكام القانون. ومن الأمثلة على ذلك نظام رسوم وتسجيل المركبات، نظام قواعد السير والمرور على الطرق، نظام السرعة على الطرق، نظام لوحات المركبات، نظام المخالفات، نظام الشروط الصحية لمزاولة قيادة المركبات.

وننوه هنا أن مشروعية اللوائح الضبطية تحدد وفقاً للقانون النافذ بتاريخ صدورها وفي الحدود المبينة فيه، كما أن تصرف الإدارة الضبطية تجاه الحقوق المكتسبة للأفراد لا يكون إلا بنص صريح في القانون، وبالتالي يتعين على إدارة المرور أن تقوم بتنفيذ القانون ولا يحق لها أن تتصرف تصرفاً من شأنه الحيلولة بين الإنسان وبين حقوقه المقررة في أحكام القانون^{٢٣٥}.

ويجب نشر أنظمة الضبط المروري في الجريدة الرسمية، وذلك لإضفاء الشرعية على لوائح الضبط، ولكي تتمكن الإدارة العامة من فرض أحكام تلك الأنظمة وإلزام الأفراد بتطبيقها على الحالات المبينة، وبالمخالفة لذلك لا يمكن لسلطات الضبط المرورية أن تلزم الأفراد بها حتى تتمكن الإدارة العامة للمرور من العمل بأحكام اللوائح الضبط، ويمكنها أن تختار وسائل مختلفة لتعميم أحكامها والعمل على انتشارها بين الناس ما أمكن، كالنشر في الصحف اليومية والمواقع الإلكترونية^{٢٣٦}.

^{٢٣٥} الدكتور سليم سلامة حتاملة، المرجع السابق، ص ٣٤٥.

^{٢٣٦} المرجع نفسه، ص ٣٤٥.

المطلب الثاني

أوامر الضبط الإدارية الفردية المرورية

تمارس سلطة الضبط الإداري نشاطها بالمحافظة على النظام العام، والوقاية من حوادث المرور عن طريق قرارات أو أوامر الضبط الفردية، باعتبارها الوسيلة الثانية بعد لوائح الضبط الإداري، والتي تصدر عادة استناداً لنصوص صريحة يرد النص عليها في القانون أو اللوائح.

وتعد الأوامر الفردية الوسيلة الأكثر شيوعاً في مزاولة النشاط الضبطي، فهي تمثل إتصلاً مباشراً بين سلطات الضبط الإداري، وبين الأفراد أو أفراد معينين بذواتهم^{٢٣٧}.

كما تمثل القرارات الفردية الصورة الغالبة لنشاط الضبط الإداري، وذلك لعدم قدرة لوائح الضبط من مواكبة جميع صور الإخلال بالنظام العام، وكذلك لأن هذه اللوائح تصدر سابقاً على مزاولة النشاط لغرض تنظيم ممارستها، بينما القرارات الفردية قد تكون مصاحبة أو لاحقة لممارسة هذا النشاط وبه تحقق المحافظة على النظام العام بصورة منع الإخلال الذي يقع من شخص معين بالذات^{٢٣٨}.

والقرارات الصادرة في شأن الضبط الإداري تعتبر قرارات إدارية، ومن ثم تخضع للأحكام العامة للقرارات الإدارية، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء، كما يجوز التعويض عن الأضرار التي تسببها^{٢٣٩}، بالإضافة إلى ضرورة استهدافها صيانة النظام العام بعناصره الثلاثة^{٢٤٠}.

وقد عرفت محكمة التمييز القرار الإداري في حكم لها بأنه "... وإن كان القرار الإداري يتم بمجرد إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين والأصل حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها بأي شكل يضمن وصولها إلى علم الأفراد..."^{٢٤١}.

^{٢٣٧} علي فلاح حاكم، المرجع السابق، ص ٦٣.

^{٢٣٨} شامير محمود صبري، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٧٧.

^{٢٣٩} الدكتور سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، مصر، ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ٣٢٧.

^{٢٤٠} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، المرجع السابق، ص ١٦٧.

^{٢٤١} حكم محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم (١٧٥) لسنة ٢٠٠٠، الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٢/٢٥، حكم غير منشور.

كما عرفت أحكام مجلس الدولة المصري القرار الإداري بأنه "هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"^{٢٤٢}.

ولما كانت تدابير الضبط الإدارية تأخذ شكل القرارات الإدارية، فإنه يشترط لصحة هذه التدابير ما يشترط في صحة القرارات الإدارية، وتجدر الإشارة إلى أنه لا تمتاز القرارات الفردية الصادرة من سلطات الضبط الإداري عن سائر القرارات الأخرى إلا فيما يتعلق بأهدافها وغايتها، ومن ثم فإنها تخضع للقواعد العامة للقرارات الإدارية^{٢٤٣}.

• المقصود بالقرارات الفردية

إن المقصود بالقرارات الفردية في مجال الضبط الإداري هو أن تقوم السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرارات تطبيقية للقوانين أو اللوائح الضبطية لفرد معين أو أفراد معينين بذواتهم^{٢٤٤}، ويعرف البعض بأنه تجسيد لقاعدة ضبطية ترسمها اللائحة أو يضعها القانون وتأكيد انطباقها على فرد معين أو على أفراد معينين^{٢٤٥}.

وتخضع مثل سائر القرارات الإدارية لرقابة القضاء للتأكد من شرعيتها^{٢٤٦}، ومثالها الأمر الصادر بتعيين أحد الأشخاص في وظيفة معينة بالإدارة العامة لمرور أو فصله منها، أو بإعطاء ترخيص أو بسحبها.

وهذه القرارات قد تكون شخصية وهي التي تولد المراكز الفردية الشخصية أو تكون شرطية، وتتدخل فرداً معنياً في مركز قانوني عام، فهي بالتالي مكملة للأوامر اللائحية أو المشرعة^{٢٤٧}.

^{٢٤٢} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٢ يناير ١٩٦٦ في الدعوى رقم ١٠٤٢ لسنة ٩ قضائية مجموعة أحكام السنة ١١ ص ٤٣٥، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٩٧٩/١/٢٧ في الدعوى رقم ٤٣٢ لسنة ٢٣ ق، مجموعة المبادئ التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا في ١٥ عاماً من ١٩٦٥ - ١٩٨٠، ص ٧٧، وأشار إليه الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، المرجع السابق، ص ١٦٨.

^{٢٤٣} المرجع نفسه، ص ١٦٨.

^{٢٤٤} الدكتور حسام مرسي، مرجع سابق، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، ص ٤٠٧.

^{٢٤٥} الدكتور محمد شريف إسماعيل، مرجع سابق، ص ٨٥.

^{٢٤٦} الدكتور حسام مرسي، مرجع سابق، ص ٤٠٧.

^{٢٤٧} الدكتور أشرف حسن عطوة، مرجع سابق، ص ٣٧.

• صور القرارات الفردية

تأخذ الأوامر الفردية عدة صوراً أهمها:

١- صورة الأمر، وهي صدور القرار الفردي متضمناً أمراً بالقيام بعمل شيء معين^{٢٤٨}، قد يؤدي إلى المحافظة على الأمن العام المروري، مثالها، أمر قف، أعط أولوية المرور للمشاة، إلزام الجانب الأيمن، قف أمامك إشارة مرور، خفف السرعة، أطفئ المحرك عند تعبئة الوقود للسيارة، انتبه مدرسة، أعط أولوية للمركبة الموجودة داخل الدوار، أترك مسافة الأمان.

٢- صورة النهي، وقد يصدر القرار الفردي متضمناً الامتناع عن فعل شيء معين^{٢٤٩} من شأنه الإخلال بالأمن العام المروري، ومثالها:

- لا يجوز للسائق تجاوز المركبات الأخرى بمركبته على الجسور والأنفاق، وعند تدني الرؤية.

- لا يجوز للمركبة أن تشغل أكثر من نصف الطريق في حالة تقابلها مع مركبة أخرى.

- لا يجوز استعمال أجهزة التنبيه الصوتية عند المدارس والمستشفيات ودور العبادة.

- لا يجوز ترك أي مواد على الطريق كالحجارة والنفايات، وغير ذلك من الأوامر الفردية الضبطية التي تهدف إلى منع الإخلال بالأمن والسلامة المرورية.

٣- الصورة الثالثة منح الترخيص، وهي صدور القرار الفردي متضمناً منح تصريح لمزاولة نشاط معين^{٢٥٠}، كالترخيص برخصة تعليم السياقة، وتصريح لمزاولة أعمال الطرق من قبل قسم الهندسة المرورية.

• شروط صحة قرارات الضبط الفردية

وضع الفقهاء^{٢٥١} شروطاً يجب توافرها لصدور القرارات الفردية الضبطية حتى تصبح مشروعة ويقرها القضاء، وتتلخص في الآتي:

^{٢٤٨} الدكتور محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، مرجع سابق، ص ٨٦.

^{٢٤٩} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٦٧.

^{٢٥٠} الدكتور حسام مرسى، مرجع سابق، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، ص ٤٠٨.

^{٢٥١} الدكتور منيب ربيع، مرجع سابق، ص ١٠٢-١٠٧، والدكتور محمد شريف إسماعيل، مرجع سابق، ص ٨٦-٩١، والدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٦٨.

١- يجب أن يصدر القرار الفردي في نطاق القوانين واللوائح، أي أن يراعي مبدئي المشروعية وتدرج القاعدة القانونية، بمعنى إذا صدر الأمر الفردي مخالفاً للقانون كان غير مشروع ويحق إلغاؤه، وهذا الشرط ما هو إلا ترديد للقاعدة القانونية العامة، التي لا تجيز للقاعدة الأدنى مخالفة القاعدة الأعلى^{٢٥٢} وقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه لا يكفي حتى يكون التدبير الضبطي مسوغاً أن يكون متفقاً مع القانون، بل يجب أن يكون أيضاً متفقاً وروح القانون ومقاصده، مع ضرورة المساواة بين الأفراد عند اتحاد ظروفهم وغاياتهم^{٢٥٣}.

غير أن مبدأ المساواة الذي ينص عليه الدستور، يمكن التغاضي عنه إذا ترتب على هذه المساواة إخلال بالأمن العام، فمثلاً رفض الترخيص ليس معناه الخروج على مبدأ المساواة وإنما يرجع إلى اختلاف الظروف بين الحاصلين على الترخيص، فالسماح للسيارات الخاصة وسيارات شركة الطرق الصحراوية بالسير في الطريق الصحراوي وعدم السماح للسيارات الأجرة بذلك، إنما يرجع إلى أن سيارات الأجرة أغلبها قديمة وغير صالحة للسير في هذا الطريق، وقد يؤدي إلى وقوع حوادث مما يهدد بالإخلال بالنظام العام^{٢٥٤}.

٢- يجب أن يكون القرار الفردي صادراً عن هيئة الضبط المختصة بإصداره، فسلطة الضبط المحلية هي صاحبة الاختصاص بإصدار أوامر التدابير الفردية^{٢٥٥}، بسبب ارتباط شخص معين أو أشخاص معينين بمكان معين، مثال ذلك تنظيم المرور في شارع معين.

فهذه القرارات الفردية الوقائية يستند اختصاص مصدرها إلى أن القرارات تتعلق بأشخاص معينين لهم علاقة بمكان معين من الإقليم. وتزداد حرية هيئة الضبط في اختيار التدبير الملائم عندما لا توجد لائحة ضبط تقيد بها.

٣- يجب أن يكون موضوع القرار الفردي محدداً (الموضوع والغاية) بأن يكون موضوعاً موصلاً لتحقيق النظام العام، ويكون ذلك بقيامه على وقائع مادية واقعية تستلزم إصداره وإلا عُد القرار معيباً^{٢٥٦}.

وبموجب هذا الشرط لا بد من صدور قرارات الضبط الفردية استناداً لوقائع حقيقية، قد حصلت فعلاً وليست وقائع وهمية، مما يعني ذلك عدم مشروعية قرارات الضبط الفردية، الصادرة استناداً لوقائع

^{٢٥٢} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ١٦٨.

^{٢٥٣} الدكتور أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

^{٢٥٤} حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر بجلسة ١٩٥٠/٢/٢١ في القضية رقم ٦٠٨ المنشور بمجموعة السنة الرابعة ص ٣٩١،

أشار إليه الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ١٤١.

^{٢٥٥} الدكتور أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

^{٢٥٦} المرجع نفسه، ص ٢٥٤.

غير صحيحة مما يجعلها عرضة للإلغاء كالإسراع في قيادة السيارة مثلاً، كل هذه أوصاف وحالات متعلقة بأشخاص معينين تكون شروطاً موضوعية تتوقف عليها سلامة التدابير^{٢٥٧}.

٤- أن يستند القرار الفردي إلى سبب صحيح ومشروع، والسبب في القرار الفردي هو حالة قانونية أو واقعية تدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار، وعلى ذلك إذا لم يكن القرار الفردي مستنداً إلى سبب صحيح يبرر صدوره كان جديراً بالإلغاء في حالة الطعن فيه أمام القضاء، ويشترط حتى يكون القرار صحيحاً في سببه أن يكون قائماً على أكثر تقدير عند إصدار القرار وأن يكون مشروعاً، وأن يكون السبب محدداً بوقائع ظاهرة يقوم عليها، فلا يكفي السبب العام المبهم وغير الواضح^{٢٥٨}. وتأكيذاً على ذلك قضت المحكمة الكبرى المدنية البحرينية بالدائرة الإدارية، يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ صدوره وأن يكون مشروعاً ومحدداً وإلا أضحى القرار دون سبب يبرر^{٢٥٩}.

٥- يجب أن يكون التدبير الضبطي المتمثل بالقرار الفردي لازماً لحماية النظام العام، وهو ما يستوجب توافر التناسب بين الإجراء الضبطي والحماية المطلوبة، بمعنى أن يتناسب الإجراء مع درجة جسامته الإخلال بالنظام العام وأمن الطرق^{٢٦٠}. ليس ذلك فقط بل يشترط تأكيد تحقيق الاستقرار للنظام المنشود، وتوافر الجدية الكافية لتحقيق الغاية من الإجراء المتخذ ومحققاً للهدف منه، ويترتب على عدم التناسب، عدم مشروعية القرارات العامة^{٢٦١}.

أن تقدير توافر هذه الشروط من عدمه يخضع لرقابة القضاء الإداري، باعتبارها قيوداً على سلطة الضبط الإداري، ويجب على سلطة الضبط الإداري عند إصدارها التقيد والالتزام بها، ويترتب على مخالفتها أن تكون هذه القرارات غير مشروعة وجديرة بالإلغاء.

^{٢٥٧} الدكتور حسام مرسي، المصدر السابق، ص ٤١٠.

^{٢٥٨} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٨٢.

^{٢٥٩} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية- في الدعوى رقم (٣٢١١) لسنة ٢٠٠٤، والصادر بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤، حكم غير منشور،

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد بأنه (القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع والقانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، باعتباره تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار)، الصادر في ١٢/٧/١٩٥٨، مجموعة السنة الثالثة، ص ٨٢٩، أشار إليه الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٧٠.

^{٢٦٠} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسته ١٩٧٤/١/٢٧ مجموعة السنة ١٩ ص ١١٦ قاعدة رقم ٤٥، وأشار إليه الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ١٤٤.

^{٢٦١} الدكتور منيب محمد، مرجع سابق، ص ١٠٦.

ويثار تساؤل هام حول هذا الموضوع، وهل يجوز للإدارة إصدار قرارات فردية لا تستند إلى قانون أو لائحة؟

يتجه الفقه السائد إلى عدم جواز إصدار قرارات ضبضية فردية دون الاستناد إلى قانون أو لائحة كأصل عام أو قاعدة عامة، ذلك لأن الأصل في القرارات الفردية يجب أن تصدر بالتطبيق لقاعدة عامة مجردة، سواء وردت هذه القاعدة العامة في القانون أو اللائحة التنظيمية، وهذا الأصل العام ينطبق سواء في مجال الضبط الإداري أو في مجال آخر من القانون الإداري، وحكمة هذا الأصل هي ضمان تحقيق المساواة ووحدة المعاملة من جانب الإدارة إزاء الأفراد^{٢٦٢}، فالقاعدة التشريعية تضبط وتحكم قرارات الإدارة الفردية والتطبيقية، بما يمنع تحكم الإدارة أو تعسفها في حق الأفراد أو مجاملة أحد الأفراد خلاف الآخرين^{٢٦٣}.

ومع ذلك نجد أن القضاء الإداري يقبل الاستثناء من هذا الأصل والقاعدة لأن التقيد بها قيد يثير مشاكل عملية تضعف من دور سلطة الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، ذلك أن القانون والأنظمة قد لا تتوقع إلى أن هنالك من الحالات التي تكون نادرة الحصول في الواقع العملي، بحيث لا يمكن معالجتها ضمن أحكام القانون أو الأنظمة بقاعدة تنظيمية، الأمر الذي يجعل سلطة الضبط مكثوفة الأيدي عند حصول اختلال بالنظام العام وعدم وجود قاعدة تنظيمية يمكن الإستناد إليها لمعالجة الموقف لإصدار قرارات فردية، وبالتالي يكون موقفها سلبياً إزاء ذلك، مما يؤدي إلى انعدام فاعليتها في الحفاظ على النظام العام^{٢٦٤}.

ولكي يقر القضاء الإداري شرعية تلك القرارات الفردية غير المستندة إلى نص لائحي أو تشريعي، فلا بد أن تتوفر فيها الشروط الآتية^{٢٦٥}:

- ١- ألا يكون المشرع قد اشترط مسبقاً صدور لائحة قبل اتخاذ أوامر فردية.
- ٢- أن يكون القرار الفردي داخلياً في نطاق الضبط الإداري العام أي محققاً لأغراضه.

^{٢٦٢} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤١١.

^{٢٦٣} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٧١.

^{٢٦٤} الدكتور حسام مرسي، مرجع سابق، ص ٤١١.

^{٢٦٥} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم ٨٨٠٦ لسنة ٨ قضائية، جلسة ١٩٥٥/١/٨، مجموعة أحكام مجلس الدولة، السنة التاسعة، بند ٢١١، ص ٢٤٦.

٣- أن يكون تدبير الضبط الفردي المتخذ هو الوسيلة الوحيدة أمام سلطات الضبط الإداري لمواجهه حالة استثنائية خاصة.

بقي أن نشير إلى جزئية تتعلق بمدى جواز إصدار قرارات فردية مخالفة لقاعدة تنظيمية عامة من قبل سلطة الضبط الإداري؟

إن القاعدة العامة تنص على أنه لا يجوز لسلطات الضبط أن تصدر تدابير فردية تخالف اللوائح الضبطية الموجودة مسبقاً، لكن يجوز بشكل استثنائي إذا توافرت الشروط الآتية^{٢٦٦}:

١- أن تسمح اللائحة نفسها بهذا الاستثناء.

٢- أن يكون الإجراء المتخذ متلائماً مع ضرورات حفظ النظام العام، وليس لأغراض تعسفية.

٣- أن يتم معاملة الأفراد على قدم المساواة عند الأخذ بهذه الاستثناءات، ولا يجوز لسلطات الضبط التفرقة بين الأفراد.

ويساند القضاء هذه الاتجاه عندما أوردت محكمة القضاء الإداري المصري هذه الشروط في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٤٩/٦/٩ بقولها (يجب أن يكون التدبير الضبطي متفقاً مع روح القانون ومقاصد الشرع، وأوجب المساواة بين الخاضعين لأحكام التدبير الضبطي إذا أتحدت ظروفهم ومراكزهم)^{٢٦٧}.

مما سبق يتضح لنا أن القرارات الفردية تصدر في ظل اعتبارين:

- الأول: وجود قاعدة تنظيمية، وبالتالي لا خلاف حول الاشتراط على الهيئات الضبطية عند إصدارها القرار الفردي الالتزام بتلك القاعدة.
- الثاني: ظهور أحداث قد تهدد أو تخل بالنظام العام تكون مستجدة ولم يتوقعها نص تشريعي أو لائحي، فما لا يمكن تقبله منطقياً أن تتجاهل السلطات الضبطية اتخاذ قرار بشأنها لعدم وجود نص، علاوة على ذلك لما في هذا الشرط (وجود نص تشريعي) من تجريد لسلطة الضبط لحقها في المحافظة على النظام العام بمذلولاته المختلفة^{٢٦٨}.

^{٢٦٦} الدكتور طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٢، والدكتور عادل أبو الخير، مرجع سابق، ص ٢٤٤، والدكتور محمد شريف اسماعيل، مرجع سابق، ص ٩١.

^{٢٦٧} قضية رقم (٨٠٥) لسنة ٣ قضائية، مجموعة أحكام القضاء الإداري المصري، السنة الثالثة، ص ٩٨٥.

^{٢٦٨} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٧٣.

وترى الباحثة أن النص التشريعي لا يمكن له الإحاطة بكل تفاصيل النشاط الفردي، لذا لا يسوغ ترك الضبط الإداري مجرد من السلطة، كما أن هناك حالات يكون فيها لصالح الأمن العام والسلامة المرورية، يتطلب تدبيراً فردياً.

ونظراً لما ينجم عن القرارات الضبط الإداري الفردية من نتائج خطيرة على حقوق وحرّيات الأفراد، فقد أحيط إصدار الأوامر الفردية بضمانات لصالح الأفراد، منها أن تكون هذه الأوامر مكتوبة ومؤرخة وموقعة ويجري إعلام صاحب الشأن بها، كما أعطى المشرع للأفراد حق الطعن القضائي الإداري، وذلك في دعوتي الإلغاء والتعويض.

التكييف القانوني لتدابير الضبط الإداري الفردي:

يعد موضوع الضبط الإداري من أهم الموضوعات التي يتجلى فيها التناظر بين الرغبة في أعمال السلطة العامة والحفاظ على الحريات العامة، ولذا استقر القضاء في مصر وفرنسا والبحرين على حل هذه المشكلة عند تقرير المبدأ الآتي: تمنح الإدارة حرية واسعة في ممارسة سلطات الضبط لتحقيق أهدافه مع خضوع هذه السلطات في ذلك لأكبر قدر ممكن من رقابة القضاء^{٢٦٩}.

وتمتد رقابة القضاء إلى الأمور الآتية^{٢٧٠}:

١- التحقق من قيد النظام العام.

٢- الرقابة على أسباب القرار أي الظروف الخارجية التي دفعت الإدارة إلى التدخل، ولذلك فقد سلم مجلس الدولة الفرنسي لعمدة قرية أن يصدر قراراً فردياً يحظر مظاهر معنية على الرغم من أنه لم يكن قد وجد بعد تنظيم عام للمظاهرات في القرية، ولقد كان المبرر لذلك الحظر أنه نتج عن الظروف المحلية، حيث إن هذه المظاهرة ذات طبيعة من شأنها الإخلال بالنظام العام^{٢٧١}.

٣- الرقابة على مشروعية الوسيلة، إذ يشترط أن تكون الوسيلة مشروعة وألا تصل حد نقص الحرية أو تعطيلها تعطيلاً عاماً، ومثالها قرارات المنع المطلق لنشاط ما^{٢٧٢}.

٤- الرقابة على ملائمة الوسيلة.

^{٢٦٩} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ١٤٥.

^{٢٧٠} المرجع نفسه، ص ١٤٥.

^{٢٧١} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ١٧٠.

^{٢٧٢} المرجع نفسه، ص ١٧١.

المطلب الثالث

التنفيذ المباشر الجبري

يجوز لهيئات الضبط الإداري استخدام التنفيذ الجبري لأوامرها الضبطية لتحقيق أهداف الضبط الإداري، أي استخدام القوة المادية لإعادة النظام العام إلى ما كان عليه ومنع أي إخلال بالأمن العام المروري، وإجبار الأفراد على احترامه، كإزالة مركبة معطلة من الطريق العام تسهياً للمرور أو كإمتناع عن السير في الطريق العام.

فإذا كان الأصل أن استعمال الضبط المروري للقوة المادية لا يتم إلا بإذن سابق من القضاء، نظراً للآثار التي يمكن أن تنجم عن استخدام القوة المادية على حريات الأفراد، واستثناء من هذا الأصل تمارس سلطات الضبط المروري القوة الجبرية في مجال تنفيذ قراراتها بالحدود التي أوضحتها امتيازات السلطة العامة^{٢٧٣}، وذلك لمنع أي اختلال للنظام العام في الحالات التي تحتاج إلى إجراء سريع لمواجهتها مما لا يجدي معها التجاء الإدارة إلى القضاء الذي تتسم إجراءاته بالبطء والتعقيد^{٢٧٤}.

يعتبر التنفيذ الجبري أشد وأخطر وسائل الضبط الإداري، وأكثرها عنفاً وتهديداً للحريات العامة^{٢٧٥}، وأكثرها مساساً بحقوق الأفراد لما يتضمنه من أساليب القهر والقوة حيث تقوم سلطة الضبط بعمل مادي لا يعمل قانوني^{٢٧٦}، ويتمثل استخدام القوة الجبرية من أجل إرغام الأفراد على الامتثال للوائح وقرارات الضبط الإداري.

ويعد التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري تطبيق خاص للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، التي تعطي الإدارة الحق في تنفيذ قراراتها الإدارية مباشرة، بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء للحصول على إذن مسبق بالتنفيذ عليه^{٢٧٧}.

^{٢٧٣} الدكتور سليم سلامة حنامله، مرجع سابق، ص ٣٥٦.

^{٢٧٤} يلاحظ أن الأصل هو التجاء الإدارة إلى القضاء لاقتضاء حقوقها شأنها في ذلك شأن الأفراد وأما لجوئها إلى التنفيذ المباشر فيمثل استثناء.

^{٢٧٥} الدكتور أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص ٣٩.

^{٢٧٦} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٢٧-١٢٨.

^{٢٧٧} الدكتور أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص ٣٩.

فالتنفيذ المباشر الجبري حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء، ويعد التنفيذ الجبري وسيلة استثنائية لا تستطيع أن تلجأ إليها الإدارة إلا في حالات محددة على سبيل الحصر^{٢٧٨}.

أما عن مبررات التي تجيز لسلطة الضبط الإداري بأن تعتمد إلى تنفيذ قراراتها الإدارية جبراً اتجاه الأفراد، فإنها تتمثل بالاعتبارات العملية التي تستلزم المحافظة على النظام العام ومنع اختلاله، وعلى قمته حماية الأمن العام للمجتمع^{٢٧٩}، وتحقيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراداً، علاوة على الحفاظ على كيان هذه المرافق واستقرارها، وإجبار الأفراد على الامتثال لحكم القانون، فضلاً عن أنه يجعل الإدارة في مركز أعلى من مركز الأفراد^{٢٨٠}، وهو الغاية من إصدار قرارات الضبط الإداري، ذلك أن التزام الجهة الإدارية بوجوب الرجوع إلى القضاء لغرض الحصول على إذن سابق في تنفيذ قراراتها التي تتطلب أحياناً سرعة التنفيذ، وما يتبع ذلك من إجراءات مطولة، قد يؤدي إلى انتفاء الغاية من إصدار تلك القرارات وبالتالي عدم تحقيق الهدف المرجو منها، الأمر الذي يعرض النظام العام للخطر المحقق، وبالتالي كان لابد من الإقرار بحق الإدارة في تنفيذ قراراتها في بعض الحالات دون اللجوء إلى القضاء^{٢٨١}.

يجب التنبيه إلى أن أسلوب التنفيذ المباشر هو ليس الأصل، بل هو على سبيل الاستثناء ولا تلجأ إليه الإدارة إلا في حالات محددة وبشروط معينة حددها الفقه والقضاء على سبيل الحصر^{٢٨٢}، سنعرضها فيما بعد، ولا شك أن استخدام هذا الحق يتميز بالخطورة، فقد يؤثر استخدام الإدارة له على الحريات الشخصية مثل القرارات المتعلقة بالاعتقال أو القبض أو التوقيف، وقد يمس أموال الأفراد كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الخاصة بسحب ترخيص السياقة أو سحب وحجز المركبة.

شروط التنفيذ المباشر الجبري:

لما كان امتياز الإدارة باستخدام القوة الجبرية لتنفيذ قراراتها دون سبق اللجوء للقضاء يتضمن مساساً واعتداء على حريات الأفراد، كان لابد وضع قيود وشروط لإمكانية استخدام الإدارة لهذا الامتياز، ولقد أُنقِص الفقه والقضاء على هذه الشروط وهي:

^{٢٧٨} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٧١.

^{٢٧٩} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٥.

^{٢٨٠} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٢٨.

^{٢٨١} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٧٥.

^{٢٨٢} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٢٨.

١- أن تكون قرارات الإدارة المراد تنفيذها جبراً قرارات مشروعة في ذاتها، سواء كان هذا القرار تطبيقاً لنص تشريعي أو لائحي^{٢٨٣}، فالتنفيذ الجبري لا يكون إلا لقرار مشروع، وبعبارة ذلك إذ كان القرار غير مشروع فإن كافة الإجراءات المتخذة من قبل سلطة الضبط لتنفيذه باطلة وواجبة الإلغاء.

بمعنى آخر ان التنفيذ جبري لهذه الأوامر الضبطية بدون ارتكانه إلى أساس تشريعي، يصبح مجرد تدبير تعسفي يوجب مسألة الإدارة المرورية والموظف الذي قام به^{٢٨٤}.

وفي التشريع البحريني يوجد العديد من النصوص نذكر منها، ما نصت عليه المادة ١٤ من قانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٦ بشأن إشغال الطرق العامة، من أن لوزارة الإسكان والبلديات والبيئة وفقاً لمقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو حركة المرور، أن تصدر قرار بإلغاء الترخيص إذا رفض المرخص له إزالة الإشغال خلال المدة المحددة له، وبالتالي يكون للجهات المشار إليها إزالة الإشغال بالطريق الإداري على نفقة المخالف.

وفي التشريع المصري ما نصت عليه المادة السادسة من القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ والمعدل بالقانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن اشغال الطرق العامة، من أن للسلطة المختصة وفقاً لمقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو حركة المرور أن تصدر قرار بالإلغاء الترخيص، وفي حالة رفض المرخص له إزالة الاشغال يكون للسلطة المختصة إزالته بالطريق الإداري على نفقة المخالف^{٢٨٥}.

٢- أن يكون هناك امتناع من جانب الأفراد عن تنفيذ قرار الإدارة، وهذا هو الأساس الذي يبرر التنفيذ الجبري وهو احترام القانون، ويستلزم هذا الشرط أن تقوم جهة الإدارة بتوجيه أمر بالتنفيذ إلى صاحب الشأن ويرفض هذا الأخير التنفيذ، شريطة أن تعطيه الإدارة مهلة معقولة للتنفيذ قبل أن تنتقل إلى استخدام القوة^{٢٨٦}.

وفي حالة استخدامها دون تحقق هذا الشرط فإنها تصبح اعتداء على الحرية، وهذا يفرض على الإدارة المرورية موجب إبلاغ الأمر الضبطي إلى سائقي المركبات المعنيين بتنفيذه^{٢٨٧}. فلا

^{٢٨٣} الدكتور علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٧٢.

^{٢٨٤} حكم لمجلس الدولة الفرنسي، ١٠/٢٠ / ١٩٧١، جوريسكلاسور العملي، ١٩٧٢، وأشار اليه الدكتور سليم سلامة حتامله، مرجع سابق، ص ٣٥٦.

^{٢٨٥} الدكتور محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، مرجع سابق، ص ٩٦.

^{٢٨٦} الدكتور عادل السعيد أبو الخير، الضبط الاداري وحدوده، القاهرة، الهيئة المصرية للكتاب، ١٩٩٥، ص ٢٦٦.

^{٢٨٧} الدكتور سليم سلامة حتامله، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

يسوغ مصادرة رخصة قيادة إلا بعد أن يكون الأمر بالمخالفة قد صدر تدبير حجز المركبة الوقائي قبل قيام جريمة بشكل فعلي يعتبر من التدابير التعسفية، كما يتوجب على الإدارة أن تترك للأفراد فرصة التنفيذ الاختياري لأوامرها.

٣- أن يتم التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري بالحد الأدنى والضروري في الإجراءات والوسائل اللازمة للمحافظة على النظام العام، وبالقدر المطلوب من القوة الجبرية لتحقيق ذلك الغرض، دون حاجة لإتباع وسائل إضافية غير ضرورية من قبل سلطة الضبط، كما ليس لها أيضاً أن تتعسف بإستخدام القوة الجبرية دون مبرر، ومتى ما قامت بذلك فإن الإجراءات المتبعة من قبلها تكون غير مشروعة وعرضة للإلغاء^{٢٨٨}.

ومثال ذلك في حال تبين وجود مركبات غير صالحة للاستعمال، ولا تتوافر فيها وسائل السلامة العامة ومستخدم لنقل الركاب، فإنه باستطاعة سلطة الضبط الإداري المروري أن توقف هذه المركبة وتكتفي بحجزها ولا يجوز أن تذهب إلى أبعد من ذلك في تطبيق النظام الضبطي عن طريق مصادرة المركبة وإن حصل فإن ذلك يعتبر مخالفاً للقانون وموجباً للإلغاء، وكذلك في مجال الوقاية من حوادث المرور، اتخاذ الإجراءات الضرورية لرفع انقراض مركبة تعرضت لحادث مروري على الطريق العام وإبعادها حتى لا تؤدي إلى إغلاق الطريق وتعريض سلامة المارة للخطر.

ومن تطبيقات هذه الوسيلة أيضاً قيام سلطة الضبط المروري بالتعاون مع إدارة الدفاع المدني بتفكيك مركبة وتقطيعها إلى أجزاء بعد تعرضها لحادث مروري لإخراج وإسعاف الركاب منها، وكذلك الحال بالنسبة للمركبات التي تحمل مواداً خطيرة على الصحة العامة، فإن بإمكان سلطة الضبط المروري أن تتخذ أمراً فردياً بإخلاء هذه المركبة وإلقائها في مكان بعيد عن أماكن المأهولة بالسكان المواطنين لتجنيبهم خطر هذه المواد.

ونظراً لخطورة التنفيذ المباشر الجبري ومساسه بالحريات، فإن الإدارة في ممارستها لسلطاتها الضبطية تخضع لرقابة القضاء فيكون من حق الأفراد الذين تضرروا من جراء هذه الوسيلة أو غيرها أن يطعن فيها بالإلغاء، وأن يطلب التعويض عما لحق بهم من أضرار. ولا يقتصر دور القضاء على مجرد التأكد من أن الإدارة عندما استخدمت سلطاتها في الضبط الإداري استخدمتها بغرض تأكيد النظام العام ومنع تعريضه للاضطراب أو تعرضه بالفعل للاضطراب، بل يذهب إلى

^{٢٨٨} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٧٦.

أبعد من هذا بفحص ملائمة الوسائل التي اتخذتها الإدارة لمواجهة الوقائع، فالقضاء هنا وظيفة مزدوجة فهو يبحث عن مدى مشروعية العمل الإداري ومدى ملائمته أيضاً^{٢٨٩}.

حالات التنفيذ المباشر الجبري:

التنفيذ الجبري إجراء استثنائي لا يجوز لهيئة الضبط أن تلجأ إليه إلا في حالات معينة، فالأصل العام هو أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حكم لتنفيذ ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها، وقد أقر القضاء الإداري المصري هذا المبدأ في العديد من أحكامه ومن أبرزها حكم المحكمة الإدارية العليا حيث قررت (بأن التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الأفراد، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لاستيفاء حقوقها)^{٢٩٠}.

أجمع الفقه والقضاء الإداريان على قصر حق التنفيذ المباشر الجبري لقرارات الضبط الإداري على حالات الآتية:

الحالة الأولى: حالة وجود نص صريح في القوانين واللوائح يبيح لجهة الضبط التنفيذ الجبري.

ويعني ذلك أن المشرع قد يخول جهة الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها جبراً، ودون أن تلجأ إلى القضاء سلفاً^{٢٩١}، ويعزي السبب في ذلك إلى خطورة الموضوعات التي تقتضي ضرورة الإسراع في التنفيذ الجبري قبل تحقق الخطر أو تحوله إلى ضرر يهدد النظام العام وبالأخص أمن الطرق.

أما إذا كان المشرع قد رسم طريقاً آخرًا لتنفيذ أحكام القانون غير طريق التنفيذ الجبري، كاشتراط صدور حكم قضائي لإمكان التنفيذ^{٢٩٢}، هنا لا تملك الإدارة إلا أن تمتثل لذلك وعليها أن تسلك الطريق الذي رسمه المشرع، فتقدم المخالف إلى القضاء لإصدار الحكم القضائي الملائم للتنفيذ، وبالمقابل يصبح لجوء الإدارة إلى غير الطريق الذي رسمه المشرع وهو التنفيذ الجبري غير مشروع.

مثال ذلك ما نص عليه قرار رقم ٦٨ لسنة ٢٠١٦ بشأن حالات وشروط حجز المركبات في مملكة البحرين، الذي يجيز لسلطة الضبط المروري حجز المركبة المخالفة لقانون المرور واللائحة التنفيذية له، وتسلم الإدارة المركبة لمالكها فور انقضاء مدة الحجز وزوال سببه وتسديد الغرامات

^{٢٨٩} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٧٧.

^{٢٩٠} حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٤ نوفمبر ١٩٦٢ السنة الثانية ص ٩٥ أشار إليه الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، المرجع السابق، ص ٤١٧.

^{٢٩١} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ١٤٨.

^{٢٩٢} الدكتور عماد حسين، الدكتور السيد الوزان، الضبط الإداري "الوظيفة الإدارية للشرطة"، القاهرة، مطبعة كلية الشرطة، ٢٠٠٥، ص ١١٦.

المالية ونفقة الحجز، وفي الحالات التي تتطلب إزالة المخالفة تسليم المركبة لمالكها، وتقوم الإدارة بسحب لوحات أرقام التسجيل الخاصة بالمركبة، وللإدارة أن تسلم المركبة لمالكها قبل انقضاء مدة الحجز إذا تم إزالة السبب الموجب له بعد إعلانه بذلك.

الحالة الثانية: وهي إذا امتنع الأفراد عن تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيها على جزاء لمن يخالفهما^{٢٩٣}، فقد أجاز الفقه والقضاء في فرنسا حق الإدارة في اللجوء إلى التنفيذ المباشر لكفالة احترام النصوص القانونية، في حالة عدم النص في القوانين واللوائح على جزاء لمخالفة أحكامه ثلثاً يؤدي إلى تعطيل تنفيذ القانون^{٢٩٤}. ويجب التنبيه إلى أن الإدارة لا تلجأ إلى التنفيذ الجبري في هذه الحالة إلا لإعمال الحكم القانون وليس لتحقيق أغراض خاصة.

أن هذه الحالة لا وجود لها في النظام المصري لأن المادة (٣٨٠) من قانون العقوبات قد تكفلت بوضع عقوبة لكل نظام تغفل الإدارة أن تضمنه جزاء، والتي تنص على أن "من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العامة أو المحلية يجازي بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح، بشرط إلا تزيد على خمسين جنيهاً، فإذا كانت العقوبة المقررة في اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتماً إنزالها إليها، فإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما يجازي من يخالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد عن خمسة وعشرين جنيهاً". ففي ضوء هذا النص لا تملك جهة الإدارة في مصر حق التنفيذ المباشر في هذه الحالة.

أما في دولة الإمارات فبعد الإستقراء والتتبع ننضم مع غيرنا من الفقه^{٢٩٥} بأنه لا يوجد نص عام في قانون العقوبات الاتحادي النص على العقاب عند مخالفة لوائح الضبط الإداري أو القرارات والأوامر الضبطية، ومن ثم فإنه من الضروري تضمين قانون العقوبات نصاً على عدم تنفيذ لوائح الضبط الإداري حتى لا يحدث تعطيل لهذه اللوائح.

الحالة الثالثة: حالة الضرورة

يقصد بها أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يهدد النظام العام وبالأخص أمن الطريق العام، ويتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية^{٢٩٦}، مما يقتضي منها التدخل الفوري بإتخاذ أي إجراء ضروري لدفعه ولو كان القانون يُحرمه في الأوقات العادية، حتى وأن لم يرد النص على حقها

^{٢٩٣} الدكتور محمود محمد سعيد، مرجع سابق، ص ١٧٧.

^{٢٩٤} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٣١.

^{٢٩٥} المرجع نفسه، ص ١٣٢.

^{٢٩٦} الدكتور محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٧.

بذلك في القانون أو كان القانون يمنعها صراحة الالتجاء إليه وبدون انتظار لحكم القضاء، استناداً إلى القواعد الأصولية الشرعية منها "الضروريات تبيح المحظورات" وقاعدة "الضرورة تقدر بقدرها"^{٢٩٧}.

بالإضافة إلى هذه الحالة تعد تطبيقاً لنظرية الضرورة في نطاق القانون العام التي تجيز للسلطة العامة اتخاذ الاجراءات الضرورية لتأمين الدولة والأفراد، ومن أمثلة هذه الحالة حق الإدارة في استخدام القوة لفض المظاهرات والاضطرابات الداخلية التي تهدد الأمن العام والقبض على بعض الأشخاص المتظاهرين أو السواق الخطرين على الأمن العام، وكذلك حق الإدارة بحجز ومصادرة المركبات متى كانت تشكل خطراً على أمن الطرق وتعيق الحركة المرورية.

وقد أكدت ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا حيث جاء فيه أن " للحكومة في حالة الضرورة سلطة اتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي ما دامت تبغي الصالح العام، والقيود التي تخضع لها هذه السلطة هي قيام حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل، وأن يكون تصرف الحكومة لازماً بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذه الحالة، وأن يكون رائد الحكومة ابتغاء مصلحة عامة، وخضوع هذه التصرفات لرقابة القضاء الإداري مناطه ليس هو التحقق من مدى مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، وإنما هو مدى توافر الضوابط سالف الذكر أو عدم توافرها"^{٢٩٨}.

ومفاد ما تقدم بأنه عندما تواجه سلطة الضبط الإداري حالة طارئة يستلزم التصرف السريع من جانبها والتي تجيز لها اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية واللازمة لدفع الخطر أو الضرر الجسيم، باعتباره الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذه الحالة، ولو لم يوجد نص صريح في القانون يعطيها هذا الحق، أو حتى كان يمنعها صراحة من الالتجاء إليه وبدون الانتظار لحكم القضاء، وذلك للمحافظة على النظام العام، على أن تخضع جميع تلك الإجراءات التي اتخذتها الإدارة في ظل هذه الحالة لرقابة القضاء الإداري.

^{٢٩٧} القاعدة الفقهية التي أكدت الشريعة الإسلامية (الضرورات تبيح المحظورات)، والضرورة هي العذر الذي يجوز بسببه إجراء الشيء الممنوع وارتكاب المحذور، فهي ظرف قاهر يلجئ الإنسان إلى فعل المحرم. ومن فروع هذه القاعدة أكل الميتة عند الضرورة، وقاعدة (الضرورة تقدر بقدرها) أي لا يرتكب المحرم إلا بالقدر الذي تندفع به الضرورة، فمن اضطر إلى أكل الميتة لا يأكل منها إلا بالقدر الذي تندفع به الضرورة، وبناءً على هذه القاعدة تكفي لتبرير لجوء السلطة الإدارية إلى استخدام قواعد استثنائية لمواجهة الظروف غير العادية التي يتعرض لها المجتمع، على أن تقدر هذه الضرورة بقدرها. وفي القانون المدني أن من أحدث بفعله ضرراً للغير وهو في حالة الضرورة ينتفي عن فعله وصف الخطأ إلا أنه لا يتخلص من التعويض، وبهذا يكون قد دفع المسؤولية المدنية بنفي ركنها الأساس إلا أنه التزم بتعويض عادل، وبهذا يكون المضطر قد تحمل مسؤولية مخففة.

^{٢٩٨} حكم المحكمة الإدارية العليا المصري بجلسته ١٩٦٢/٤/١٤ في الطعن رقم ٩٥٦ لسنة ٥٠٤ عليا المبدأ رقم ٦١ العدد رقم ٧.

ولما كان تدخل هيئات الضبط الإداري في حالة الضرورة يستتبع اتخاذ إجراءات خطيرة قد تمس حقوق الأفراد وحرياتهم، فإن الفقه والقضاء قد وضعوا شروطاً على جهة الإدارة لمنعها من التعسف في استعمال حالة التنفيذ الجبري عند الضرورة^{٢٩٩}، وهي كالآتي:

١- وجود خطر جسيم يهدد الأمن وسلامة الجمهور ويفرض على الإدارة ضرورة التدخل واتخاذ التدابير الوقائية، ويجب أن يكون مفاجئاً لا تتوقعه هيئات الضبط، ويتطلب من الإدارة سرعة التدخل والحسم^{٣٠٠}.

٢- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، بحيث يكون التنفيذ الجبري هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر وصيانة النظام العام^{٣٠١}.

٣- أن يكون هدف الإدارة من الإجراء المتخذ تحقيق المصلحة العامة وحدها وليس لتحقيق مآرب شخصية، وإلا كان هذا العمل مشوباً بعيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة^{٣٠٢}.

ومثال ذلك الإزالة الإدارية للاعتداءات الواقعة على الطريق العام أو منافعها التي تخل بضمانات صلاحية حركة المرور أو تعوق توسيعه وتحسينه، وذلك طبقاً لما جاء بالمادتين (٥ و ١٤) من مرسوم بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٦ بشأن إشغال الطرق العامة بمملكة البحرين، في حالة وقع اعتداء على الطريق العام جاز لوزارة الإسكان والبلديات والبيئة، إخطار المرخص له بإزالة الاشغال في الأجل الذي تحدده على ألا يقل هذا الأجل عن أربع وعشرين ساعة من وقت إبلاغه بالقرار، وإذا لم يمثل تصدر قرار بإزالة الإشغال بالطريق الإداري على نفقة المخالف، وفي حالة عدم مراعاة سلطة ضبط الاشغال أحكام هذا القانون والقرارات الصادر تنفيذاً له كان قرارها بالإزالة مخالف للقانون.

كما نصت بالمادة ٩ من القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ بشأن الطرق العامة بجمهورية مصر العربية، التي أوجبت أن يتم إخطار صاحب الشأن بذلك قبل شهر على الأقل من الإزالة، وأن يطلب منه القيام شخصياً بإزالة الأعمال التي تشكل الاعتداء، وإذا لم يمثل جازت الإزالة إدارياً على نفقة المخالف، وإذا لم تتوفر الحالات والإجراءات السابقة كان قرار الإزالة مخالفاً للقانون،

^{٢٩٩} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٨١.

^{٣٠٠} الدكتورة عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ١٢١.

^{٣٠١} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٠.

^{٣٠٢} الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البنا، مرجع سابق، ص ٥٤.

ويتضح من ذلك ضرورة أن يكون الهدف من استخدام هذا الحق هو تحقيقاً لمصلحة عامة لا مصالح شخصية أو فردية^{٣٠٣}.

وكذلك نصت المادة (٣) الصادر بقرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤ على أنه: (ولا يجوز شغل الطريق العام أو أي جزء من أجزائه أو أرصفته بأي وجه من الوجوه بما يعيق استعماله أو يعيق سير المشاة).

وإذا اقتضت الضرورة شغل الطريق العام لفترة مؤقتة، وجب الحصول على تصريح بذلك من الجهة المختصة، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافي إعاقة حركة المرور. وإذا خولفت شروط التصريح أو شغل الطريق بغير تصريح، وجب على المسئول عن ذلك إزالة المخالفة فوراً، وفي حالة امتناعه تتولى الإدارة ذلك على نفقته الخاصة).

كما نصت المادة (٢) الصادر بقرار الوزاري رقم ١٣٠ لسنة ١٩٩٧ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ في شأن السير والمرور والمعدل سنة ٢٠١٧ على أنه: " يحظر ترك أو إلقاء أو وضع أية مواد من شأنها أن تعوق حركة المرور على الطرق أو تسبب خطراً لمستعمليها ويتعين إزالة المخالفة فوراً وذلك مع مراعاة وضع علامات التنبيه والتحذير اللازمة لمستعملي الطريق حتى إزالة المخالفة وإلا تولت السلطة المختصة إزالتها بالطريق الإداري على نفقة المتسبب".

ويستفاد من هذه المواد بأنه يحق لسلطة الضبط الإداري بإزالة أي اعتداء يقع على الطريق العام أو يعيق حركة المرور أو يؤدي إلى الإضرار بغيره من مستعملي الطريق أو تعريضهم للخطر أو مضايقتهم، وفي حالة لم تتوافر في هذه الحالات أو الاجراءات على الشروط التي نص عليها القانون، يحق لسلطة الضبط الإداري الإزالة الإدارية على نفقة المخالف تحقيقاً للمصلحة العامة وليس لتحقيق مصالح شخصية أو فردية.

^{٣٠٣} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسته ١٩٩٠/١/٢٧ في الطعن رقم ٢٠٠٥ لسنة ٣٢٢ على المبدأ ٧٥ العدد ٣٥. انظر انظر المادة (٣) من قرار رقم (٢٧٧٧) لسنة ٢٠٠٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور المصري التي تنص على أن: " حظر ترك أو إلقاء ما من شأنه أن يعوق حركة المرور على الطريق أو يسبب خطراً لمستعمليها... ولا يجوز وضع أشياء في الطريق أو تركها فيه إذا ترتب على ذلك تعريض المرور للخطر أو إعاقته وعلى المسئول إزالة المخالفة فوراً... ولا يجوز شغل الطريق أو أي جزء من أجزائه أو أرصفته بأي وجه من الوجوه مما يعوق استعمال الطريق أو سير المشاة..."

٤- الضرورة تقدر بقدرها فلا يصح تجاوز الحد الذي تمليه حالة الضرورة، فلا يضحى بمصالح الأفراد إلا بالقدر اللازم الذي تقتضيه حالة الضرورة، وعلى ذلك إذا كان أمام الإدارة عدة وسائل لتحقيق ذات الغاية فعليها أن تختار أقلها ضرراً^{٣٠٤}، إذ ليس المقصود باستعمال القوة هنا هو لمجازاة الأفراد على أفعال إجرامية ارتكبوها، إنما المقصود القوة التي تستخدم لمنع وقوع أي إخلال بالنظام العام^{٣٠٥}. وهذا الشرط مرن يقدره القاضي بحسب كل حالة^{٣٠٦}.

ومما تجدر الإشارة إليه أن حالة الضرورة إذا ما عرض لها المشرع في بعض حالاتها، ونظم أحكامها في هذه الحالات، فلا يجوز للإدارة الخروج على هذه الأحكام، بيد أن المشرع قد يتوقع الضرورة وينص على حق الإدارة في التدخل عند تحققها، والمتفق عليه أن المشرع في هذه الحالات لا ينشئ للإدارة حقاً جديداً، ولكنه يؤكد لها حقاً ثابتاً من قبل، وكل ما يترتب على نص المشرع في هذه الحالات هو التزام الإدارة بسلوك السبيل الذي رسمه لها المشرع في حالة الضرورة عليها^{٣٠٧}.

وتطبيقاً لذلك نص قانون قوات الأمن العام بمملكة البحرين رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ (المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٢) على الحالات التي يجوز فيها لرجل الشرطة استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجبه إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء هذا الواجب، وهي حالات محددة على سبيل الحصر^{٣٠٨}، واشترط القانون في جميع الأحوال الواردة به، أن يكون استعمال السلاح لازماً ومتناسباً مع الخطر المحدق، وأن يكون هو الوسيلة الوحيدة لدركه بعد التثبت من قيامه، وبقصد تعطيل الموجه ضده السلاح من الاعتداء أو المقاومة^{٣٠٩}.

^{٣٠٤} الدكتور عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٩٤١.

^{٣٠٥} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٨١.

^{٣٠٦} أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسته ١٩٨٦/١/٢٥ في الطعن رقم ٥٠١ لسنة ٣١ ق، المبدأ رقم ١٢٨، العدد ٣١. في حكم لها بأن: (لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي إلا إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فوراً إخلالاً خطيراً بالصالح العام يتعذر تداركه، كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام، وفي الحالة الأخيرة يرجح الصالح العام على الصالح الفردي بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، والضرورة هي تلك الحالة الواقعية التي تجابه جهة الإدارة وتفاقمها فتجد نفسها أمام خطر حال داهم أو إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه إلا بإصدار القرار، وهذه الحالة الواقعية لها مظاهرها الخارجية التي تبينها ولها استقلالها عن إرادة جهة الإرادة، ويشترط ألا تكون ناشئة عن فعل الإدارة أو تصرفها. ومؤدي ذلك أنه إذا كانت الضرورة قد حدثت بفعل الإدارة نتيجة إخلالها بالتزاماتها التعاقدية فإن الصادر لمواجهتها يكون قائماً على غير سند من القانون).

^{٣٠٧} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٣٤.

^{٣٠٨} الدكتور شوقي محمد صلاح، حالات وضوابط استخدام الشرطة للأسلحة النارية بمملكة البحرين، البحرين، الأكاديمية الملكية للشرطة، ٢٠٠٧، ص ١٧ وما بعدها، ونقلًا عن الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البنا، مرجع سابق، ص ٥٤.

^{٣٠٩} نص المادة ١٣ من قانون قوات الأمن العام البحريني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢.

وقد صدر قرار بمملكة البحرين لسنة ٢٠١٤ لاستخدام القوة والأسلحة النارية، ونصت المادة ١٢ على حالات استخدام الأسلحة النارية، وهي كالآتي:

أ- حالة الدفاع الشرعي عن النفس، إذا واجه المدافع خطراً حالاً أو محدقاً من جريمة على النفس أو العرض أو المال أو عن نفس الغير أو عرضه أو ماله.

ب- لمنع وقوع جريمة تنطوي على تهديد خطير للأرواح أو للأموال العامة أو الخاصة.

ج- القبض على شخص متهم بجناية أو متلبس بجنحة يجوز فيها القبض إذا قاوم أو حاول الهرب.

د- عند القبض على المحكوم عليه بعقوبة جناية أو بالحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر إذا قاوم أو حاول الهرب.

هـ- صد أي هجوم أو أية مقاومة مصحوبة باستعمال القوة إذا لم يكن بالمقدور صدها بوسائل أخرى.^{٣١٠}

وفي نفس السياق، فإن المادة (١٢) من القانون المصري تحت رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١، في شأن هيئة الشرطة لم تخول الإدارة اللجوء إلى القوة، أو استخدام السلاح، إلا إذا كان الوسيلة الوحيدة لأداء واجباتها في حفظ الأمن والنظام.

فإن التدابير الضبطية أيّاً كان نوعها تمس حريات الأفراد بصورة مباشرة، يجب أن تكون تلك التدابير متصفة بالمشروعية وكافلة لها وخاضعة لمبادئها، دون أن يستثنى منها أيّاً من صورها، كما وأن صحتها رهينة بتوافر الشروط اللازمة لوجودها. فيجب الالتزام بها باعتبارها قيداً يحول قانوناً دون أن يفلت قرار ضبطي من رقابة القضاء^{٣١١}، الذي يملك حيالها سلطتي فحص مدى مشروعية تلك القرارات وكذلك مدى ملاءمتها في تحقيق أغراض الضبط الإداري.

وما صياغة تلك الضوابط والشروط إلا ضماناً لكفالة حسن سير الإدارة وإجراءاتها، ذلك أنه لو كان اتخاذ الإجراء الضبطي من إطلاقات جهة الإدارة دون رقيب أو حسيب بالنظر إلى كونها

^{٣١٠} قرار رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٤ بشأن إصدار المبادئ الأساسية لاستخدام القوة والأسلحة النارية البحريني.

^{٣١١} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٨٢.

القوامة على تحقيق النظام العام واستقراره لما كان المشرع في حاجة إلى صياغة تلك الشروط والضوابط.

وترى الباحثة بأن المشرع راعى مصالح الأفراد وحرياتهم عند إعطاء سلطة الضبط الإداري الحق في تنفيذ إجراءاتها الضبطية، من خلال تقييد تلك الوسائل التي تستخدمها ببعض الشروط والضوابط ضماناً للتحقق من مشروعيتها ومدى ملاءمتها للوسيلة المتخذة وذلك للتأكد من عدم تعسف سلطة الضبط الإداري.

المبحث الثاني

أساليب الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية والجزاءات المترتبة على المخالفة لقانون المرور

تستعين هيئات الضبط الإداري بعدد من الأساليب لتحقيق غرضها في وقاية النظام العام، وتلك الأساليب تختلف عن نظيرتها التي تستخدمها السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصها، حيث تهدف إلى حماية وصيانة النظام العام لا إلى حماية المصلحة العامة في قطاعاتها المتعددة.

وتلجأ سلطات الضبط الإداري إلى استخدام الأساليب الوقائية لحفظ النظام العام وصيانتها، كما تلجأ إلى الأساليب العقابية إذا أخل النظام العام، لإعادة صيانتها مع ملاحظة أن مهمة الضبط الإداري أصلاً وقائية مانعة لا عقابية قامة.

وتأتي هذه الأساليب نتيجة التدرج في قيمة الحرية التي تمارس إزاءها، فضلاً عن تفاوت الأوقات والملابسات التي يكون لها أثرها على نوع الأسلوب المستخدم.

كما تتخذ سلطة الضبط الإداري أسلوب آخر وهو الجزاء الإداري، ويتم توقيع الجزاء على كل من يخل بالأمن والنظام العام في الدولة، وهو تدبير وقائي يراد به انتقاء الإخلال بالنظام العام، وهو غالباً ما يسمى بالمصالح المادية والأدبية للشخص المخالف.

بناءً على ما تقدم سوف نعرض في هذا المبحث المطالبين الآتين:

المطلب الأول: أساليب الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية.

المطلب الثاني: جزاءات الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية.

المطلب الأول

أساليب الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية

أساليب الضبط الإداري هي الشكل أو النموذج الذي تمارس به سلطات الضبط الإداري الأساليب المقررة لحفظ النظام العام بعناصره الثلاث وهي (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، أو هي عبارة عن أساليب فنية وقائية تستخدمها الإدارة عند ممارستها مهمة حفظ النظام العام. وتتخذ أنظمة الضبط المروري مظاهر أساليب متباينة بصدد تقييد حريات الأفراد أو أنشطتهم لتحقيق الهدف المتمثل في الوقاية القصوى من وقوع حوادث المرور، وتتجلى هذه الأساليب في الفروع الآتية:

الفرع الأول: الحظر أو المنع الجزئي

الفرع الثاني: الحصول على الترخيص المسبق

الفرع الثالث: الإخطار السابق

الفرع الرابع: تنظيم ممارسة أنشطة الأفراد المرورية

الفرع الأول: الحظر أو المنع الجزئي

الأصل في ممارسة الأفراد لأنشطتهم إشاعة الحرية وعدم مصادرة قيامهم بتلك الأنشطة، وغير ذلك يعد إلغاء ومصادرة لهذه الحرية إذا ما أتخذ أي قرار صورة الحظر أو المنع المطلق المقيد له. وهذا ما لا تملكه سلطة الضبط الإدارية المرورية لمخالفة قواعد المشروعية^{٣١٢}.

يعتبر الحظر من أخطر أساليب الضبط الإداري ويرد على بعض الأنشطة الفردية لإخلاله بالنظام العام^{٣١٣}، ويقصد بالحظر النهي أو المنع من القيام بعمل أو اتخاذ إجراء معين عند ممارسة نشاط محدد من الأنشطة الفردية^{٣١٤} أو التواجد في أماكن معينة^{٣١٥}، سواء من حيث الغرض أو الزمان

^{٣١٢} الدكتور سليم سلامة حتامله، مرجع سابق، ص ٣٥٠.

^{٣١٣} الدكتور شامير محمود صبري، مرجع سابق، ص ٧٥.

^{٣١٤} الدكتور علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٧٨.

^{٣١٥} الدكتور أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص ٣٤.

أو المكان^{٣١٦}، وهو بذلك يعتبر من الأساليب الوقائية المانعة^{٣١٧}، والحظر المقصود هنا حظراً جزئياً مؤقتاً محدداً، ، ويعد تنظيمياً لممارسة الحرية أو النشاط وليس مصادرة لها، خصوصاً إذا استندت سلطات الضبط الإداري إلى أحكام الدستور في إصدارها وإقرارها لأنظمة الضبط المرورية.

ويعرف البعض أسلوب الحظر على أنه " المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط الإداري، ويجب أن يظل هذا المنع إجراءً استثنائياً في بلد يفهم فيه الضبط على أنه التوفيق بين الحريات العامة والنظام العام"^{٣١٨}.

ومثال الحظر الجزئي، الحظر الذي يقضي بتحديد سير المركبات في الطريق العام في اتجاه واحد لا في اتجاهين، ومنع مرور المركبات في طريق معين وأوقات معينة لحماية للأمن العام أو منع وقوف السيارات في أماكن معينة، أو حظر مرور نوع معين من السيارات (كالشاحنات) في بعض الطرقات العامة في أوقات معينة في اليوم، حظر استخدام أصوات التنبيه في أماكن محددة كالمستشفيات والمدارس ودور العبادة، ومنع المركبات من الالتفاف عند مفترق بعض الطرق، كل ذلك للحد أو التقليل من حوادث المرور.

وإذا كان الغرض من إصدار أنظمة الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام فإن تحقيق تلك الغاية ينبغي أن يكون بأيسر الوسائل المتاحة أمام الجهة الإدارية المختصة، وحيث أن حظر أو منع النشاط يعد من أكثر مظاهر أنظمة الضبط شدة بالنسبة إلى الأنشطة الفردية، فإن ذلك يوجب على الجهة الإدارية المختصة عدم اللجوء إليه، ما لم تستنفذ ما يتاح لها من وسائل أخرى^{٣١٩}.

ويلحظ أن سلطات الضبط الإداري تلجأ إلى وسيلة الحظر كوسيلة استثنائية ومن جهة أخرى فإن وجهة نظر القضاء لا يجيزه إلا في حالة استحالة حفظ النظام العام بوسيلة أخرى^{٣٢٠}، كما يجب أن ترد على هذا الحظر استثناءات تلطف من إطلاقه، فالحظر المطلق للحرية غير جائز دستورياً فهو غير جائز للقانون نفسه، أنه يعادل إلغاء الحرية أو تحريمها، وليس لسلطة الضبط الإداري أن تلغي الحرية أو تحرمها، بل أن المشرع نفسه لا يجوز له إلغاء حرية قررها الدستور^{٣٢١}، فإذا ما لجأت الإدارة إلى الحظر المؤقت تحت ستار المحافظة على النظام العام يقف لها القضاء الإداري بالمرصاد ويحكم

^{٣١٦} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ١٥٩.

^{٣١٧} الدكتور سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٣.

^{٣١٨} الدكتور سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٣، ص ١٧٣.

^{٣١٩} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٧٨ و ٧٩.

^{٣٢٠} الدكتور سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٣٢٤.

^{٣٢١} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٢.

ببطلانها، إذا لم تكن تدعو إليها ضرورة ملحة أو مبررة، أو لم تستند الإدارة في إصدارها على سند من الواقع أو القانون^{٣٢٢}.

الحظر الذي يمكن فرضه على ممارسة الحرية إنما هو حظر نسبي ومؤقت، يتحدد في مكان معين أو وقت معين، والذي يراد به تنظيم ممارسة الأفراد لحياتهم، ولا يؤدي إلى إعدام الحريات، وتعد حرية التنقل من أهم الحريات الفردية بوصفها أسمى الحقوق والحريات التي كفلها دستور مملكة البحرين والقوانين والاتفاقيات الدولية، فلكل شخص الحق في حرية التنقل واستعمال الطريق العام واتباع الإرشادات والقواعد المرور وآدابه وهو حق للجميع دون استثناء، وأن هذا الحق لا يخضع إلى أي قيد عدا تلك المنصوص عليها في القانون وتحت رقابة القضاء، وعليه لا يجوز منع أي شخص من التنقل إلا بأمر من النيابة العامة أو القاضي المختص، وأن حرية التنقل من الحقوق والحريات التي نظمها الشريعة الإسلامية باعتبار هذه الحقوق والحريات مرتبطة أساساً بكرامة الإنسان استناداً لقوله تعالى: (وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ)^{٣٢٣}، وفي قوله تعالى: (هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذُلُولًا فَأَمْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِنْ رَزْقِهِ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ^{٣٢٤}).^{٣٢٥}

وتأكيداً على حرية التنقل إحالة مشروع قانون المرور إلى المحكمة الدستورية قبل إصداره، لتقرير مدى مطابقة المادة (٢٠) منه للدستور^{٣٢٥}، وقضت المحكمة بعدم مطابقة تلك المادة من مشروع

^{٣٢٢} الدكتور محمد فوزي نوبجي، مرجع سابق، ص ١١٨.

^{٣٢٣} الآية ٧٠، سورة الإسراء.

^{٣٢٤} الآية ١٥، سورة الملك.

^{٣٢٥} قرار المحكمة الدستورية الصادر بتاريخ ٢ يوليو ٢٠١٤، المنشور بالجريدة الرسمية بعددها رقم (٣١٦٤) بتاريخ ١٠/٧/٢٠١٤، حكم المحكمة الدستورية وتنفيذاً للأمر الملكي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٤ بإحالة مشروع قانون المرور إلى المحكمة الدستورية قبل إصداره، لتقرير مدى مطابقة المادة (٢٠) منه للدستور، والتي تنص على: (مع عدم الإخلال بالشروط الواجب توافرها في المادة السابقة، لا يجوز للأجانب المقيمين في مملكة البحرين، من غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي، الحصول على رخصة قيادة أو قيادة مركبة آلية إلا إذا كانت طبيعة عملهم تقتضي ذلك، وتحدد اللائحة التنفيذية طبيعة الأعمال الأخرى التي تمنح بموجبها رخص القيادة للأجانب أو يسمح لهم بقيادة مركبة آلية في مملكة البحرين).

وأن المادة المذكورة أعلاه عدتها المحكمة الدستورية الانتقاض من الحقوق والحريات أمراً مخالفاً للدستور، فجاء في حكمها أن "وحيث إنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن المادة (٣١) من الدستور، إذ اقتضت الآتي: (لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة منصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه، ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية). وقد دل ذلك على أن جوهر سلطة المشرع في تنظيم الحقوق يتمثل في المفاضلة التي يجريها المشرع بين البدائل المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم موازناً بينها ومرجعاً ما يراه أنسبها لمضمونها وأجدرها بتحقيق مصالح الجماعة واختيار أصلحها ملائمة للوفاء بمتطلباتها في خصوص الموضوع الذي يتناوله التنظيم. إلا أن ممارسة هذه السلطة مفيدة بضوابط الدستور وحدوده، والتي تعد سياجاً لا يجوز اقتحامه أو تخطيه، فإذا ما عهد الدستور إلى أي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية بتنظيم موضوع معين، كان لزاماً على القواعد القانونية التي تصدر عن أي منهما في هذا النطاق ألا تنال من جوهر الحقوق أو الحريات التي كفلها الدستور، سواء بنقضها من أساسها، أو بانقاصها من أطرها. وإلا كان ذلك بمثابة عدوان على مجالاتها الحيوية".

وحيث نصت المادة (١٩) من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢، في البند (أ) منها على أن: ((الحرية الشخصية مكفولة وفقاً للقانون))، وحيث أنه من المقرر في القضاء الدستوري المقارن وفي قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أن الدولة القانونية هي التي تقرر الحقوق والحريات الأساسية لمن يقيمون على إقليمها، وتتقيد بالحدود الدنيا التي لا يجوز النزول بالمعاملة عنها.

كما أوردت المحكمة في حيثيات حكمها أنه: (وحيث إن مملكة البحرين قد انضمت إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للأمم المتحدة، وتم التصديق على انضمامها بتاريخ ١٢ أغسطس ٢٠٠٦، وصدر بشأن ذلك القانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٦ ونشر في الجريدة الرسمية في العدد (٢٧٥٢) بتاريخ ١٦ أغسطس ٢٠٠٦، وقد نصت المادة (١/١٢) من هذا العهد على أن: (لكل فرد يوجد على نحو قانوني

قانون المرور للدستور، وذلك استناد المحكمة إلى الاغفال التشريعي الذي أدى إلى المساس بحرية التنقل والانتقال منه، عندما قصر المشرع هذا الحق على فئة الأجانب في البحرين الذي تقتضي طبيعة عملهم منحهم رخصة قيادة، وعدم تقرير هذا الحق لفئة الأجانب الذي لا يقتضي طبيعة عملهم منحهم هذه الرخصة، فهذا يعد إغفالاً تشريعياً مخالفاً للدستور.

كما أن أحكام القضاء الإداري أقرت بمشروعية الإجراءات الإدارية التي تتخذها سلطة الضبط الإداري، بحظر أو منع أحد الأنشطة الفردية بصورة جزئية أو مؤقتة للحفاظ على النظام العام، وتأكيداً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي أنه: (يجوز للإدارة أن تمنع المرور في شارع معين لضيقة، حيث يخشى أن يصير مسرحاً للحوادث)^{٣٢٦}.

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه، بأنه إذا كان من اختصاص مدير الشرطة أن يتخذ الإجراءات لعلاج المشاكل التي يمكن أن يمثلها مزاوله مهنة التصوير السينمائي في الطرقات العامة وما قد يترتب عليها من ازدحام وإعاقة حركة المرور، فإنه لا يستطيع أن يأمر بالحظر المطلق، ولكن في حالة الضرورة يجوز له حظر مزاوله تلك المهنة في شوارع معينة أو ساعات معينة عندما يترتب على مزاوله هذا النشاط كثافة أو صعوبة في المرور^{٣٢٧}.

= داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه...، كما نصت المادة (٢٦) منه على أن (الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساوٍ في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب)، وإنه لمن ناقل القول بالإلماع إلى أن عبارتي «فرد» و«الناس» الواردتين تباعاً في كل من المادتين (١٢) و(٢٦) أنفتي البيان، إنما تستغرقان الناس كافة ولا تنصرفان فقط إلى من انعقدت له صفة المواطن.

كما أن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (١٤٤/٤٠) لسنة ١٩٨٥ بشأن (حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه)، يقر على ضرورة أن تنقيد الدول في تشريعاتها بحقوق الإنسان للمقيمين فيها، ومنها كفالة الحق في التنقل وفق المستويات الدولية. وحيث إن حرية التنقل حق عام، وإن تقييده دون مقتضى مشروع إنما يجرّد الحرية الشخصية عن خصائصها، وهي قاعدة أساسية يقتضيها الدستور صوناً للحرية الشخصية.

انتهت في حكمها إلى أن: (وحيث إن نص المادة (٢٠) من مشروع قانون المرور، وإن لم يجرّد الأجنبي من الحق في التنقل، إلا أنه إذ حرّمه من الحصول على رخصة قيادة أو قيادة مركبة آلية، فإنه يكون قد نظم هذا الحق على نحو يؤدي إلى انتقاصه من أطرافه اعتسافاً، وإلى التضييق منه تحكماً).

أي مقيماً بذلك مركز الأجنبي في البحرين في حدود الحق في الحصول على رخصة القيادة على قاعدة الحرمان الأصلي من الحقوق، جاعلاً المنع هو الأصل والإباحة هي الاستثناء، ومن ثم هذه المادة قد جاوزت للحدود المنطقية لتقييد حق الأجانب في حرية التنقل التي هي جزء من الحرية الشخصية، عدم مطابقتها للمادة (١٩) فقرة (أ) من الدستور، ومخالفة المادتين (١٨) و(٣١) منه، وهو ما يتعين التقرير به.

وجاء حكم المحكمة الدستورية إلى عدم مطابقة المادة (٢٠) من مشروع قانون المرور للدستور، ويمكننا القول بأن المحكمة في هذا الحكم استندت إلى الإغفال التشريعي الذي أدى إلى المساس بالحرية التنقل والانتقال منه، عندما نظم المشرع هذا الحق تنظيمًا قاصراً على نحو المساس به أو انتقاصه حينما قصره على فئة الأجانب الذين تقتضي طبيعة عملهم منحهم رخصة قيادة وعدم تقرير هذا الحق لفئة الأجانب الذي لا تقتضي طبيعة عملهم منحهم لهذه الرخصة، وهو ما يعد إغفالاً تشريعياً مخالفاً للدستور، ويؤكد أن المحكمة اعتبرت عدم تضمين المشرع النصوص التشريعية التي ينظم بها الحقوق والحريات لجانب معين من جوانب أي نظمها على النحو الذي يؤدي إلى انتقاصها أو إهدارها إغفالاً تشريعياً، الحكم منشور في موقع المحكمة الدستورية <http://www.ccb.bh/ccb>.

^{٣٢٦} أنظر الدكتور عاشور سليمان صالح، مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري، منشورات جامعة قاربونس، الطبعة الأولى، ١٩٩٧، ص ١٧٠، قرار مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في ١٩٥٨/٣/٩، أشار إليه الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ١٦١.

^{٣٢٧} حكم المحكمة الإدارية العليا الفرنسية في ١٩٦٠/٤/١٩ س ٥ بند رقم ٧٩ ص ٧٨٠، أشار إليه على فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٨٠.

ويلاحظ أن الحظر إذا كان جائز لمواجهة بعض الظروف، فلا يجوز أن ينصرف بصورة شاملة لا تحسن تقدير الاستثناءات المشروعة، فإذا تقرر حظر وقوف السيارات في أحد الشوارع، فلا يجوز أن يمتد الحظر إلى سيارات أصحاب منافذ المنطقة أو إلى سيارات الإطفاء والإسعاف^{٣٢٨}.

وترى الباحثة على الرغم من أن الحظر هو أحد أساليب الضبط الإداري المروري المشروعة لمساعدة هيئات الضبط المروري في اتخاذ ما يلزم من إجراءات لمواجهة وضع معين مخالف للنظام العام بعناصره المعروفة وهي (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، إلا أنه خصص لحالات بعينها وفي غرض أو مكان أو زمن أو أوقات محددة، وهو بذلك يعد استثناء في استخدامه عند تعثر استخدام الأساليب الأخرى.

الفرع الثاني: الحصول على الترخيص المسبق

نظام الإذن المسبق صورة من صور التنظيم القانوني^{٣٢٩}، ويعد هذا الأسلوب أقل وطأة على الحرية من أسلوب الحظر، فهو أقل تقييداً للأنشطة فلا يمنع أو يحظر النشاط الفردي^{٣٣٠}، ولكنه مع ذلك يندرج ضمن النظم المقيدة للحرية^{٣٣١}.

ويعرف الترخيص^{٣٣٢} بأنه أسلوب من أساليب تدخل الدولة في النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ من ضرر، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية من فرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها تمنع هذا الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة، أو كان غير مستوفٍ للشروط التي قررها المشرع سلفاً^{٣٣٣}.

ويقصد به أيضاً اشتراط ضرورة الحصول على إذن مسبق لممارسة نشاط معين، وهذا الإذن هو أسلوب الإدارة للرقابة والتنظيم، وبطبيعة الحال لا يكون موضوع الإذن ممارسة حرية عامة كفلها الدستور والقانون، فلا يجوز الحصول على إذن سابق لممارسة الشعائر الدينية^{٣٣٤}.

^{٣٢٨} الدكتور أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

^{٣٢٩} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٣.

^{٣٣٠} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٨٠.

^{٣٣١} الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البنا، مرجع سابق، ص ٤٥.

^{٣٣٢} عرفت المحكمة الكبرى المدنية البحرينية -الدائرة الإدارية- بدعوى رقم ٢٠١٧/٠٢/٢٠١٧، الحكم الصادر بتاريخ ٢٣/١١/٢٠١٧، الترخيص هو (قرار اداري نهائي تفصح بموجبه الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطات بمقتضى القوانين واللوائح بقصد تحقيق المصلحة العامة).

^{٣٣٣} الدكتور محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص الأخطار في القانون المصري، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٥٦، ص ٤٣٧، نقلا عن الدكتور سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٤.

^{٣٣٤} الدكتور حلمي الدقوقي، مرجع سابق، ص ٨٤.

وبقول آخر يعرف الإذن السابق بأنه: الترخيص من جانب الإدارة بمزاولة نشاط معين، أي أن اشتراط لائحة الضبط الحصول على إذن أو ترخيص صادر من سلطة الضبط الإداري قبل ممارسة نشاط معين يتصل بالنظام العام^{٣٣٥} مثل الحصول على ترخيص لسيارة المركبة، على أن يكون ذلك وفق قواعد وأحكام تنظيمية تحدد شروط ممارسة ذلك النشاط على الصعيد الشخصي والموضوعي.

والحكمة من اشتراط الترخيص المسبق، هو تمكين الإدارة المرورية من مراقبة صحة ممارسة الأفراد لأنشطتهم وفقاً لأحكام القانون مقدماً، وذلك لتجنب المخالفات من خلال اتخاذ الاحتياطات الكفيلة لصون المجتمع ووقايته من خطر ما ينجم عن أفعال وأنشطة الأفراد^{٣٣٦}.

سلطة الإدارة في منح أو منع الترخيص فالأصل أن سلطة الإدارة مقيدة، ولكن في هذا الشأن تعتبر الإدارة مزيجاً بين التقدير والتقييد^{٣٣٧}، فإذا حدد المشرع الشروط اللازمة لمنح الترخيص، فهنا الإدارة لا تستطيع رفض إعطاء الترخيص في حالة توفر الشروط المطلوبة، فسلطتها في هذه الحالة مقيدة^{٣٣٨}.

إما إذا لم يحدد المشرع شروط الترخيص أو الإذن المسبق، فإن سلطة الإدارة هنا تكون تقديرية تترك لها قدرًا من الترخيص ترى على غرارها ملاءمة منح الترخيص أو رفضه أو سحبه^{٣٣٩}، ولن يكون الأمر خطيراً على الأفراد في حالة السلطة المقيدة للإدارة في منح الترخيص، إذ يجب عليها إجبارياً الموافقة على طلب الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة، أما إذا كان منح الترخيص يقع في نطاق السلطة التقديرية لسلطة الضبط، فإن الأمر يبقى خطيراً على الأفراد إذ يخشى أن تترك نشاطهم لتحكم جهة الإدارة، وهنا يقع على عاتق القضاء بحث الأسباب التي تبرر عدم موافقة على الترخيص أو سحبه، فتخضع هذه الأسباب لرقابته، وذلك من حيث الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لكل حالة^{٣٤٠}.

وفي هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا بشأن ترخيص تسيير مركبة، فقد أوجب المشرع على طالب الترخيص لتسيير المركبة إخطار قسم المرور المختص بكل تغيير يحدث سواء في الأجزاء الجوهرية للمركبة أو تغيير جوهري في وجوه استعمال المركبة أو وصفها، على أن يكون الإخطار قبل

^{٣٣٥} الدكتور مجدي أحمد فتح الله، مرجع سابق، ص ١٦٢.

^{٣٣٦} الدكتور محمد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري، سلطاته وحدوده في دولة الإمارات، دار الفكر العربي، ٢٠٠٣، ص ٤٣.

^{٣٣٧} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٥.

^{٣٣٨} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٦١.

^{٣٣٩} الدكتور أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص ٣٣.

^{٣٤٠} الدكتور عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

تسيير المركبة. وتقديم المركبة للفحص الفني بمثابة إخطار بالتغيير إذا تضمن طلب الفحص الفني ذلك التغيير، وتخطى هذا يبرر إلغاء الترخيص لعدم مراعاة الشروط^{٣٤١}.

■ الآثار المترتبة على الترخيص

يجب أن يصدر بالترخيص قرار إيجابي وصريح لا سلبي أو ضمني، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للأفراد الاكتفاء بتقديم طلب بالحصول على الترخيص واعتباره كافياً لممارسة النشاط، حتى ولو حدد القانون مدة للرد على الطلب وسكتت الإدارة عن الرد في المدة المحددة، وذلك لأن المقصود بتحديد مدة معينة للبت في الترخيص مجرد حث الجهة الإدارية على سرعة التصرف فيه دون أن يترتب على تراخيها في ذلك جواز ممارسة النشاط المطلوب^{٣٤٢}.

وبالتالي فإن الأثر المترتب على الترخيص هو إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الفردي الذي يقدر المشرع خطورته على المجتمع، ويخضعه لنظام الترخيص المسبق، أو التصريح السابق الذي يعد بمثابة التطبيق النموذجي للنظام الوقائي كأحد أساليب تنظيم الحريات العامة، ويعد تدخل الإدارة هنا ضرورياً ويتخذ شكل التصريح السابق^{٣٤٣}، وبالتالي لا يجوز لمالك السيارة قيادتها ما لم يتقدم بطلب الحصول على رخصة قيادة التي تعد تجسيدا للتصريح المكتوب والصريح، ويكون للإدارة سلطة تقدير مدى توافر الشروط اللازمة لمنح الرخصة، والتأكد من كفاءة المتقدم للحصول عليها واجتيازه الامتحان الفني للسياسة.

والترخيص في حد ذاته لا يترتب أية آثار قانونية بالنسبة للغير ولا يكسب أي حقوق للمرخص له، وأن الإدارة تملك سحب الترخيص والتعديل فيه متى ما تراءى لها من شأنه في المحافظة على النظام العام^{٣٤٤}، وإنما يترتب للمرخص له في مركزاً قانونياً عاماً مثل قيادة السيارة أو رخصه تعليم القيادة أو غيرها في الحالات التي تتطلب موافقة سابقة من السلطة الإدارية وإلا فإن عدم الحصول عليها يؤدي إلى إخلال بالنظام العام^{٣٤٥}.

^{٣٤١} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٤٢ لسنة ٤٠ ق عليا ١٩٩٧/١١/٣٠ المبدأ رقم ٤٤ ص ٤٢١ الجزء الأول العدد ٤٣.

^{٣٤٢} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٨ وما بعدها.

^{٣٤٣} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٦٣.

^{٣٤٤} الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البنا، مرجع سابق، ص ٤٦.

^{٣٤٥} الدكتور أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص ٣٣.

▪ الطبيعة القانونية لنظام الترخيص

سبق وأن بينا بأن هدف أساليب الضبط الإدارية هدفٌ وقائي، والترخيص إجراء وقائي تقوم به السلطة الضبطية، ومقررة لوقاية الدولة والأفراد من الأضرار التي تنشأ عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية، أو لوقاية النشاط الفردي نفسه، مما يعوق تقدمه فيما لو ترك بدون تنظيم، وبالرغم من ضرورة الترخيص إلا أنه يعتبر استثناء من الأصل العام، وهو الحرية.

ولما كان الترخيص استثناءً من الحرية فإنه يجب ألا ينقرر أصلاً إلا بقانون، وأن يكون فرضه لمبررات قوية مستمدة من ضرورة كفالة الأمن والسكينة ووقاية الصحة العامة والآداب العامة، وفي حدود مواجهة ما قد يضر بالمجتمع فعلاً، ويترتب على ذلك، أنه لا يجوز للمشرع فرض نظام الترخيص على ممارسة الحريات التي لا تتصل بهذه الغايات، والتي لا تقبل بطبيعتها فرض الترخيص عليها والتي كفلها الدستور والتي تخرج عن مبررات كفالة الأمن والسكينة والصحة العامة^{٣٤٦}.

لذلك اتجه الفقه والقضاء إلى التضييق من سلطة الضبط الإداري في فرض نظام الترخيص وإخضاعه إلى قواعد والشروط والضوابط الآتية:

١- لا مجال للترخيص أو الإذن السابق في شأن ممارسة حريات يحميها القانون والدستور، وبالأخص الحريات الأساسية كحرية الشعائر الدينية حرية الرأي والتعبير^{٣٤٧}.

بمعنى أنه لا يجوز للوائح الضبط كأصل عام أن تقيد ممارسة الأفراد لها بضرورة الحصول على إذن سابق من الإدارة، إلا إذا أجاز الدستور والقانون ذلك.

٢- وجوب تقييد سلطات الضبط الإداري في حالة إجازة الدستور أو القانون الإذن بالشروط الموضوعية للحصول على كل منهما، بحيث إنه عند تحقق هذه الشروط تلتزم الإدارة بمنح هذا الإذن أو ذلك الترخيص^{٣٤٨}، بمعنى أن الإدارة يجب أن تراعي مبدأ المساواة أمام القانون والمساواة بين الأفراد أو الجماعات ذوي الشأن فيما يخوله من المزايا وما يفرضه من أعباء من أهم الأسس التي تقوم عليها الدولة الحديثة.

^{٣٤٦} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٠.
^{٣٤٧} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣٣٠ لسنة ٤٦ قضائية، جلسة ٤/يونيو/٢٠٠٠، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٥، ص ٩٠٥.
^{٣٤٨} الدكتورة سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص ١٢٧.

وفي حالة مخالفة شروط الترخيص فمن حق سلطات الضبط سحب الترخيص، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي، حيث أقر سلطة العمدة بسحب ترخيص السيارات الأجرة في حالة انتهاك القواعد المطبقة على هذا النشاط، والمنصوص عليها عند منح ترخيص تلك السيارات^{٣٤٩}.

٣- في حالة الحريات التي لم ينظمها الدستور أو القانون فإن نظام الإذن السابق أو الترخيص يجب عدم استعماله واشتراطه إلا في حالة الضرورة وبقدر هذه الضرورة^{٣٥٠}.

وبناءً على ذلك إن من أمثلة الترخيص في مجال المرور، ضرورة قيام السائق بترخيص مركبته قبل السير في الطرق والأماكن العامة، وقد حددت المادة (٣) من القانون المشار إليه سابقاً في شأن المرور وإجراءات ترخيص المركبات الآلية حيث نصت تلك المادة على الآتي: " لا يجوز تسيير أية مركبة من المركبات التي يحددها هذا القانون ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً له في الطريق العام قبل تسجيلها في الإدارة والحصول على شهادتي تسجيلها وملكيته، أو تسيير أية مركبة معدة لخدمة الجمهور بأجر قبل الحصول على شهادة ملكيتها وترخص بتسييرها من الإدارة ".

كما نصت المادة (٩٩) من اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني، على أن: "يقدم طلب تسجيل المركبة إلى الإدارة من مالكيها أو ممن يوكله في ذلك بتوكيل موثق لدى كاتب العدل على النموذج الذي تحدده الإدارة، ويرفق بالطلب كافة المستندات المثبتة لشخصية مالك المركبة ومحل إقامته وصفته وسند ملكيته للمركبة المطلوب تسجيلها، والمستندات الأخرى التي يتطلبها القانون أو هذه اللائحة أو القرارات الصادرة تنفيذاً لهما"^{٣٥١}.

وقد نصت المادة (١٢٤) من اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي بشأن السير والمرور، على أنه: " باستثناء المركبات المعفاة من شروط التسجيل والترخيص، لا يجوز قيادة أية مركبة ميكانيكية أو السماح للغير بقيادتها على الطريق ما لم تكن مسجلة ومرخصة وفقاً لأحكام قانون السير والمرور ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً له"^{٣٥٢}.

^{٣٤٩} الدكتور مجدي فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ١٦٤

^{٣٥٠} المرجع نفسه، ص ١٦٤.

^{٣٥١} المادة (٩٩) الصادر بقرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤.

^{٣٥٢} المادة (١٢٤) الصادر بقرار الوزاري رقم ١٣٠ لسنة ١٩٩٧ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ في شأن السير والمرور والمعدل سنة ٢٠١٧.

كما نصت المادة الثانية من قانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ بإصدار قانون المرور المصري تنص على أن: "... لا يجوز بغير ترخيص من قسم المرور المختص تسيير أية مركبة في الطرق..."

ويستفاد من ذلك بأن أوجب المشرع على طالب ترخيص تسيير المركبة قبل قيادتها على الطريق أن يقدم طلب من مالكيها على النموذج المعد لذلك مرفقاً المستندات المثبتة لبياناته إلى الإدارة العامة للمرور، بعد استيفاء شروط الأمن والمتانة والسلامة في المركبة كما هو منصوص عليه في القانون واللائحة والقرارات الصادرة تنفيذاً لقانون المرور، وبعد التحقق من المستندات واجتياز المركبة الفحص الفني، تصدر سلطة الضبط المروري شهادتي تسجيل وملكية المركبة لمالكها.

وفي هذا الخصوص نصت المادة (١٩) من قانون المرور البحريني على أنه: " لا يجوز لأي شخص أن يقود أية مركبة، عدا ما نص عليه في المادة ٥ من هذا القانون باستثناء الدراجات الآلية التي تصدر بتحديد قرار من الوزير، إلا بعد الحصول على رخصة قيادة تجيز له قيادة تلك المركبة.

ويجب أن يتوافر فيمن يطلب الحصول على رخصة قيادة الشروط الآتية:

١- ألا يقل سنه عن ١٨ سنة ميلادية

٢- أن ينجح في اختبار النظر، وأن يثبت خلوه من العاهات التي تعجزه عن القيادة

٣- أن ينجح في الاختبار الفني لقيادة المركبة التي يطلب الترخيص له قيادتها وفي قواعد المرور وآدابه.

٤- أن يؤدي الرسوم المقررة^{٣٥٣}.

كما نصت أيضاً المادة (١٣) بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي في شأن السير والمرور على أنه: " لا يجوز لأي شخص قيادة أية مركبة ميكانيكية على الطريق ما لم يكن حائزاً على رخصة سارية المفعول صادرة من سلطة الترخيص تخوله حق قيادة ذات نوع المركبة التي يقودها"^{٣٥٤}.

^{٣٥٣} المادة ١٩ من قانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون المرور البحريني.
وحكمة المحكمة الكبرى المدنية البحرينية -الدائرة الإدارية- في الحكم الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٢٢، الدعوى رقم ٣/٠٤٧٠٧/٢٠١٤/٠٢، حيث قضت: " بأنه لا يجوز لأي شخص الحصول على ترخيص لقيادة المركبات إلا بعد الحصول على رخصة قيادة من قبل الجهة الإدارية المختصة وهي الإدارة العامة للمرور ويجب فيمن يتقدم للحصول على رخصة قيادة أن يكون لائق طبيًا. وحيث أن الثابت من الأوراق المدعى عليها الأولى سبق أن منحت المدعي رخصة قيادة ... إلا أنه تم سحب هذه الرخصة بناء على عدم لياقة المدعي الطبية... كما هو الثابت من تقرير اللجان الطبية الموقع على المدعي المؤرخ في ٢٠١٥/١٠/٢٠ بعد إحالته إليها من قبل المحكمة أن المدعي غير لائق صحياً لقيادة المركبة الخفيفة الخاصة لانقطاعه عن العلاج بنفسه وثبت من تخطيط الدماغ وجود زيادة قابليته للتشنجات، الأمر الذي يكون معه مسلك المدعي عليها بعدم منح المدعي رخصة سيطرة قائماً على السبب المبرر له متفقاً وصحيح حكم القانون وبما يتعين معه القضاء برفض الدعوى".
^{٣٥٤} المادة (١٣) الصادر بقرار الوزاري رقم ١٣٠ لسنة ١٩٩٧ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ في شأن السير والمرور والمعدل سنة ٢٠١٧.

ويستفاد من هاتين المادتين أتاحة المشرع لهيئة الضبط المروري سلطة منح رخص القيادة لمن يتقدم بطلب إلى الإدارة العامة للمرور، واستيفاء الشروط التي يجب توافرها فيمن يطلب الحصول على رخصة القيادة والتي وردها قانون المرور واللائحة التنفيذية له حتى تجيز له بقيادة أي نوع من المركبات، وذلك حفاظاً على كافة مستعملي الطريق من خطر الحوادث التي تهدد أمن الطرق.

ويلاحظ مما تقدم بالنسبة لترخيص قيادة المركبات، أن الأصل حرية التنقل واستعمال مالك المركبة لمركبته بالطريقة التي يشاء، ولكن يخشى من قيام فئة من المواطنين بقيادة مركباتهم دون معرفة مسبقة بقواعد السياقة ولم يتعلموها، ويخشى من أن يعرضوا حياة المارة للخطر أو يزهقوا أرواحهم، من هنا وحماية للأمن العام وللصحة العامة اشترطت الإدارة العامة للمرور الحصول المسبق على رخصة القيادة ضمن شروط معينة واختبارات تجرى لهذه الغاية، وأن يجتاز المتقدم تلك الاختبار بنجاح، وذلك حفاظاً على الأرواح والممتلكات العامة والخاصة.

وكما يحق لسلطة الضبط المروري، منح التراخيص في الأحوال الآتية^{٣٥٥}:

١- إذا اقتضت الضرورة شغل الطريق العام لفترة مؤقتة، وجب الحصول على تصريح بذلك، ويجب على الإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافي إعاقة حركة المرور.

٢- لا يجوز وضع على المركبة أية كتابات أو رسوم أو أية بيانات أخرى، إلا بعد الحصول على ترخيص من الإدارة، ويقتصر التصريح على كتابة اسم مالك المركبة وعنوانه وعلامته التجارية أو رمزه ونوع النشاط الذي يمارسه أو تخصص له المركبة.

٣- في حال استعمال المركبات في الإعلان بتركيب مكبر صوت بها أو وضع لافتات أو نماذج مجسمة على المركبة، الحصول على تصريح خاص من الإدارة، وأن يكون التصريح لمدة محددة.

٤- لا يجوز استعمال المركبات في مواكب خاصة أو تجمعات إلا بإذن خاص من رئيس الأمن العام أو من ينوب عنه.

٥- لا يجوز إجراء سباق على الطريق بدون تصريح من رئيس الأمن العام أو من ينوب عنه.

^{٣٥٥} المواد (١٦، ١٢، ١١، ١٠، ٣، ٧، ٢٠٢) من قرار رقم (١٤٥) لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤.

٦- يجب الحصول على تصريح خاص يسمح بالتحميل أو التفريغ في الطريق العام في أماكن وأوقات محددة.

٧- لا يجوز مزاولة مهنة مؤجر الدراجات بجميع أنواعها للغير إلا بعد الحصول على ترخيص من الإدارة.

٨- لا يجوز تعليم قيادة المركبات إلا في مركبات تعليم مرخص لها من الإدارة لا يتجاوز عمرها خمس سنوات من تاريخ صنعها، ولا يجوز إصدار الترخيص إلا إذا كانت المركبة مسجلة بالإدارة.

الفرع الثالث: الإخطار السابق

يعتبر هذا الأسلوب مظهر من مظاهر أنظمة الضبط المرورية، وهو أقل وطأة من سابقه مساساً بالحرية الفردية^{٣٥٦}، فهو لا يمنع الفرد من ممارسته لحقوقه، كما لا يلزمه لممارسة نشاطه أن يحصل على إذن سابق، ولكن ينحصر في إلقاء واجب على الأفراد عند ممارسته للنشاط الجائز أن يخطر سلطة الضبط الإداري مسبقاً، برغبتهم والعزم على القيام بمزاولة هذا النشاط، حتى تكون الإدارة على علم به^{٣٥٧}، ويمكنها من مراقبته وأداء واجبها واتخاذ ما تراه لازماً من إجراءات أو احتياطات لضمان مباشرته على وجه المحافظة على النظام العام بمفهومه العام، وهو حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة^{٣٥٨}، والعمل على منع ما يهدده أو يؤدي إلى الإخلال به.

ويقصد به أيضاً أن النشاط الفردي أصلاً مشروع غير محظور، وأن يستوجب على الأفراد أو الهيئات الخاصة قبل مزاولة النشاط أو الحرية التي يخشى عند ممارستها من تهديد للنظام العام، أن تخطر هيئات الضبط به^{٣٥٩}، حتى يمكنها اتخاذ ما تراه لازماً من الاحتياطات الوقائية التي تمنع أضرار أو تهديد أو احتمال تهديد النظام العام في الوقت المناسب^{٣٦٠} أو الاعتراض على النشاط المخطر به، إذا لم يكن في استطاعة سلطات الضبط اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية الكفيلة لتأمين النظام العام. وتجدر الإشارة أن اللجوء لهذا الإخطار السابق لا يكون إلا إذا نص القانون على ذلك، يستوي في ذلك أن تكون الحرية مقررة دستورياً أو تشريعياً.

^{٣٥٦} للمزيد من التفاصيل عن موضوع الحريات الأساسية، أنظر الدكتور عبدالحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونين المصري والفرنسي. رسالة دكتوراه حقوق القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٢١، نقلاً عن الدكتور أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٢٥١.

^{٣٥٧} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٢١.

^{٣٥٨} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ١٦٥.

^{٣٥٩} الدكتور سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

^{٣٦٠} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ١٦٤.

ويهدف فرض نظام الإخطار التوفيق بين ممارسة الحريات والحقوق الفردية وبين المقتضيات الدستورية والعملية المتصلة بنظام المجتمع وسلامة الدولة، بعدم إعاقة ممارسة هذه الحريات، أو محوها جزئياً فيما لو كان قد فرض عليها نظام الترخيص، وبغير أن يكون ممارستها في نفس الوقت مطلقة لا ضابط لها فيما لو أعفيت حتى من قيد الأخطار عنها^{٣٦١}.

الطبيعة القانونية لنظام الإخطار: اختلف الفقه حول تحديد الطبيعة القانونية لنظام الإخطار أو الإعلان السابق، فالبعض ينكر الصفة الوقائية لنظام الإخطار، ويرى أنه يدخل في نطاق القانون، أي النظام العقابي، وذلك على عكس الترخيص الذي يدخل في نظام الضبط، أي النظام الوقائي.

ويرى البعض الآخر أن الإخطار نظامٌ وقائي، وذلك لأن لما للإدارة من سلطة فيه للمعارضة، وهي سلطة مقررّة لوقاية المجتمع من الأضرار التي تنتج حتماً عن ممارسة الحريات بغير استيفاء الشروط التي قررها المشرع سلفاً لتحقيق هذه الغاية الوقائية، وعلى هذا الأساس تعتبر المعارضة في الإخطار من الناحية العملية كرفض الترخيص ويكون الإخطار بذلك نظاماً وقائياً لا عقابياً^{٣٦٢}.

وتتفق الباحثة مع الدكتور حسام مرسي في أن الإخطار نظامٌ وقائي ويمثل قيد على ممارسة الحريات الفردية، وأنه لازم في بعض الحالات حين تقدر الإدارة وجوب علمها السابق لممارسة نشاط معين لتتخذ في الوقت المناسب ما تراه ملائماً لحماية النظام العام من أي ضرر يعكر صفوة. ولا يجوز لجهات الضبط أن تفرض نظام الإخطار السابق إلا في الظروف الاستثنائية لأن القانون هو الذي يتكفل عادة بذلك.

ويتضمن الإخطار الذي نص عليه المشرع إشعار إدارة المرور من خلال تقديم بيانات ومعلومات معينة قبل ممارسة الحريات الفردية أو مزاوله نشاط معين حتى تكون على بينة من موضوع النشاط مقدماً، واتخاذ ما تراه مناسباً من القرارات لمواجهة نشاط الأفراد، وتعتمد الإدارة بعد ذلك إلى التحقق من صحة البيانات الواردة والمقدمة في الإخطار، ومدى استيفائها للإجراءات والشروط الموضوعية والشكلية التي تطلبها القانون المرور واللائحة التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً له، لتتمكن من أخذ الحيطة والحذر، وتجنب كل ما من شأنه المساس بالنظام العام أو أحد عناصره.

^{٣٦١} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٨٤.

^{٣٦٢} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٢-٤٠٣.

وأن الإدارة في نظام الإخطار لا تعترض على ممارسة النشاط، حيث يكون للأفراد ممارستها بمجرد الإخطار أما عندما يكون مصحوباً بحق الإدارة في الاعتراض عليه خلال مدة معنية فإن يقترب من نظام الترخيص^{٣٦٣}.

ومثال على الإخطار أو التبليغ في مجال الوقاية من الحوادث المرورية ما أوجبه المادة (١٤) من قانون المرور البحريني، والتي تنص على أن: " وعلى من سجلت المركبة باسمه إخطار الإدارة بكل تغيير في أجزائها الجوهرية بما يجعلها غير مطابقة للبيانات المدونة بشهادة ملكيتها، وبأي تغيير لمحل إقامته الثابت بشهادتي الفحص والملكية أو في حالة نقل ملكية المركبة.

وإذا توفي مالك المركبة أو حكم باعتباره مفقوداً وجب الورثة أو من يمثلهم إخطار الإدارة بذلك. وتحدد اللائحة التنفيذية أجزاء المركبة الجوهرية، وكيفية الإخطار في حالة تغييرها وإجراءات تحديد المسئول عن المركبة في حالات تعدد الملاك أو وفاة المالك أو فقده^{٣٦٤}.

كما نصت المادة (١١٥) من اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني، على أنه: " يتعين تقديم المركبة للإدارة خلال أسبوع من اليوم التالي للإخطار بالتغيير في أجزائها الجوهرية أو وجوه استعمالها أو وصفها، مع طلب إجراء الفحص الفني على النموذج الذي تعده الإدارة لهذا الغرض، وسداد رسوم الفحص^{٣٦٥}.

كما نصت أيضاً المادة (١٤٠) الفقرة الثانية من اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي في شأن السير والمرور، على أنه: (لا يجوز تعديل هيكل المركبة الميكانيكية أو تغيير لونها إلا بترخيص مسبق من سلطة الترخيص، ويلتزم صاحب المركبة الميكانيكية أن يطلب من سلطة الترخيص معاينة المركبة عقب إجراء أي تعديل جوهري في محركها أو هيكلها أو تغيير لونها)^{٣٦٦}.

نلاحظ من خلال هذه النصوص بأن المشرع البحريني والمصري قد نصا في قانون المرور أن لمالك المركبة إخطار الإدارة العامة للمرور بكل تغيير يطرأ على الأجزاء الجوهرية، وهي القاعدة،

^{٣٦٣} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٨٤.

^{٣٦٤} المادة (١٤) الصادر بقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤ من قانون المرور البحريني.

^{٣٦٥} المادة (١١٥) الصادر بقرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤.

^{٣٦٦} المادة (١٤٠) الصادر بقرار الوزاري رقم ١٣٠ لسنة ١٩٩٧ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ في شأن السير والمرور والمعدل سنة ٢٠١٧.

كما نصت المادة (١٧) الصادر بالقرار رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ بشأن قانون المرور المصري على أن: " على المرخص له إخطار قسم المرور المختص قبل إجراء أي تغيير في الأجزاء الجوهرية للمركبة، وبكل تغيير جوهري في وجوه استعمال المركبة أو وصفها بما يجعلها غير مطابقة للبيانات المدونة بالرخصة. وفي جميع الأحوال لا يجوز تسيير المركبة بما لحقها من تغيير قبل الموافقة عليه وإتمام الفحص الفني...".

المحرك وجسم المركبة، ويعتبر تغييراً جوهرياً في وجوه استعمال المركبة كتغيير نوع الانتفاع أو الاستغلال أو الاستخدام الثابت في شهادة الملكية، ويعتبر أيضاً تغييراً جوهرياً في أوصاف المركبة تغيير البيانات الواردة في شهادة الملكية الخاصة بشكل المركبة وأوصافها ولونها وأي من بيان خاص ثابت في الشهادة.

في حين أن المشرع الإماراتي نص في القانون الاتحادي للمرور والسير والذي جاء على نقيض القانون المرور البحريني والمصري فيما يتعلق بتغيير الأجزاء الجوهرية للمركبة، بحيث جعل لمالك المركبة أخذ الترخيص المسبق قبل إجراء التعديلات الجوهرية من سلطة الضبط المروري، أما فيما يتعلق بتغيير محل إقامة مالك المركبة فقد اتحد القانون البحريني والدول المقارنة بالأخذ بنفس الوسيلة وهي الإخطار من قبل مالك المركبة لسلطة الضبط المروري إلا أنهم اختلفوا في المدة بحيث جعل قانون المرور البحريني الاخطار خلال أسبوع من اليوم التالي لتاريخ التغيير، أما قانون الاتحادي الاماراتي جعل الاخطار خلال أربعة عشر يوماً في حالة تغيير العنوان الإقامة، وقانون المرور المصري جعل الاخطار خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ التغيير.

الآثار المترتبة على نظام الإخطار

بما أن الإخطار كصورة من صور التنظيم الضبطي نظام وقائي فإنه يظهر في شكلين^{٣٦٧}:

١- الإخطار غير المقترن بحق الإدارة بالاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية وهو أقل إعاقة للحرية، لأن الفرد يمكن له أن يباشر النشاط بمجرد أخطار الإدارة عنه، ودون انتظار موافقتها.

٢- الإخطار المقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية خلال ميعاد محدد، وهو بذلك يقترب من نظام الترخيص، والفارق بينهما في هذه الحالة أن النشاط المخطر به يبقى في العادة على إمكان ممارسته بعد الإخطار عنه مباشرة، بحيث لا تمنع هذه الممارسة إلا عند الاعتراض عليه في الميعاد المحدد، إما النشاط المطلوب الإذن فيه فلا يجوز ممارسته قبل صدور قرار إيجابي صريح بالترخيص فعلاً، فلا يمكن للفرد أن يقود سيارته بغير صدور ترخيص من الإدارة مهما طال الأمد على طلبه حتى ولو حدد للإدارة أجل تحدد فيه موقفها من الترخيص^{٣٦٨}.

^{٣٦٧} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٦٤.

^{٣٦٨} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٣.

التمييز بين الإخطار والإذن السابق

إن الفارق بين الإخطار وبين الإذن السابق أن النشاط المخطر عنه ينص في العادة على إمكان ممارسته بعد الإخطار عنه مباشرة، بحيث لا تمنع هذه الممارسة إلا عند الاعتراض عليه في الميعاد المحدد قانوناً أما النشاط المطلوب الإذن فيه فلا يجوز ممارسته قبل صدور قرار إيجابي بالترخيص فيه فعلاً، حتى ولو كانت القاعدة الشارعة حددت للإدارة أجلاً تحدد فيه موقفها من الترخيص^{٣٦٩}.

الفرع الرابع: تنظيم ممارسة أنشطة الأفراد المرورية

يعد هذا الأسلوب بأنه أقل مظاهر أنظمة الضبط الإداري المروري تقييداً للأنشطة الفردية، وهو المفضل عن باقي مظاهر الأخرى، فلا تحظر الأنظمة هنا النشاط المراد ممارسته ولا تخضعه لترخيص معين أو حتى للإخطار، بل يقتصر على مجرد تنظيم لممارسة الأنشطة الفردية حفاظاً على النظام العام^{٣٧٠}، كتنظيم حركة المرور من حيث السرعة أو حركة السيارات باليمين أو على اليسار وسير ووقف المركبات وتخصيص الأماكن المحددة لتخفيف السرعة. ويلاحظ هنا أن مثل هذه الشروط التنظيمية قد يحددها القانون نفسه، لكن المشرع في حالات عديدة يترك أمر تحديدها للوائح الضبط^{٣٧١}.

ويقصد بتنظيم النشاط قيام سلطة الضبط بالتدخل في النشاط الفردي بمجال المرور من حيث كيفية ممارستها وحدود تلك الممارسة من خلال توجيهات وأوامر إرشادية وتوضيحية باستعمال الرسومات أو أشكال معينة وعبارات دالة على كيفية ممارسة ذلك النشاط بطريقة منتظمة، وتهدف إلى الحفاظ على أرواح وممتلكات الأفراد في المجتمع وذلك بتنظيم النشاط الفردي، حفاظاً على النظام العام بمضمونه الشامل وليس بهدف تقييد حرية الأفراد^{٣٧٢}.

ويعد هذا الأسلوب أقل الأساليب تقييداً للأنشطة الفردية لأنه يسمح لهيئات الضبط الإداري في وضع قيود وضوابط على الأفراد عند ممارستهم أنشطتهم بحرية. بيد أنه لا يجوز أن يصل التنظيم إلى درجة الحظر متى كان النشاط مشروعاً، وأن يكون التنظيم منطوياً على أقل القيود إعاقاً للحرية^{٣٧٣}.

^{٣٦٩} الدكتور حسام مرسي، مرجع سابق، ص ٤٠٤.

^{٣٧٠} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٧٧.

^{٣٧١} الدكتور محمد محمود سعيد، المرجع السابق، ص ١٦٥.

^{٣٧٢} الدكتور أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص ٣٥.

^{٣٧٣} الدكتور محمد عبيد الحساوي القحطاني، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

وإذا كان الأصل هو ممارسة الحرية، والاستثناء على ذلك هو تنظيم النشاط، فإن ذلك يترتب عليه إلا يؤدي التنظيم إلى حظر ممارسة حرية من الحريات، متى كان الحق في ممارستها مشروعاً، وغير مخالف للقانون، وأن يكون الغرض من التنظيم هو حماية النظام العام حصراً^{٣٧٤}، وأن يتضمن التنظيم الضابط كافة الاستثناءات المشروعة التي ترد على القاعدة الضابطة ولو كانت هذه القاعدة مؤقتة، لذا فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي على أن: (فحظر المرور أو الوقوف بالسيارات في شارع معين لأسباب تتعلق بأمن الناس بسبب تعبيد هذا الطريق، لا يمنع من إباحة مرور المشاة للعودة إلى مساكنهم)^{٣٧٥}.

وأمثلة على تنظيم النشاط في مجال الوقاية من حوادث المرور^{٣٧٦}:

- إلزام السائق بقيادة مركبته الجانب الأيمن من نهر الطريق المعد للسير في الاتجاهين.
- إفساح قائد المركبة الطريق لمرور الموكب الرسمية أو مركبات الطوارئ (كالإطفاء والإسعاف والأمن العام) أثناء تحركها متجهة للقيام بخدمة طارئة عاجلة.
- لا يجوز تسيير مركبة في الطريق العام تصدر منها أصوات مزعجة، أو ينبعث منها دخان كثيف، أو رائحة كريهة، أو يتطاير من حمولتها أو تسيل منها مواد قابلة للاشتعال أو مضرة بالصحة أو مؤثرة على صلاحية الطريق للمرور أو يتساقط من حمولتها أشياء تشكل خطراً على مستعملي الطريق العام أو تؤذيهم.
- لا يجوز لسائق تجاوز المركبات بالقرب من تقاطع الطرق والمنعطفات.
- يجب على السائق تهدئة السرعة بالمناطق المأهولة بالسكان أو عند الاقتراب من المستشفيات والمدارس ودور العبادة أو من أماكن عبور المشاة.

ومن الجدير بالذكر أن الإشارات المرورية بأنواعها إنما تهدف إلى توفير الأمن والسلامة على الطرق، وبالتالي ينبغي اختيار وضع الإشارة بشكل مدروس، وليس بطريقة عشوائية، ومن ناحية أخرى يجب إجراء دراسات تقييمية دورية لبيان مدى ملاءمة تلك العلامات والارشادات المرورية، بقصد تحسين أدائها حتى تؤدي الدور المنشود لها والمتمثل في تحسين حركة المرور الآمن لأفراد المجتمع.

^{٣٧٤} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٧٧.

^{٣٧٥} الدكتور أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

^{٣٧٦} المواد (٣٥، ٣١، ٣٩، ٤٥) من قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون المرور البحريني.

وترى الباحثة أنه ينبغي أن يكون التنظيم منطوياً على أقل إعاقة لحرية التنقل، فالحرية هي الأصل والاستثناء هو التنظيم، ولكن يوجد تنظيم لها بشرط أن يكون مطابقاً لغرض وصيانة النظام العام وضرورات تحقيق السلامة المرورية لكافي مستعملي الطريق وذلك للتقليل من الحوادث المرورية.

المطلب الثاني

جزاءات وتدابير الضبط الإداري في مجال المخالفات المرورية

تحتل الجزاءات والتدابير الإدارية المتخذة من قبل سلطات الضبط الإداري والتي تفرضها على مرتكبي المخالفات المرورية من الأفراد أهمية بالغة في الحد من ظاهرة ازدياد الحوادث والجرائم المرورية، وهي ذات طبيعة مالية كالغرامة، وقد تكون عقوبة للحرية كالاقتال الإداري، أو إدارية كسحب أو حجز رخص القيادة، أو منهية لروابط العلاقة القانونية القائمة على الترخيص باستخدام المركبات واستعمالها بأوجه الاستخدام المختلفة في مجال نقل الركاب وشحن البضائع (كإلغاء ترخيص القيادة).

ويقصد بالجزاء الإداري التدبير الوقائي الذي تتخذه سلطات الضبط الإداري، والذي يراد به منع الإخلال بالنظام العام وهو غالباً يمس المصالح المادية والأدبية للشخص المخالف^{٣٧٧}، وهو إجراء صارم شديد الوطأة على الحريات، حيث تقوم هيئات الضبط الإداري بموجب النصوص التشريعية باتخاذ تدابير وقائية تمس حرية الأفراد، وذلك للمحافظة على النظام العام.

وسمي بالجزاء لأن فيه مساساً خطيراً لحرية الأفراد أو مالهم أو نشاطهم ومهنتهم. وهذا الجزاء تمارسه هيئات الضبط الإداري بوصفها سلطة عامة على مهمة الضبط الإداري، وليس بوصفها قائمة مقام القضاء في إيقاع العقاب، فطبيعته الأصلية هو كونه تدبير وقائي يراد به انتقاء إخلال بالنظام، ظهرت بوارده وخفيت عواقبه، فالغرض من إيقاعه وقائي هو صون النظام العام^{٣٧٨}.

ووصف الجزاءات بأنها إدارية وقائية، لا يعني أن الإدارة تتخذها دون سند قانوني من نصوص القانون، إذ الغالب أن هذه الجزاءات تقرر بنصوص قانونية (تشريعية أو لائحية)، ولكن الإدارة هي التي تستقل بتوقيعها نظراً لشدة وطأتها على الحريات^{٣٧٩}، علاوة على أنها لا تصدر عن السلطة

^{٣٧٧} الدكتور سعاد الشرفاوي، مرجع سابق، ص ١٣١.

^{٣٧٨} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٨٦.

^{٣٧٩} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٣٥.

القضائية، ومن ثم فإن هذه الجزاءات تخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية.

ويعد أسلوب توقيع الجزاءات على مرتكبي مخالفات المرور من الأساليب التي تتبعها سلطات الضبط المروري لمعالجة الاختلالات التي تصيب النظام العام، والذي يعد الأمن العام أحد عناصره والسلامة المرورية أو أمن الطريق العام أحد أهم مظاهره، وذلك بغلق المجال أمام مصدر التهديد وعدم إتاحة الفرصة له من التمكن من إحداث الضرر، وبالتالي فهو أسلوب قاهر لمصدر التهديد، وملزم له بإزالة أسباب التهديد منعاً للإخلال الذي يقع بالنظام العام، كما أن الإدارة عندما تقوم بتوقيع هذه الجزاءات إنما تقوم بها اعتماداً على وظيفة الضبط الإداري المناطة بها للمحافظة على النظام العام داخل المجتمع.

وتعد تلك التدابير الوقائية مؤقتة وليست نهائية حيث يراد بها الضغط على الأفراد للانصياع إلى حكم التنظيم، ومراعاة المحافظة على النظام العام، ولذا يقاس على قدر ضرورته، ومدى صلاحيته لصيانة النظام العام، كما يحق لهيئات الضبط الإداري الرجوع فيه بسحب قرارها، إذا ما تبين لها أن أسباب الإخلال زالت^{٣٨٠}.

ومثال على ذلك ما يكفله قانون المرور لرجل المرور إيقاف أي مركبة مخالفة لشروط الأمن والمتانة وحجزها، لفحص المركبة فنياً ومتى كانت مهددة لأمن الطريق والحركة المرورية، وكذلك سحب الرخصة ولوحات أرقام المركبة لحين إصلاح المركبة بمعرفة مالكها، بحيث لو ترك الأمر على هذا الوضع لأصيب كثير من الأفراد ومستعملي الطريق بأضرار نتيجة للحوادث التي تنجم عن استعمالها، فالجزاء الإداري في هذه الحالة غايته درء هذا الضرر الذي يهدد النظام العام.

وكذلك من يقود سيارته بسرعة كبيرة قد يؤدي إلى وقوع حوادث بالطرق العامة، ويهدد حياة المارة ففي هذه الحالة يكون لهيئة الضبط المروري توقيع جزاء على هذا السائق بسحب ترخيص قيادته لمدة معينة ومنعه من قيادة المركبة حتى يشعر بأنه أخطأ ولا يعود لذلك مرة أخرى.

ونوه إلى أن الجزاءات المشار إليها إنما توقعها الإدارة وتطبقها بعد إقرارها على القوانين والأنظمة المرورية من اللائحة التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً لها، وليست من تلقاء نفسها باعتبارها

^{٣٨٠} الدكتور عبد السلام هابس السويفان، سلطات الضبط الإداري في تنظيم حرية التنقل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٤٤، نقلاً عن علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ٨٦.

ليست سلطة مطلقة في إتخاذ تلك التدابير الوقائية، وفي حال مخالفتها لمبدأ المشروعية تخضع لرقابة القضاء الإداري.

يستفاد مما سبق أن الجزاءات الإدارية في مجال مخالفات قانون المرور واللائحة التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً لها قد باتت طريقاً مألوفاً لتطبيق القانون، أملتته ضرورات التوازن بين حق الأفراد في التمتع بالحقوق والحريات العامة المقررة لهم في الدساتير وبين واجب الإدارة الدستوري في السهر على تطبيق القوانين وتنفيذها، ومن ثم فلا تثريب على المشرع إذا أناط بجهة إدارية سلطة ردع من يخالف القوانين والقرارات كأثر لامتيازات السلطة العامة^{٣٨١}.

وهذه الجزاءات وإن كانت وسيلة فعالة لضمان احترام تطبيق القانون، فإنها في الوقت ذاته وسيلة سريعة لكفالة فاعلية المهمة التنفيذية للسلطة الإدارية، وهذه السرعة التي يتميز بها الجزاء الإداري تجعله أجدى في مواجهة المخالفات القانونية وخصوصاً اليسيرة منها^{٣٨٢}.

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول في هذا المبحث بشكل من التفصيل الجزاءات والتدابير الإدارية في مجال المخالفات المرورية، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: تمييز الجزاء الإداري عن غيره من الجزاءات الأخرى.

الفرع الثاني: صور الجزاء الإداري

الفرع الأول: تمييز الجزاء الإداري عن غيره من الجزاءات الأخرى

ويختلف الجزاء الإداري الضبطي عن الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي والجزاء المدني والتدبير الاحترازي، وسوف نعرض اختلافه عن غيره من أنواع الجزاء في الآتي:

أولاً: الجزاء الإداري والجزاء التأديبي

"مشروعية الجزاء، جنائياً كان أم مدنياً أم تأديبياً، مناطها أن يكون هذا الجزاء متناسباً مع الأفعال التي أثمها المشرع أو حظرها أو قيد مباشرتها، فالأصل في العقوبة مشروعيته"^{٣٨٣}، ويعرف الجزاء التأديبي أنه (جزاء ذو نوعية خاصة يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون مساس بحريته أو

^{٣٨١} الدكتور سليم سلامة حتامله، مرجع سابق، ص ٣٥٨.

^{٣٨٢} المرجع نفسه، ص ٣٥٩.

^{٣٨٣} حكم المحكمة الدستورية البحرينية طعن ٣ و ٤ سنة ٢ قضائية جلسة ٢٦ يونيو ٢٠٠٦، منشور في الجريدة الرسمية عدد ٢٧٤٦ بتاريخ ٥ يوليو ٢٠٠٦.

ملكيتها الخاصة بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة تتصل اتصالاً وثيقاً بالعمل الوظيفي ويترتب عليها الحرمان أو الانتقاص من امتيازات الوظيفة^{٣٨٤}، وتتفق الجزاءات التأديبية في جميع دول العالم المختلفة من حيث طبيعتها وإن اختلفت في عددها، وهي إما جزاءات معنوية أو أدبية كالتنبيه شفوياً والإنذار كتابياً، وإما جزاءات تمس مزايا الوظيفة كالخصم من الراتب، أما جزاءات تمس العلاقة الوظيفية كالفصل من الخدمة^{٣٨٥}. تعد الجزاءات التأديبية أهم مسائل التأديب لما لها من آثار كبيرة على المركز القانوني للموظف، وإذا كان القانون لم يتوصل إلى تحديد الأفعال التي تعتبر جريمة تأديبية إلا أن حدد المشرع الجزاءات التأديبية، وحدد أيضاً السلطات المختصة بتوقيعها، فعندما يرتكب الموظف مخالفة تأديبية يعد بمقتضاه خارجاً على مقتضى الواجب الوظيفي، ويستوجب توقيع جزاء تأديبي عليه، فالجزاء التأديبي يعتبر وسيلة من الوسائل الرادعة تطبقها السلطة التأديبية المختصة على الموظف المخطئ من أجل ضمان حسن سير العمل بالمرفق العام. ويتمثل الهدف من توقيعه مجرد اصلاحه ومنعه من العودة إلى ارتكاب الفعل الذي يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة أو حثه على القيام بالأعمال المكلف بها وعدم الامتناع عنها وتقويم سلوك الموظف.

فالجزاء الإداري يتفق مع الجزاء التأديبي في أن الإدارة توقعهما، ولكن توجد أوجه اختلاف بين الجزاء التأديبي والجزاء الإداري: -

١- أن الجزاء التأديبي يوقع على من يرتبط بالإدارة برابطة الوظيفة العامة، فهو جزاء إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه. أما الجزاء الإداري توقعه الإدارة على أفراد المجتمع لإخلالهم بالنظام العام، وهي تواجه خطورة محتملة في المستقبل، والخطورة لا تتصل بجريمة إنما في حالة شخصية تنبئ عن خطر سيقع^{٣٨٦}.

٢- أن الجزاء التأديبي يوقعه الرئيس الإداري أو المحكمة التأديبية أو الهيئات المهنية كالنقابات، بينما الجزاء الإداري توقعه هيئات الضبط الإداري.

٣- الجزاءات التأديبية ذات طابع عقابي، أما الجزاءات الإدارية الضبطية فهي ذات الطابع الوقائي^{٣٨٧}.

^{٣٨٤} الدكتور مجدي أحمد فتح الله، مرجع سابق، ص ١٨٧.

^{٣٨٥} طبقاً للمادة (٢٣) من مرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٩ بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية بمملكة البحرين الصادر بالمرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠، كما حددت الجزاءات التأديبية المادة (٨٣) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم ١٧ لسنة ٢٠١٦.

^{٣٨٦} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ١٨٧.

^{٣٨٧} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٩٥٥/١١/٥ المجموعة السنة الأولى، ص ٤١، أشار اليه الدكتور محمد فوزي النويجي، مرجع سابق، ص ١٣٧.

٤- الجزاء التأديبي أحاطه المشرع بضمانات إجرائية قانونية عند توقيعه على الموظف العام المخالف لواجبات وظيفته التي نصت عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر رؤسائه، بينما الجزاء الإداري لم يقرر له المشرع ضمانات قانونية ولا قضائية.

ثانياً: الجزاء الإداري والجزاء الجنائي

يتفق الجزاء الإداري والجزاء الجنائي، في أن كلا منهما عبارة عن عقوبة منصوص عليها في القانون لمن يخالف القاعدة القانونية، إلا أنهما يختلفان عن بعضهما فيما يلي:

١- الجزاء الإداري الضبطي ذات طابع وقائي غرضه وقاية النظام العام، أما العقوبة الجنائية غايتها ردع ومعاقبة الجاني بعقوبة منصوص عليها في قانون العقوبات بعد ارتكابه الجريمة.

٢- الجزاء الجنائي تختص بتوقيعه المحاكم الجنائية، أما الجزاء الإداري توقعه هيئات الضبط الإداري.

٣- الجزاء الجنائي أحاطه المشرع بضمانات قانونية وقضائية وهي واجبة الإلتزام عند توقيع العقوبة الجنائية، في حين أن الجزاء الإداري لم يحطه المشرع بالضمانات القانونية والقضائية، وبالتالي تملك السلطة الإدارية توقيعه دون اللجوء للقضاء.

٤- الجزاء الجنائي له قوة الشيء المقضي به لأنه يأتي في صورة حكم تقضي به المحاكم، أما الجزاء الإداري فليست له قوة الشيء المقضي به، ومن ثم يجوز لهيئة الضبط الإداري الرجوع فيه وسحبه إذا تبين لها أن أسباب الإخلال بالأمن قد زالت، كما أنه باعتباره قراراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء.

ثالثاً: الجزاء الإداري والجزاء المدني

الجزاء المدني هو الأثر المترتب على مخالفة قاعدة من قواعد القانون المدني، والغرض منه هو الضغط على إرادة الأفراد حتى يمتثلوا لأوامر القانون ونواهيه، ويهدف إلى احترام القاعدة القانونية وكفالة الأمن والاستقرار في المجتمع، ولذا يعد الجزاء المدني حق خاص يتقرر لصالح من لحقه الضرر، ومن ثم له أن يطالب في دعوى مدنية بهذا الجزاء. وصور الجزاء المدني هي: التنفيذ المباشر، إعادة الحال إلى ما كان عليه، التعويض.

تختلف الجزاءات الإدارية عن الجزاءات المدنية فيما يلي:

- ١- الجزاءات الإدارية توقعها هيئة الضبط الإداري، في حين أن الجزاءات المدنية توقعها المحاكم المدنية.
- ٢- يتمثل الجزاء الإداري في فرض قيد يمس الحرية الشخصية كالاقتال، أو حرية ممارسة مهنة معنية أو على ملكية الأموال كالمصادرة، أما الجزاءات المدنية تتمثل في إبطال الالتزام أو فسخه ونقضه أو الحكم بالتعويض للمضرور^{٣٨٨}.
- ٣- الغرض من توقيع الجزاءات الإدارية هو وقاية النظام العام بعناصره الثلاث الأمن والصحة والسكينة العامة، أما الغرض من توقيع الجزاء المدني فهو منع مخالفة القواعد الآمرة في القانون المدني.
- ٤- الجزاءات الإدارية توقع حال الإخلال بالنظام العام الذي يهتم به هيئات الضبط الإداري، في حين توقع الجزاءات المدنية لحماية النظام العام الاقتصادي لدائرة المتعاقدين.

رابعاً: الجزاء الإداري والتدابير الاحترازية

أن الجزاءات الإدارية والتدابير الاحترازية تتفقان في أن كلا منهما تدابير ذات طابع وقائي، ولكنهما يختلفان في الآتي:

١- التدابير الاحترازية عبارة عن الإجراءات التي يواجه بها المجتمع خطورة إجرامية كامنة في شخص مرتكب الجريمة بقصد منعها والوقاية من خطورة إجرامية محتملة، ولذلك تسمى بقانون العقوبات البديلة^{٣٨٩}.

٢- أما الجزاء الإداري فغاياته المحافظة على النظام العام في المجتمع فهو لا يواجه إخطاراً توصف بالجريمة أو خطر ارتكاب جريمة خطيرة، ولا يقع بمناسبة وقوع جريمة منصوص عليها في قانون العقوبات، ولا شك أن مدلول الأمن العام أضيق من النظام العام.

ويمكننا أن نلخص مما سبق، بخصوص طبيعة الجزاءات الإدارية وتمييزها عن غيرها من الجزاءات الأخرى في أنه تدبير ضبطي وقائي يهدف للمحافظة على النظام العام، بحيث لا يسمح لمصدر الإخلال أو التهديد بالتمادي في إحداث الضرر، ويلزم محدث الضرر بإزالة أسباب التهديد،

^{٣٨٨} الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٦.
^{٣٨٩} قانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٧ بشأن العقوبات والتدابير البديلة البحريني.

كما أنه أسلوب ضبطي يقتزن بالتنفيذ، وذلك باعتباره جزاء يمس حرية الفرد أو نشاطه المهني، ويمنع مصدر التهديد بحيث لا يتمكن من الإضرار بالغير.

الفرع الثاني: صور الجزاء الإداري

تتعدد صور الجزاءات الإدارية التي تقوم سلطة الضبط الإداري بتوقيعها على الأفراد حماية النظام العام وبالأخص أمن الطرق من أن يعتدى عليه أحد، وقد فرض قانون المرور وأنظمتة ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً له في مملكة البحرين والدول المقارنة، تعليمات ونصت على جملة من الجزاءات الإدارية توقعها سلطات الضبط الإداري على الأفراد المخالفين لأحكامه، نورد هنا مفصلة تباعاً على الوجه الآتي:

أولاً: الغرامات المالية

ثانياً: سحب رخصة القيادة وشهادة تسجيل المركبة

ثالثاً: حجز المركبة

أولاً: الغرامات المالية

تعد الغرامة المالية من أهم صور الجزاءات الإدارية المالية، وأوسعها تطبيقاً في المخالفات ذات الطابع المالي والاقتصادي في مجال المرور، وقانون المرور البحريني نص على مجموعة من العقوبات المالية بمناسبة ارتكاب سائقي المركبات مخالفات مرورية لعدم التزامهم بقواعد وأحكام السلامة المرورية على الطرق التي جاء بها ونظمها قانون المرور واللائحة التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً له، وهي عبارة عن مبالغ مالية منصوص عليها في القانون ومحددة سلفاً بحسب نوع ودرجة المخالفة وضمن مدد محددة وإجراءات خاصة، ولإدارة العامة للمرور أن تحصلها من السائق في حالة إخلاله بالتزاماته، دون حاجة إلى حكم قضائي ابتداءً، أو إلى إثبات ما أصاب النظام العام عموماً والأمن العام المروري خصوصاً من ضرر، فالضرر يفترض افتراضاً لا يقبل إثبات العكس. بحيث لا يعفي المخالف منها إذا ما توافرت شروط استحقاقها، وفرضها عليه بحصول الإخلال السائق بالقانون واللائحة التنفيذية والقرارات المنفذة له، وفي كل الأحوال يترتب على دفع الغرامة المالية سقوط المخالفة المرورية في حق السائق.

تعرف الغرامة المالية كجزاء إداري مالي بأنها مبلغ من النقود تقرره جهة الإدارة المختصة وتقرضه على المخالف بدلاً عن ملاحقته جنائياً عن المخالفة^{٣٩٠}. أو تعرف الغرامة المالية كجزاء إداري مروري فهي عبارة عن مبلغ من المال تقرضه هيئة الضبط المروري على مرتكب المخالفة المرورية، والذي يلتزم بسداده عوضاً عن تعرضه للمتابعة الجنائية جراء الفعل المخالف للقانون والأنظمة المرورية.

وجدير بالذكر أن الغرامة المالية الواردة في التشريعات المرورية ترد بحسب نوع ودرجة المخالفة المرتكبة، فقد يحددها المشرع بشكل مبلغ من المال تقرضه الإدارة على السائق المخالف، أي يكون بشكل مبلغ محدد وثابت عن كل مخالفة مرورية، وفي غالب الأمور تحدد الغرامة من قبل المشرع، وأحياناً ترد الغرامة بشكل حدين تختار الإدارة إطارهما المقدار المناسب، علماً أن القرار الإداري الصادر بشأن مقدار الغرامة يخضع لرقابة القضاء، ومن ثم يجوز الطعن فيه أمام الجهة المختصة وفقاً للقانون وطبقاً للشروط والإجراءات والموعود المحدد لذلك.

وهذا الإجراء من الجزاءات الإدارية أوضحه المشرع البحريني والدول المقارنة، ومنها ما نصت عليه المادة (٤٥) من قانون المرور البحريني، على أن: (مع عدم الإخلال بالتدابير المقررة وفقاً لأحكام هذا القانون أو بأية عقوبة أشد منصوص عليها في أي قانون آخر، يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرين ديناراً ولا تجاوز مائة دينار كل من ارتكب فعلاً من الأفعال الآتية:

١- قيادة مركبة بطريقة يترتب عليها إعاقة حركة المرور بالطريق العام.

٢- سماح قائد المركبة بوجود ركاب على أي جزء خارجي من المركبة.

٣- قيادة المركبة ليلاً بدون استعمال الأنوار الأمامية والأنوار الخلفية الحمراء أو عاكس الأنوار...)^{٣٩١}.

كما نصت المادة رقم (٥٦) الفقرة الأولى من تعديل بعض أحكام قانون المرور، على أن: (مع عدم الإخلال بالتدابير المقررة وفقاً لأحكام هذا القانون، وبأي عقوبة أشد منصوص عليها في أي قانون آخر، يجوز التصالح في كل أو بعض الجرائم ... ولا يجوز التصالح إذا نتج عن جريمتي تجاوز الإشارة الضوئية باللون الأحمر طبقاً للفقرة الثانية من المادة (٤٨) أو تجاوز الحد الأقصى للسرعة المقررة طبقاً للفقرة الثالثة من المادة (٥٠)، حادث أدى إلى إصابة أحد الأشخاص أو الوفاة)^{٣٩٢}.

^{٣٩٠} الدكتور انتصار الاسدي، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

^{٣٩١} المادة (٤٥) الصادر بقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤ من قانون المرور البحريني.

^{٣٩٢} المادة رقم (٥٦) الفقرة الأولى الصادرة بالقانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٨ بتعديل بعض أحكام قانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤. ويرى الباحث أن المشرع البحريني أحسن صنعا، بتعديله المادة (٥٦) الفقرة الأولى، وذلك بأن يجوز التصالح في

كما نصت المادة (١٩٠) من اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي، على أنه: " يجري التصالح بشأن مخالفات القانون الاتحادي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المشار إليه وهذه اللائحة وفقاً لجدول المخالفات والغرامات المرفق بها.

وعلى المخالف تسديد الغرامة المقررة خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ الإخطار بها وإلا وقعت غرامة إضافية قدرها عشرة دراهم عن كل شهر تأخير أو جزء منه بعد هذه المدة وذلك مع مراعاة عدم تجاوز قيمة الغرامة خمسمائة درهم.

وعلى سلطة الترخيص المختصة تجديد مطالبة صاحب الشأن بسداد الغرامة المقررة مرة كل ستة أشهر على الأقل^{٣٩٣}.

باستقراء تلك النصوص من قانون المرور يستخلص لنا بأن على مأمور الضبط القضائي المختص عند تحرير المخالفة أن يعرض التصالح على المخالف لقانون المرور، وعلى المخالف الذي يقبل التصالح أن يدفع مبلغاً يعادل الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة في ميعاد أقصاه ثلاثون يوماً من تاريخ عرض التصالح عليه، فإذا بادر المخالف بالسداد خلال السبعة أيام التالية لعرض التصالح خفض مبلغ التصالح إلى النصف.

فإذا رفض المخالف التصالح أو انقضت المدة المحددة لسداد مبلغ التصالح كاملاً دون أن يسدد المخالف ذلك المبلغ، تحيل سلطة الضبط المروري المخالفة إلى نيابة المرور عقب انتهاء المدة، ويجوز لنيابة المرور في هذه الحالة أن تعيد عرض التصالح على المخالف، فإذا قبله كان عليه أن يسدد مبلغاً لا يقل عن ربع الحد الأقصى للغرامة المقررة للجريمة.

ويعد التصالح مع الإدارة العامة للمرور أداة للغرامة المالية التي تحصلها الإدارة من المخالفين لقوانين المرور وقواعده، وبالتالي فإن المقابل المالي الذي يدفع من أجل التصالح يعد في أغلب الأحيان جزءاً إدارياً تميل الإدارة إلى استخدامه كوسيلة ردع دون أن يعلم المتصالح أنه يجري صلحاً مع الإدارة،

= مخالفة تجاوز الإشارة الضوئية أو تجاوز الحد الأقصى للسرعة دون أن ينتج عنه حادث إصابة أو وفاة، فيعرض على المخالف الذي يقبل الصلح أن يبادر بسداد الغرامة خلال سبعة أيام التالية لعرض التصالح فتخفض مبلغ التصالح إلى النصف، ويعود ذلك إلى مصلحة المخالف في سرعة النظر وإنجاز تلك المخالفات وعدم تراكمها، لكثرة المخالفات المنظورة من قبل النيابة العامة -نيابة المرور-.^{٣٩٣} (١٩٠) الصادر بقرار الوزاري رقم ١٣٠ لسنة ١٩٩٧ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ في شأن السير والمرور والمعدل سنة ٢٠١٧.

والمواد (٣٧٤-٣٧٩) من قرار رقم ٢٧٧٧ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور المصري رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ بشأن قانون المرور، التي نصت على حالات الصلح في مخالفات المرور وإجراءاته.

وأن له الحق في رفضه، ولذلك نرى أغلب المخالفين يدفعون مقابل الصلح وهم معتقدون أنهم يسددون غرامة^{٣٩٤}.

والحقيقة التي لا يجب أن تغرب عن البال أن مقابل الصلح الذي يدفعه المخالف ليس سوى غرامة إدارية مالية ذات طابع ردي. وهو ما يتفق مع تكامل الضبط الإداري مع القضائي الذي يجعل وظيفة الثانية رادعة، وفي الوقت ذاته مانعة للمخالف من أن يعود للمخالفة مرة أخرى، ولهذا يجدر بالمشرع أن يستبدل الغرامة المالية بالصلح وأن يمنح رجل المرور سلطة توقيعها اتساقاً مع الواقع ومع ما يطبق في العمل فعلاً وتلافياً للنقد الموجه للصلح والذي يتعلق بإخلاله بالمساواة حيث يتوقف تحريك الدعوى الجنائية أو انقضاءه على مدى يسار المخالف أو إعساره ومن الطبيعي أن المخالف الثري سيكون أقدر على دفع مقابل الصلح من الفقير^{٣٩٥}.

ثانياً: سحب شهادة ترخيص المركبة ورخصة القيادة أو إلغائها^{٣٩٦}

يعترف القانون الإداري للإدارة العامة بسلطة تقديرية لمباشرة معظم اختصاصاتها، وتطبيقاً لهذه السلطة فقد أعطاها الحق بسحب بعض القرارات التي تصدرها، وسحب الإدارة لقراراتها يعد من قبيل رقابتها الذاتية على مشروعيتها تلك القرارات، ويقصد بسحب القرار الإداري إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بأثر رجعي من تاريخ صدوره كأنها لم توجد إطلاقاً، وهو حق أصيل للسلطات الإدارية المختصة، كما يعرف أيضاً بأنه تجريد للقرار من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل بواسطة السلطات الإدارية المختصة^{٣٩٧}.

يعد سحب التراخيص من أبرز صور الجزاءات الإدارية التي توقعها سلطات الضبط الإداري في مجال السلامة المرورية، وهذا في حالة مخالفة التعليمات والضوابط المتعلقة بقواعد المرور والسير وآدابه، وخاصةً بأحكام قيادة المركبات، فما دام للإدارة حق منح الترخيص عند توافر الشروط القانونية

^{٣٩٤} الدكتور أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٣٦، نقلاً عن الدكتور سليم سلامه حتامه، ص ٣٦٣.

^{٣٩٥} المرجع نفسه، ص ٣٦٤.

^{٣٩٦} المادة الثانية من قانون المرور البحريني رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤ تقضي بأنه: " تكون للكلمات والعبارات الآتية المعاني المبينة قرين كل منها ما لم يقتض سياق النص خلاف ذلك: رخصة القيادة: إجازة الرسمية الصادرة من الإدارة وتجزئ لصاحبها قيادة نوع أو أنواع معينة من المركبات، وإلغاء الرخصة أو الترخيص: إبطال صلاحيتها واعتبارها كأن لم تكن". سحب الرخصة: إيقاف سريان صلاحيتها فترة من الزمن يحددها هذا القانون نتيجة مخالفة أحكامه بقرار إداري.

^{٣٩٧} الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٥٤٩، نقلاً عن الدكتور انتصار الاسدي، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

اللازمة لممارسة سيطرة المركبات، فلها كذلك إلغاء الترخيص أو سحب عند مخالفة السائق لهذه الشروط.

وبالتالي فإن سحب رخصة القيادة سواء كان جزاءً إدارياً أم قضائياً حسب الجهة التي تقرره بحيث يوقع على كل من يستعمل الحق أو يمارس الحرية التي يخولها إياه هذا الترخيص على نحو مخالف للقوانين واللوائح المرورية، وقد يتمثل السحب في إلغاء ممارسة الحق بصفة نهائية أو وقف ممارسته لمدة مؤقتة^{٣٩٨}، ويتفق الإلغاء مع الوقف في أن كل منهما يؤدي إلى سحب الرخصة وأن كانا يختلفان من حيث مدة المنع من استعمال رخصة القيادة.

ويتضح لنا أن سلطات الضبط الإداري عندما تلجأ إلى سحب الترخيص من شخص ما إذا تبين لها أنه مخالف ما توجبه القوانين واللوائح، أو أن الاستمرار في الترخيص يشكل خطراً على الأمن العام للطرق متى اقتضت المصلحة العامة لذلك ولم تتعسف في استخدام سلطتها.

ويختلف السحب عن الإلغاء متى وقع لمقتضيات المصلحة العامة، ولم يكن مشوباً بإساءة استعمال السلطة، وهو من قبيل السلطة التقديرية للإدارة لا يقيد بها سوى تسبب القرار في حالة سحب الترخيص أو إلغائه^{٣٩٩}.

وقد يكون سحب الترخيص في حالة مخالفة قواعد قانونية سلوكية، مثل سحب ترخيص رخصة القيادة للمركبة ووقفها مؤقتاً في حالة ارتكاب قائدها لفعل يشكل مخالفة لقواعد المرور وآدابه، ويعرض حياة الأفراد للخطر، أو ارتكاب فعلاً مخالفاً للآداب العامة داخل المركبة.

ومن أبرز صور الجزاءات الإدارية، سحب قيادة المركبات وذلك في حالة تكرار قيام الشخص بقيادة المركبة وهو واقع تحت تأثير مواد مخدرة أو كحولية. ومن تطبيقات ذلك في فرنسا ما نص عليه قانون المرور في شأن من يخل بقواعد المرور ويعرض أرواح المواطنين وأموالهم للخطر، ففي هذه الحالة أجاز المشرع لسلطات الضبط الإداري سحب ترخيص القيادة ووقفه مؤقتاً، وكذلك أجاز المشرع سحب رخصة تسيير المركبة التي لا تتوافر فيها شروط الأمن والمتانة^{٤٠٠}.

^{٣٩٨} الدكتور اسماعيل صمصاع، حوراء، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ١٤٠.

^{٣٩٩} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٤٣.

^{٤٠٠} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ١٩٦.

ومن التطبيقات القضائية ما قضت به المحكمة الكبرى المدنية -الدائرة الإدارية- برفض الدعوى باعتبار انها قائمة على غير سند من القانون، وتتلخص وقائع الدعوى المقامة من قبل المدعي أمام القضاء الإداري، يطلب فيها بإلزام المدعى عليها -الإدارة العامة للمرور- بإصدار رخصة القيادة، علماً بأن الإدارة العامة للمرور سحبت رخصة القيادة الخاصة بالمدعي إدارياً بتاريخ ٢٠١٤/٧/١٨، بناء على تقرير الصادر من اللجان الطبية لعدم قدرته على قيادة المركبة الآلية بسبب حالته الصحية -يعاني من مرض تخلق في الحبل الشوكي الدماغى- الأمر الذي كان يتعين معه على المدعى اتخاذ إجراءات ترخيص جديدة لهذه الرخصة إلا أنه لم يقدم الدليل على ذلك كما هو ثابت بالأوراق، ووفقاً من المقرر لحكم المواد (٢٢٣، ٢٢٤، ٢٢٥، ٢٢٦، ٢٢٩، ٢٤٨) من اللائحة التنفيذية لقانون المرور، ومفاده بأنه المشرع حظر بموجب قانون المرور أي شخص قيادة مركبة على الطريق ما لم تصدر الإدارة رخصة من رخص القيادة بحسب نوع المركبة التي تجيز لها قيادتها، وأنه على من يرغب في الحصول على رخصة القيادة أن يتقدم للإدارة بطلب على النموذج وفق الآلية التي تحددها الإدارة، ويلزم أن تتوفر في طالب الرخصة شروطاً من بينها خلوه من الإعاقة والأمراض التي تعجزه عن القيادة العادية، وأنه إذا كانت إحدى الرخص المنصوص عليها في المادة (٢٢٣) من اللائحة، سبق أن أُلغيت أو سلمت فلا يجوز تجديدها ويتعين على حاملها اتخاذ إجراءات الحصول على رخصة جديدة، ولما كان الواقع في الدعوى أن رخصة المدعى قد أُلغيت لإصابته بإعاقة، تجعله غير قادر على القيادة وهو ما ينتقي به شرط من الشروط التي استلزمها القانون لإصدار الرخصة^{٤٠١}.

ويستفاد من هذا الحكم بأن الإدارة أصدرت قرار بسحب وإلغاء رخصة قيادة المدعي، لثبوت التقرير الصادر من اللجان الطبية، بأن المدعي غير لائق صحياً، ويعد ذلك تخلف أحد الشروط التي نص عليها قانون المرور لاستخراج الرخصة وهي خلوه من العاهات والأمراض التي تعجز عن القيادة.

فقد أجاز قانون المرور المصري لهيئات الضبط الإداري سحب الترخيص لتسيير المركبة، إذا خالف قائدها قواعد المرور أو ارتكب فعلاً مخالفاً لأداب العامة في المركبات، وفقاً للقانون رقم (٧٧) لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته واللائحة التنفيذية رقم ٢٧٧٧ لسنة ٢٠٠٠^{٤٠٢}.

^{٤٠١} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية -الدائرة الإدارية-، في دعوى رقم ٢٠١٥/٠٢/٤٠٥٩٩٠، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٠٣/٢٤.

^{٤٠٢} قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٦٦٧ المجموعة. السنة ٢٥ ق جلسة ١٩٧٢/٢/٢١، بأنه " كما قد يكون السحب للترخيص السابق منحة متصلاً بتغير الظروف التي تم صدورهما في ظلها، وللإدارة أن تسحب هذا الترخيص إذا تغيرت الظروف، شريطة قيام الأسباب المبررة لذلك السحب، بأن يقوم قرار السحب على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق المرخص له. وهو سحب الترخيص تحقيقاً للغاية التي استهدفها المشرع وهي حماية النظام العام بشموله أو لرعاية مصالح الدولة العليا. وهذه المكنة في توقيع جزاء سحب الترخيص لا تكون مسوغة لسلطات الضبط إلا قامت حالة واقعية تسوغ هذا التدخل وتكفل القانون بتحديدتها بأنها ظروف جديدة تطرأ بعد منح الترخيص وتستدعي سحبه، ومن ثم إذا لم تطرأ هذه الظروف الجديدة امتنع على الإدارة سحب الترخيص، وإذا قامت به كان قرارها غير مسبب وبالتالي معيب بعيب شكلي". أشار اليه الدكتور محمد فوزي نوجي، مرجع سابق، ص ١٤٣.

وبناءً على ما تقدم، فقد وجدنا أن المشرع البحريني والدول المقارنة، قد عالجو حالات سحب رخص القيادة من خلال ما نص عليه قانون المرور واللائحة التنفيذية والقرار رقم (١٥٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن العمل بنظام النقاط في المخالفات المرورية، وبموجب هذا القرار أعطى لهيئة الضبط المروري العمل بنظام النقاط والذي يعتبر تدعيم لسلطتها في فرض الجزاءات الإدارية على السواق المخالفين لقانون المرور واللائحة التنفيذية والقرارات المنفذة له، والذي يمكنها من سحب رخصة القيادة عند وصول الحد الأقصى من النقاط عن المخالفات المرورية حسب ما جاء في هذا القرار.

فممكن سلطة الضبط المروري بالعمل بنظام النقاط والمقصود به كما جاءت به المادة الثانية من هذا القرار المشار إليه سلفاً على أنه: (يقصد بنظام النقاط في تطبيق أحكام هذا القرار، تحديد عدد معين من النقاط لكل مخالفة مرورية ترتكب من قبل قائد المركبة بحيث يتناسب عدد النقاط مع خطورة المخالفة، وعندما يصل مجموع النقاط التي يحصل عليها المخالف - أيا كان نوعها - إلى عشرين نقطة خلال سنة ميلادية يتم اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في هذا القرار حيال المخالف).

كما جاء في هذا في المادة الثالثة إلى تصنيف المخالفات المرورية، ومن ثم تحديد عدد من النقاط المخصصة لكل مخالفة فمثلاً احتساب (١٠) نقاط في حالة ارتكاب مخالفة مرورية نتج عنها وفاة شخص أو أكثر، واحتساب (٨) نقاط على مخالفات قيادة مركبة تحت تأثير خمر أو مخدر وكذلك قيادة مركبة وهو متعاطٍ لخمر أو مخدر إذا ألحق أضراراً بالممتلكات الخاصة أو العامة^{٤٠٣}، وفي جميع الأحوال تضاعف عدد النقاط إذا لم تنقضي سنة واحدة على استخراج المخالف لرخصة القيادة.

وتقوم سلطة الضبط الإداري المروري بسحب رخصة القيادة لمدة ثلاثة أشهر إذا وصل مجموع النقاط التي حصل عليها المخالف إلى (٢٠) عشرين نقطة خلال سنة ميلادية أي لمدة ٣٦٥ يوماً من تاريخ ارتكاب أول مخالفة، ولمدة ستة أشهر عند حصوله على عشرين نقطة للمرة الثانية خلال سنة، ولمدة سنة عند حصوله على عشرين نقطة للمرة الثالثة خلال سنة، وتسحب الرخصة نهائياً عند حصوله على عشرين نقطة للمرة الرابعة خلال سنة.

ويمكن لمن سحب رخصته نهائياً بعد مضي مدة لا تقل عن سنة من تاريخ سحبها، واجتياز برنامج تأهيلي للقيادة في إحدى مدارس القيادة المرخص بها، واجتياز دورة توعوية تحدد مدتها وشروطها الإدارة العامة للمرور. وتمحى النقاط تلقائياً إذا لم تصل للحد المقرر لسحب الرخصة بعد

المواد (٣٦٢-٣٧٣) من قرار رقم ٢٧٧٧ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار قانون المرور المصري، بالنص على حالات سحب وإلغاء رخصة القيادة.
^{٤٠٣} للمزيد من التفاصيل حول تصنيف المخالفات المرورية أنظر المادة (٣) من القرار رقم (١٥٣) لسنة ٢٠١٥ بشأن العمل بنظام النقاط في المخالفات المرورية البحريني.

مرور سنة ميلادية على ارتكاب أول مخالفة مرورية على أن يعاد احتساب السنة الميلادية من جديد اعتباراً من تاريخ ارتكاب السائق أول مخالفة مرورية أخرى.

علماً بأن يطبق العمل بهذا النظام على جميع السائقين الحاصلين على رخصة قيادة صادرة من مملكة البحرين، متى ارتكبت المخالفة على إقليم المملكة، وتحتسب النقاط على رقم الرخصة للسائق المخالف، ويسري السحب على كافة الرخص الحائز عليها.

ويطبق القانون المرور الإماراتي نظام النقاط للمخالفات المرورية، كما يجري العمل به في قانون المرور البحريني، إلا أنه اختلف في الحد الأقصى لعدد النقاط المرورية التي تجيز سحب رخصة القيادة^{٤٠٤}، ويسري تطبيق هذا القرار على جميع المخالفات المترتبة في إقليم دولة الإمارات العربية المتحدة.

وكما يحق لسلطة الضبط المروري سحب شهادة تسجيل المركبة والملكية ورخصة قائدها في الأحوال الآتية^{٤٠٥}:

- ١- تسيير المركبة المسجلة بغير لوحات أرقام تسجيلها، أو استعمال هذه اللوحات لغير المركبة التي صرفت لها، أو ابدالها أو تغيير بياناتها.
- ٢- في حالة عدم الإخطار عن تغيير محل الإقامة أو نقل ملكية المركبة أو تحديد المسئول عنها.
- ٣- في حالة قيادة المركبة من شخص غير مرخص له، أو كان مرخصاً له وألغيت رخصته أو سحبت أو أوقفت أو كانت لا تجيز قيادة المركبة التي ضبط يقودها.
- ٤- وقوف المركبات في الأماكن الخاصة دون موافقة مالكيها.
- ٥- لا يجوز لقائد أي مركبة ارتكاب فعل مخالف للآداب العامة فيها أو السماح للغير بارتكابه.
- ٦- في حالة امتناع معلم قيادة المركبات المرخص له بغير سبب مشروع عن تعلم من يحمل رخصة للتعلم أو تقاضى أجر أكثر من المقرر لذلك.

^{٤٠٤} للمزيد من التفاصيل حول نظام النقاط بشأن المخالفات المرورية أنظر القرار الوزاري رقم (١٧٨) لسنة ٢٠١٧ بشأن قواعد وإجراءات الضبط المروري الإماراتي في المواد الآتية (١٤، ١٢، ١٠، ٤، ٣، ٢).

^{٤٠٥} المواد (١٣، ١٦، ١٤، ٣٧، ٣٠، ٣٨، ٤٠) من قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون المرور البحريني.

ثالثاً: حجز المركبات (المصادرة الإدارية)

أن المصادرة الإدارية صورة من صور الجزاءات الإدارية التي تفرضها سلطات الضبط الإداري في سبيل المحافظة على النظام العام وبالأخص أمن الطريق العام. ويقصد بالمصادرة كجزء إداري نقل ملكية مال معين من صاحبه جبراً إلى ملك الدولة دون مقابل، وهي عيني وأن كان محلها مبلغ من المال^{٤٠٦}، وبذلك فالمصادرة الإدارية من ضمن الجزاءات الإدارية المالية التي تأخذ بها هيئات الضبط الإداري المروري لحماية السلامة المرورية، كونها جزء عيني ينصب على الشيء محل المخالفة المرورية أكثر من اتجاهها نحو الشخص المخالف، فقد يحدد القانون الأشياء التي ترد عليها المصادرة، والتي تشكل مصدر لإخلال بالأمن وسلامة الطرق من الحوادث المرورية.

ينص الدستور البحريني في المادة رقم (٩) الفقرة (د) على أن "المصادرة العامة للأموال محظورة ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي في الأحوال المبينة للقانون". وكما ينص الدستور المصري على أن "المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي"^{٤٠٧}، كما تنص المادة (٣٩) من الدستور الإماراتي على أن "المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بناء على حكم قضائي، وفي الأحوال المنصوص عليها في القانون".

الواضح من صراحة النصوص الدستورية منع المصادرة للأموال المملوكة للدولة، وهذا نوع من الحماية فرضه الدستور للمال العام، أما عن الأموال الخاصة فعلى الرغم من صراحة النص على عدم مصادرة الأموال الخاصة المملوكة للأفراد إلا بحكم صادر من القضاء. إلا أنه يحق للإدارة أن تقوم بنزع المال جبراً بغير تعويض كجزاء إداري دون اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم، طالما كان ذلك بهدف حماية النظام العام.

وإذا كان الأصل في المصادرة أنها جزء جنائي تفرض كعقوبة تبعية لجريمة ما في قانون العقوبات، فإن ذلك لا يمنع من تقريرها كجزاء إداري مالي، فالمصادرة التي يقررها الوزير أو من يخوله هي بلا شك مصادرة إدارية يمكن للإدارة طبقاً لنص القانون أن تقررها كجزاء إداري تكميلي أو تباعي لمواجهة بعض المخالفات الإدارية^{٤٠٨}.

^{٤٠٦} الدكتور انتصار الأسدي، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

^{٤٠٧} المادة ٤٠ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

^{٤٠٨} الدكتور انتصار الأسدي، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

وتأسيساً على ما سبق، قد تضمن قانون المرور البحريني وقانون المرور الإماراتي النص على صلاحية سلطة الضبط الإداري المروري بحجز المركبات الآلية إذا خالفت أحكام هذا القانون، وهي على النحو الآتي:

أصدر المشرع البحرين قرار رقم (٦٨) لسنة ٢٠١٦ بشأن حالات وشروط حجز المركبات وفقاً لقانون المرور الصادر بالقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤، وقد نص في المادة الثانية على أنه: (مع عدم الإخلال بالعقوبات والتدابير المنصوص عليها في قانون المرور الصادر بالقانون رقم (٢٣) ولائحته التنفيذية، يجوز لمدير عام الإدارة العامة للمرور أو من ينوب عنه، أن يأمر بحجز المركبة لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً في أي من الحالات التالية:

- ١- عدم استيفاء المركبة لشروط الأمن والمتانة وسلامة البيئة المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية.
 - ٢- رفض مالك المركبة أو قائدها إجراء فحصها في الحالات التي تطلب فيها الإدارة ذلك.
 - ٣- عدم إخطار مالك المركبة الإدارة بأي تغيير في الأجزاء الجوهرية للمركبة بما يجعلها غير مطابقة للبيانات المدونة بشهادة ملكيتها، أو في حالة نقل ملكية المركبة...^{٤٠٩}.
- ويتم نقل المركبة الصادر بحقها أمر بالحجز عن طريق تسييرها أو سحبها أو رفعها أو نقلها أو مرافقتها إلى المكان المخصص لإيواء المركبات، كما يجوز للإدارة غلق عجلات المركبة تمهيداً لنقلها للمكان المخصص لإيواء المركبات).

ويستفاد من ذلك بأن القرار المشار إليه سابقاً، والذي يحدد حالات وشروط حجز المركبات جاء في المادة الثانية والتي حددت حصراً حالات الحجز حيث أجازت لمدير عام المرور أو نائبه أن يصدر أمر بحجز المركبة، وبينت كيفية يتم نقل المركبة الصادر بحقها أمر الحجز إلى المكان المخصص لإيواء المركبات وعادةً ما يكون بالإدارة العامة للمرور، كما يجوز للإدارة غلق عجلات المركبة تمهيداً لنقلها لمكان المخصص لإيواء المركبات، وعند انقضاء مدة الحجز وزوال سببه بعد تسوية الغرامات وسداد الرسوم ونفقات الحجز تسلم الإدارة المركبة لمالكها، وفي الحالات التي تتطلب

^{٤٠٩} للمزيد من التفاصيل حول حالات حجز المركبة أنظر للمادة الثانية من القرار رقم (٦٨) لسنة ٢٠١٦ بشأن حالات وشروط حجز المركبات وفقاً لقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤.

إزالة المخالفة تقوم الإدارة بسحب لوحات أرقام التسجيل الخاصة بالمركبة وتسليمها لمالكها، وفي حال تم إزالة السبب الموجب له تقوم الإدارة بتسليم المركبة لمالكها بعد إعلانه بذلك قبل انقضاء مدة الحجز.

فإذا لم يتقدم مالك المركبة المحجوزة أو من ينوب عنه لتسليمها وتسوية الغرامات المالية خلال أربعة أيام من انقضاء فترة الحجز أو من تاريخ إبلاغه من قبل سلطة الضبط المروري لتسلم مركبته بعد قيامه بزوال سبب الحجز، تحتسب رسوم إيواء على المركبة بدءاً من اليوم التالي لانقضاء الأيام الأربعة عن كل يوم أو جزء من اليوم، فإذا لم يتسلم مالكها خلال تسعين يوماً من تاريخ فرض رسوم إيواء على المركبة، تعتبر المركبة متروكة وتحت تصرف الإدارة، ولسلطة الضبط إعلان مالكها أو المسئول عنها بكتاب مسجل بعلم الوصول ويكون لها الحق في بيعها بالزاد العلني لحساب مالكها^{٤١٠}.

كما نصت المادة (٦٠) من القانون الاتحادي الإماراتي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ في شأن السير والمرور والمعدل بسنة ٢٠١٧ على حالات حجز المركبة وذلك على أنه: (يجوز لرجل الشرطة حجز أية مركبة ميكانيكية في أي من الحالات التالية:

١- إذا كانت تسير على الطريق وهي في حالة غير صالحة للاستعمال، أو لا تتوافر فيها متطلبات هذا القانون بالنسبة للوحات الأرقام أو كاتم صوت أو كانت تسير دون فرامل أو دون أنوار كافية ليلاً، وفي هذه الحالات تمنع المركبة من الاستعمال حتى يتم إصلاح عيوبها، وإذا احتاج إصلاحها نقلها إلى كراج، فلا يجوز نقلها إلا مقطوعة بمركبة أخرى ولا يجوز السماح باستعمالها إلا بعد استيفائها جميع المتطلبات القانونية.

٢- إذا سبق إدانة سائقها بجرم استعمالها دون رخصة سير معمول بها للمركبة وفي هذه الحالة لا يرفع الحجز عن المركبة إلا بعد إبراز الرخصة المذكورة.

٣- إذا وجدت على الطريق بقيادة شخص غير حائز على رخصة أو تصريح لقيادتها...^{٤١١}.

ويتضح من خلال ذلك أن القانون البحريني والإماراتي حددا حالات حجز المركبة الميكانيكية بواسطة سلطة الضبط المروري، نذكرها على سبيل المثال إذا كانت تسير على الطريق بغير لوحات

^{٤١٠} للمزيد من التفاصيل أنظر المواد (٤،٥،٦،٧،٨) من القرار رقم (٦٨) لسنة ٢٠١٦ بشأن حالات وشروط حجز المركبات وفقاً لقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٤.

^{٤١١} للمزيد من التفاصيل راجع المادة (٦٠) من القانون الاتحادي الإماراتي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ في شأن السير والمرور والمعدل بسنة ٢٠١٧، وكذلك المادة (١٨٨) من اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ في شأن السير والمرور التي نصت على حالات حجز المركبة الميكانيكية.

أو تحمل لوحات غير صادرة من سلطة الترخيص، وإذا كانت تسير وهي غير مزودة بجهاز تخفيف صوت عادم الغازات (اكزوزت)، أو تسير دون أنوار كافية ليلاً أو استعملت على الطريق بعد إجراء تغييرات جوهرية في (الشاسي) أو هيكل المركبة أو لونها جون إبلاغ سلطة الترخيص بهذه التغييرات أو غيرها من الحالات التي نص عليها قانون المرور والقوانين الأخرى. وعلى أن يتم حجز المركبة من قبل الجهة المعنية في الأماكن التي تحددها وبأي وسيلة من الوسائل التي تراها مناسبة بشرط أن تمنعها من السير على الطريق كما تعفى المركبة التي صدر ضدها أمر الحجز من المدة المقررة للحجز في الحالات الآتية:

١- إذا اجتاز السائق المخالف الذي ترتب على مخالفته حجز المركبة، الدورة التدريبية بأحد معاهد تعليم القيادة المعتمدة لدى الجهة المعنية.

٢- إذا دفع السائق المخالف أو مالكها عن كل يوم حجز قيمة (١٠٠) درهم للمركبة الخفيفة و (٢٠٠) درهم للمركبة الثقيلة^{٤١٢}.

وترى الباحثة أن الجزاءات الإدارية أشد أساليب الضبط الإداري، وأكثرها فعالية للحفاظ على أمن الطرق العام، خاصة أنها تتم في إطار القوانين واللوائح التشريعية، مما لا يخشى منها على حريات الأفراد وحقوقهم، ولضمان ممارسة هيئة الضبط المروري دورها في إطار مبدأ المشروعية والحدود الدستورية المقررة لها.

^{٤١٢} المادة (٧) من القرار الوزاري رقم (١٧٨) لسنة ٢٠١٧م بشأن قواعد وإجراءات الضبط المروري الإماراتي.

الفصل الثالث

حدود سلطات الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية والرقابة القضائية عليها

أصبحت الدولة اليوم دولة متدخلة، فبعد انحسار دور الدولة الحارسة وظهور دولة الخدمات العامة، أخذت في التدخل بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والتربوية للأفراد، ولا شك أن ازدياد التدخل من جانب الدولة قد أدى إلى الاحتكاك المستمر بالأفراد، ونتج عن ذلك زيادة أعمال الإدارة، وبالأخص سلطات الضبط الإداري المروري. وسبب ذلك اتصال مباشر ودائم بالأفراد وحقوقهم نتيجة القيود على الحريات الفردية كحرية التنقل مثلاً من قبل الجهة المعنية بالسلامة المرورية.

فسلطة الضبط الإداري عندما تمارس نشاطها من أجل تحقيق هدف الضبط الإداري وهو المحافظة على النظام العام، فإن الإجراءات الضبطية تشكل قيوداً هامة على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، لذلك فإن سلطة الضبط ذات الشأن المروري ليست مطلقة في أعمالها لهذه الإجراءات حفاظاً على تلك الحريات، ومن هنا كان من الضروري محاولة التوفيق بين مقتضيات النظام العام وأمن الطرق خاصة، وممارسة الحقوق والحريات^{٤١٣}، ومن ثم فإن الحاجة إلى توفير الضمانات الأساسية التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة وطغيانها تتركز في خضوعها للقانون، فيما تأتية من أعمال وتتخذ من إجراءات وتصرفات، وهذه الضمانة لا تتحقق إلا في ظل أعمال مبدأ المشروعية الذي صار طابعاً يميز الدولة الحديثة، حيث السيادة للقانون، ويلتزم به كل من الحكام والمحكومين، وهذا هو جوهر المبدأ، إذ يعد الركيزة الأساسية على أعمال الإدارة^{٤١٤}.

تحرص الدساتير والقوانين على وضع بعض الحدود التي تكفل الحقوق والحريات وخاصة التي تقيد هيئات الضبط بالعديد من الضوابط والمقتضيات عند تحديد الإجراءات الضابط والتي تشكل قيوداً على صلاحيات الضبط وتعمل على التوفيق بين مطالب الحرية ومقتضيات حفظ الأمن العام، ولذلك تعتبر سلطة الضبط الإداري المروري مقيدة بما ورد في الدستور والتشريعات لحماية المواطنين، وقد نص دستور مملكة البحرين عام ٢٠٠٢ وتعديلاته على الحريات والحقوق والواجبات في الباب الثالث في المواد من ١٧ الى ٣١ وقد تضمنت هذه المواد على سبيل المثال الحرية الشخصية وحرية التنقل

^{٤١٣} الدكتور سعيد السيد على، مرجع سابق، ص ٣٢٩-٣٣٠.

^{٤١٤} الدكتورة انتصار الاسدي، مرجع سابق، ص ٣١٠.

وحرية الرأي والتعبير وكافة الحقوق الأخرى التي تعتبر ضمانات ضد تعسف سلطة الضبط الإداري وحدود لها.

لذلك فلقد تأكدت أهمية رسم الحدود والضوابط التي يجب أن تلتزمها سلطة الضبط المروري، ولقد ضاعف من أهمية ذلك أن ما يخوله الضبط للإدارة من سلطات واسعة لا يلزم فيه أن يستند دائماً إلى نص تشريعي، وإن لهذا الوضع ما يبرره من ضرورات المحافظة على الأمن العام، لأن مشكلات وقاية أمن الطريق العام من الحوادث المرورية والسلوكيات الخاطئة من قبل مستعملي الطريق، لا يمكن التنبؤ بها مسبقاً حيث يتحكم في نشوئها ظروف مفاجئة متغيرة قد لا يكون القانون استعد لها ونسق أوضاع مجابهتها، وبالتالي تكون الإدارة هي الأقدر على سرعة التصرف إزاء ما تثيره ضرورة المحافظة على أمن الطرق والنظام العام^{٤١٥}.

ولا يعني ذلك أن تصبح صلاحيات الضبط مطلقة من غير قيود أو ضوابط، فقد يخشى أن تتجاوز هيئات الضبط حدودها في استخدام امتيازاتها وسلطاتها لغير صالح الأفراد فتتقلب وظيفتها إلى وظيفة استبدادية تهدد حقوق الأفراد وحياتهم، ومن أجل ذلك روعي أن يكون تدخل سلطة الضبط في تنظيم الحرية بأساليب متفاوتة لا تؤدي إلى التضحية بها في سبيل المحافظة على النظام العام.

وهكذا نجد أن إجراءات الضبط الإداري تتفاوت سعة الحريات وأقدارها، ومن ثم تختلف حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية^{٤١٦} ومع ذلك فإن مهما بلغت تلك الضمانات الدستورية والقانونية من الأهمية فإن أقوى ضمان لحماية الحقوق والحريات في المجتمع هي الرقابة القضائية لأنها تعد الضمانات الحقيقية التي تكفل صياغة النظرية العامة للحقوق والحريات، وتحد من سلطات الضبط الإداري بحيث لا تطغى على الحريات عند ممارستها لاختصاصاتها، وتتبلور في المبادئ الأساسية التي أرساها القضاء الإداري في هذا الشأن، وتظل محاكم القضاء الإداري العين الساهرة على حماية حريات الأفراد من تعسف الإدارة من جهة، ومن جهة أخرى تسمح للإدارة أن تمارس عملية تطوير العمل الإداري في الدولة بما يحفظ للإدارة هيبتها ويقوي قراراتها^{٤١٧}.

^{٤١٥} شامير محمود صبري، مرجع سابق، ص ٨٥-٨٦.

^{٤١٦} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ١٧٦.

^{٤١٧} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٨٨.

ولتفصيل كل ما تقدم ننتهج المنهجية التالية في تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول حدود سلطة الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية، ونبحث في المبحث الثاني الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية.

المبحث الأول

حدود سلطة الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية

يمثل الضبط الإداري قيد على الحريات العامة التي تضعها السلطات الإدارية المختصة بقصد حماية النظام العام، وهذا لا يعني أن تكون الحريات العامة تحت تصرف سلطات الضبط الإداري تقيدها وتحدها بغير ضابط، بل أن الأصل هو أن ممارسة الحريات العامة هي التي تقيد صلاحيات الضبط الإداري، وأن الحريات التي كفلها الدستور أو نظمها القوانين هي سد منيع يجب أن تقف عنده سلطات الضبط الإداري^{٤١٨}.

فوظيفة الضبط الإداري تخضع لسيادة القانون فإذا تجاوز تدبير ضبطي حدود مبدأ المشروعية له حق إلغاؤه، غير أن التدابير الضبطية تخضع أيضاً للمزيد من القيود وذلك نظراً لعلاقتها الوثيقة بالحريات العامة، حيث تعتبر وظيفة الضبط الإداري ضرورة اجتماعية ترمي إلى ضبط حدود الحريات العامة التي ينجم عن إطلاقها قيام الفوضى، ولما كان من المحتمل أن تسخر سلطات الضبط هذه الوظيفة قصداً أو عنواً لغايات أخرى وتقوم تحت ستار الضبط الإداري بتقييد الحريات بحجة تقادي إخلال موهوم أو مزعوم بالنظام العام، فإنه من المتفق عليه أن سلطة الضبط تخضع لقيود أخرى، خلاف ما يفرضه مبدأ المشروعية على نشاط الإدارة بصفة عامة، ويكون من شأنها أن تحدد المدى الذي يجوز فيه لسلطة الضبط أن تمس فيه الحريات العامة للأفراد^{٤١٩}.

تخضع سلطة الضبط الإداري عند ممارستها لمهام أمن الطرق العام إلى مجموعة من الضوابط التي فرضها القانون وأحكام القضاء، والتي يتعين على سلطة الضبط الإداري احترامها وإلا أصبح إجراءاتها باطلاً.

وتتمثل هذه الضوابط في خضوع جميع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية شأنها في ذلك شأن سائر الأعمال الإدارية، لذا يلزم أن تصدر عن مختص، وفقاً للإجراءات والأشكال التي

^{٤١٨} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ١٧٦.

^{٤١٩} الدكتور سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٩.

يقررها القانون، وأن ترد على محل قانوني جائز، وتبنى على أسباب معقولة، وأن تستهدف الإدارة المحافظة على النظام والأمن العام.

لتفصيل ذلك حول حدود سلطة الضبط الإداري في القيود التي ترد عليها والتي أقرها القضاء الإداري في مملكة البحرين والدول المقارنة، سوف نتطرق إلى أهم تلك القيود وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، نخصص الأول مبدأ المشروعية كقيد على سلطة الضبط الإداري، والمطلب الثاني الالتزام بأهداف ووسيلة الضبط، والمطلب الثالث ملائمة وسائل وأسباب تدخل هيئات الضبط الإداري.

المطلب الأول

مبدأ المشروعية كقيد على سلطة الضبط الإداري

قُسمت الحكومات من حيث خضوعها لمبدأ المشروعية وسيادة القانون إلى حكومات استبدادية وإلى حكومات قانونية، ففي الحكومة الاستبدادية تكون إرادة الحاكم هي القانون الذي يلتزم به الأفراد، في حين أن الحاكم نفسه يرفض مبدأ خضوعه للقانون. إما الحكومة القانونية تكون تصرفات الحكومة خاضعة لقواعد القانون مثل تصرفات المحكومين، ولهذا لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل أنه من الضروري أن تخضع له أيضاً وبالذات الهيئات الحاكمة في الدولة بحيث يجب أن تكون تصرفات وقرارات وعلاقات تلك الهيئات فيما بينها أو فيما بينهما وبين الأفراد متفقة مع أحكام القانون وفي إطارها^{٤٢٠}.

ونعني بالحكومة، الحكومة بمعناها الواسع التي تشمل السلطات العامة الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية، وهذه الأخيرة هي التي تهمنا وتسمى السلطات الإدارية ولا شك في خضوع السلطة التنفيذية وفروعها من السلطات الإدارية لأحكام وقواعد المشروعية ليعتبر أمر أكثر لزوماً على الإطلاق فلا يخفي الدور التنفيذي النشط والفعال التي تلعبه السلطة التنفيذية في كل دولة^{٤٢١}.

فمبدأ المشروعية يقوم على ضرورة التلازم والتكامل بين السلطة والقانون، فالسلطة حقيقة اجتماعية لا بديل عنها لاستقامة الحياة، ولا يتصور وجود النظام الجماعي واستقراره وتقدمه بدونها،

^{٤٢٠} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٩٥.

^{٤٢١} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية أو سيادة القانون)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ١٣.

ويستوي في ذلك أن تهدف السلطة إلى خدمة الإنسان الفرد، بحيث لا يشغلها الجماعة إلا بقدر اللازم لتوفير الأمن وتحقيق العدالة، أو أن تهدف إلى خدمة الجماعة، أو كانت وسطاً بين الأمرين لا تحابي الفرد على حساب الجماعة، ولا تفرط في الضغط باسم الجماعة على الفرد بل تكون أداة لغرض تحقيق التوازن المقبول بينهما^{٤٢٢}.

ويمثل مبدأ المشروعية في الوقت الراهن قمة الضمانات الأساسية والحاسمة لحقوق وحريات الأفراد، إذ يعتبر هذا المبدأ نتاج ما استطاعت الشعوب أن تحرزه من مكاسب في صراعها مع السلطات الحاكمة لإجبارها على التنازل عن كل مظاهر الحكم المطلق وذلك عبر أجيال متعاقبة مرت على الإنسانية وصولاً إلى عصرنا الحديث.

ووفقاً لما تقدم، يعد مبدأ المشروعية ضرورة عملية وفلسفية، فضرورته الفلسفية تكمن في إخضاع الدولة للقانون، أما القيمة العملية فتظهر في مجال الحريات وتحقيق ضماناتها، من خلال تطبيقه والذي يعد أحد الضمانات اللازمة لاحترام الحريات وكفالتها، ويتحقق ذلك في التصدي لأي تعدٍ يقوم على إهدار مبدأ المشروعية وذلك بعدم الانصياع إلى أحكام القانون، بالخروج عن الضمانات المقررة فيه لممارسة الحريات^{٤٢٣}.

تعريف مبدأ المشروعية:

التعريف اللغوي لمبدأ المشروعية، أن كلمة مبدأ تعني أول كل شيء وأساسه، ومصدره^{٤٢٤}، ويقصد بها لدى الباحثين الإنصاف أو الاستقامة، ويمكن تعريف مبدأ المشروعية لغةً بأنه مجموعة القواعد الأساسية التي تشكل أساس نظام معين^{٤٢٥}، ويميل الدكتور يحيى الجمل إلى استعمال لفظ المشروعية ويرى أن مصدر اللفظين هو مصدر واحد هو المشرع، وكلمة الشرعية توحى الأذهان في نظرة لفكرة الأحكام الشرعية المستمدة من الشريعة الإسلامية، بينما كلمة المشروعية توحى بمعنى اتباع أحكام القانون والتزام قواعده، ويرجع الغلبة لمصطلح المشروعية^{٤٢٦}.

^{٤٢٢} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ١١١.

^{٤٢٣} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ١٩٥.

^{٤٢٤} قاموس الوسيط، مرجع سابق، ص ٥٧٧.

^{٤٢٥} صاحب مطر خباط، مرجع سابق، ص ٥٠.

^{٤٢٦} الدكتور، محمد موسى محمد الفقي، حدود مبدأ المشروعية في ظل قانون الطوارئ دراسة تطبيقية على جهاز الشرطة في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص ١١.

أما التعريف الاصطلاحي للمشروعية، يعني مبدأ المشروعية سيادة حكم القانون على الحكام والمحكومين على حد سواء، ويقتضي مبدأ المشروعية ضرورة احترام القواعد القانونية من قبل كافة السلطات في الدولة، يستوي في ذلك السلطة التشريعية أم التنفيذية أم القضائية، إذ يجب أن تخضع الدولة بجميع هيئاتها وأفرادها سواء كانوا حكاماً أم محكومين لقواعد عامة موضوعه مقدماً^{٤٢٧}.

فمبدأ المشروعية هو أهم ما يميز دولة القانون عن الدولة الاستبدادية التي تأبى الخضوع للقانون، وترفض الانصياع لأحكامه فهي فوق القانون، ووفقاً لمبدأ المشروعية يجب أن تكون تصرفات السلطات العامة متفقة مع أحكام القانون، وأن تخضع الإدارة للقانون بمعناه الواسع، وهو بهذا المعنى، يشمل أغلب القواعد متى كانت عامة ومجرده، وأياً كان مصدرها دستورياً أو تشريعياً أو عرفياً أو قضائياً أو إدارياً^{٤٢٨}. أي يستوجب أن تكون جميع تصرفات الإدارة وسلوكها وأعمالها مطابقة للقانون وليست متعارضة معه.

ويمكن القول إن مبدأ المشروعية يقتضي أن يستند كل تصرف أو عمل قانوني سواء كان عاماً أو خاصاً إلى قواعد قانونية مجردة وسابقة على التصرف أو العمل، بعبارة أخرى فإنه يجب أن يخضع جميع الأفراد في علاقاتهم القانونية بعضهم ببعض وفي علاقاتهم القانونية بالدولة وهيئاتها المختلفة للقانون.

ويقصد بمبدأ المشروعية السيادة للقانون، ويتحقق ذلك بخضوع سلطة الضبط الإداري والدولة بصفة عامة للقانون بحيث تكون تصرفاتها وما تتخذه من أعمال وقرارات وإجراءات بصورتها الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة، وهذا النظام القانوني يشمل كل قواعد القانون الوضعي أياً كان مصدرها وشكلها، ويترتب على ذلك بطلان أي تصرف أو إجراء تتخذه سلطة الإدارة يخالف القانون أو يخرج على قواعده الملزمة، وتكون هذه التصرفات والإجراءات المخالفة للقانون مدعاه للإلغاء، ويترتب عليها التعويض، وأن تقرير مبدأ المشروعية على هذه الصورة يمثل أهم الضمانات الجوهرية للأفراد في مواجهة السلطة العامة، لأنهم يكونون بمقتضاه في مأمن من تعدي السلطة العامة على حقوقهم وحرياتهم^{٤٢٩}.

^{٤٢٧} صاحب مطر خباط، مرجع سابق، ص ٥١.

^{٤٢٨} الدكتور فاروق أحمد خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، الطبعة الأولى، كلية الحقوق، جامعة البحرين، مملكة البحرين، ٢٠٠٧، ص ١٦.

^{٤٢٩} الدكتورة انتصار الاسدي، مرجع سابق، ص ٣١٥.

ويرى الدكتور محمد عبدالعال السناري أن المشروعية بمعناها الشامل هي سيادة القانون أو هي مطابقة أي تصرف أو عمل قانوني للقانون سواء كان ذلك التصرف أو العمل في مجال القانون العام أو في مجال القانون الخاص^{٤٣٠}.

وذهب جانب من الفقه إلى تعريف مبدأ المشروعية بأنه خضوع الدولة للقانون أي أن يخضع جميع الحكام والمحكومين لأحكام القانون وأن يتقيدوا باحترام أحكامه والعمل وفقاً لما يقتضي به^{٤٣١}. ويعرف الدكتور ماجد راغب الحلو مبدأ المشروعية " سيادة القانون أي احترام أحكامه وسريانها على كل من الحاكم والمحكوم"^{٤٣٢}.

وتعرف الباحثة مبدأ المشروعية بأنها خضوع كل ما في الدولة من حكام ومحكومين وهيئات وسلطات لقواعد القانون بحيث تسمو قواعده وأحكامه على أي إرادة في الدولة من غير تفرقه ويتساوى الجميع سواء من الشعب أو الحكام، لاحترام سلم تدرج القواعد القانونية وبهذا السمو للقاعدة القانونية نكون أمام مبدأ المشروعية ودولة قانونية.

ويقصد بتقييد سلطات الضبط الإداري المروري بمبدأ المشروعية خضوع السلطة الإدارية للقانون في كافة الأعمال والتصرفات والقرارات والإجراءات التي تتخذها في سبيل المحافظة على أمن العام للطرق من الحوادث المرورية، وبخلاف ذلك تكون هذه التصرفات والقرارات والإجراءات غير مشروعة ويتربط عليها الإلغاء.

وتبرز أهمية التزام الإدارة بهذا المبدأ انطلاقاً من أن التصرفات والقرارات والإجراءات التي تقوم بها تتمتع ابتداءً بقرينة السلامة أي أنها صحيحة ومشروعة، وعلى من يرى العكس إثبات ذلك أمام القاضي، وإذا لم يقض القاضي بعدم مشروعيتها، فإنها ملزمة ونافذة إزاء المخاطبين بأحكامها^{٤٣٣}.

وبذلك فإن المشروعية في المجال المروري يعني احترام سلطات الضبط الإداري لتدرج القواعد القانونية في الدولة بحيث تكون القاعدة الأعلى ملزمة للأدنى. وهذا التدرج له صورتين هما التدرج الموضوعي ومقتضاه أن تكون القاعدة العامة التنظيمية الأعلى واجبة النفاذ في مواجهة القرارات الفردية أي القاعدة الأدنى درجة. أما التدرج الشكلي والذي يعتمد على صفة الهيئة العامة التي تصدر القاعدة

^{٤٣٠} شامير محمود صبري، مرجع سابق، ص ٨٩.

^{٤٣١} الدكتور أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص ٤٣.

^{٤٣٢} شامير محمود صبري، مرجع سابق، ص ٩١.

^{٤٣٣} الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في مصر، مرجع سابق، ص ٤٠٠.

القانونية ومكانها من تدرج الهيئات العام في الدولة وكذلك يعتمد على الإجراءات والأشكال المقررة قانوناً لإصدار هذه القاعدة بغض النظر عن فحواها وطبيعتها الذاتية، وهذا يعني إعطاء أولوية للقواعد الصادرة من جهة أعلى على تلك الصادرة من جهة أدنى.

وبناءً على ذلك تحتل الهيئة التأسيسية قمة الهرم التدريجي، تليها الهيئة التشريعية، ومن بعدها الهيئة التنفيذية، والتي تتدرج في داخلها بشكل هرمي رأسه عند رئيس الدولة إلى أدنى درجات السلم الوظيفي^{٤٣٤}.

إذاً وفقاً لمبدأ المشروعية فإن سلطات الضبط الإداري ليست مطلقة في حمايتها للوقاية من مسببات الحوادث والمخالفات المرورية، وإنما هي مقيدة باحترام أحكام وقواعد القانون واللائحة التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً له، ويعد حرمان حق الإنسان في التنقل واستخدام الطرق العامة مخالفاً لمبدأ المشروعية، طالما أن هذا الحق تم التأكيد عليه وإقراره في الدستور.

وتأسيساً على ذلك لا يجوز أن تخالف الإدارة عن طريق أساليب ووسائل الضبط الإداري قاعدة عليا سواء أكانت هذه القاعدة دستورية أم تشريعية أم كانت لائحية صادرة من سلطة أعلى من السلطة التي تتخذ الإجراء.

فإذا رسمت قاعدة قانونية عليا طريقة معينة تتخذها سلطات الضبط في حالة معينة، لا يكون أمامها إلا أن تسلك هذا الطريق، فإذا قضى قانون أو لائحة عامة بضرورة الالتجاء إلى القضاء أو أخذ ترخيص من جهة معينة لاتخاذ إجراء معين، كان على سلطة الضبط أن تسلك هذا الطريق وذلك باستثناء حالة الضرورة. وفي حالة سكوت القانون عن تنظيم ما يتبع من إجراءات، فعلى الإدارة أن تترن الأمور وتراعي كافة الظروف وتتخذ ما تراه مناسباً لمواجهة الظرف الطارئ وذلك تحت رقابة القضاء^{٤٣٥}.

ويرجع أهمية الأخذ بمبدأ المشروعية إلى أنه يبين الحدود الفاصلة بين الحكام والمحكومين، بحيث يخضع الحكام فيما يقومون به من أعمال وما يتخذونه من قرارات للنظام العام في الدولة ضماناً لحقوق الأفراد وعدم التعسف بها من قبل أي من سلطات الدولة^{٤٣٦}.

^{٤٣٤} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ١٧٨.

^{٤٣٥} المرجع نفسه، ص ١٧٩.

^{٤٣٦} الدكتور حسني عبد الحميد درويش، مبدأ سيادة القانون وضماناته في دولة البحرين، المنامة، مطبعة وزارة شؤون مجلس الوزراء والاعلام، ٢٠٠١، الطبعة الأولى، ص ٣٣ وما بعدها، أشار اليه الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البنا، مرجع سابق، ص ٦٣.

وعليه فإن مبدأ المشروعية يعد من العناصر الأساسية للدولة القانونية، ومن ثم فهو لا يحتاج للنص عليه صراحة باعتباره من مقومات الدولة الحديثة، ومع ذلك حرصت الدساتير المعاصرة منها البحرين ومصر والإمارات النص على مبدأ المشروعية وإقرار مبدأ سيادة القانون، واتجهت المواثيق الدولية وإعلانات الحقوق المختلفة للنص والتأكيد على هذا المبدأ، حيث أكدته الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨^{٤٣٧} وأقر ذلك العهد الدولي بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام ١٩٦٦^{٤٣٨}.

وقد أكد المشرع الدستوري البحريني على هذا المبدأ بقوله في المادة ٣٣ الفقرة (ب) على أن: (يحمي الملك شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون ويرعى حقوق الأفراد والهيئات وحررياتهم).

وكما نص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ في المادة ٩٤ التي تتحدث عن المبدأ صراحة حيث نصت على أن: (سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات).

ومن جانبه حرص المشرع الدستوري الإماراتي على النص صراحة على هذا المبدأ بنصه في المادة ٤٤ من الدستور على أن (احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السلطات العامة تنفيذاً لها ومراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة واجب على جميع سكان الاتحاد)^{٤٣٩}. فيستفاد من كافة هذه النصوص الدستورية التي تقرر وتنظم الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، هي من أهم نتائج الأخذ بمبدأ المشروعية.

وعليه، ترى الباحثة فإن وجود قانون خاص مثل قانون المرور الذي ينظم ممارسة إحدى الحريات العامة كحرية التنقل يعد بمثابة قيد على سلطة الضبط في مواجهة تلك الحرية والعمل بمقتضى هذا القانون وعدم تجاوز أحكامه فيما تصدره من أعمال وتصرفات لحماية السلامة المرورية، فلذلك

^{٤٣٧} المادة (١١ - ثانياً) والمادة (٢٩ - ثانياً) في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨. ^{٤٣٨} المادة (٩ - أولاً) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ تنص على أن: (لكل فرد حق في الحرية وفي الأمان على شخصه. ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفاً. ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه). بتاريخ ٢ أغسطس ٢٠٠٦ صادقت مملكة البحرين على قانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٦ للانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

^{٤٣٩} قضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية في أحد أحكامها، بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢١، في قضية رقم ٥٥٥.ق.ع. م، بأنه "تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية الذي يمكن أن نلخصه بأنه سيادة حكم القانون، ومقتضى هذا المبدأ أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون القائم، وأن يمكن الأفراد بوسائل مشروعة من رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها بحيث يمكنهم من أن يردوها إلى جادة الصواب كلما عن لها أن تخرج عن حدود القانون عن عمد أو إهمال..."

يجب على الإدارة الالتزام بما جاء في القانون الخاص والدستور وأي مخالفة لقواعده يقع باطلاً ويترتب عليه إلغائه فهذا هو جوهر مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني

مدى التزام الإدارة بأهداف ووسيلة الضبط الإداري

في هذا المطلب سوف نتطرق إلى مدى التزام الإدارة بأهداف الضبط الإداري في الفرع الأول، ومن ثم إلى وسيلة الضبط الإداري في الفرع الثاني وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الالتزام بأهداف الضبط الإداري (قاعدة تخصيص الأهداف)

يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة المتعارف عليها (الأمن والصحة والسكينة) وأمن الطريق العام كونه متفرع من الأمن العام، وبدون وجوده لا يمكن ممارسة الحريات العامة كحرية التنقل، وتبعاً لذلك تلتزم هيئة الضبط الإداري المروري عند ممارسة سلطاتها تحقيق الأغراض التي قصدها المشرع من منحها تلك السلطة، وليس للإدارة أن تخرج عنها أو تتخذ منها ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة، وأي خروج عن ذلك يعتبر انحرافاً في استعمال السلطة، مما يؤدي إلى نشوء مسؤولية الإدارة.

ولا يجوز لسلطة الضبط الإداري أيضاً أن تفرض على الأفراد قيوداً أشد من تلك التي تفرضها النصوص التشريعية، إلا في الظروف الاستثنائية التي تبرر الخروج على قواعد المشروعية العادية^{٤٤٠}.

فأهداف الضبط الإداري تعتبر أهداف مخصصة يجب أن تتوخاها هيئات الضبط الإداري، فإذا استخدمت تلك الهيئات أساليب الضبط المروري لتحقيق بعض الأغراض الخاصة البعيدة عن النظام أو الصالح العام، فأنها تكون بذلك خرجت عن حدود أغراض الضبط الإداري كما حددها القانون مما يعد انحرافاً بالسلطة يوجب المسؤولية^{٤٤١}.

وخروج الإدارة عن أهداف الضبط الإداري، إما أن يكون لتحقيق أغراض أخرى غير الأغراض المحددة لها، وإما أن تعمل على تحقيق أهداف تتعلق بالصالح العام لكنها لا تمت بالنظام العام أي صلة.

^{٤٤٠} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ٢٠١.

^{٤٤١} الدكتور سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٣٣٢.

ومن أمثلة النوع الأول: استخدام سلطة الضبط من أجل تحقيق أهداف شخصية لمصدر القرار أو تحقيق مصالح شخصية لشخص آخر، أو بقصد الانتقام، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في شأنها جميعاً ببطلان القرارات الصادرة لخروجها عن الهدف المخصص لسلطة الضبط^{٤٤٢}. ومثال ذلك يقوم رجل سلطة الضبط الإداري بإصدار قرار سحب رخصة قيادة زوجته السابقة انتقاماً منها أو أن يصدر قرار بعدم اجتياز المركبة الفحص الفني وذلك لتحقيق من ورائه أغراض شخصية خاصة به بعيداً عن الغرض الذي حدده القانون.

ومن أمثلة النوع الآخر: هو استهداف مصلحة تتعلق بالصالح العام إلا أنها لا تحقق الحفاظ على النظام العام، ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من إلغاء قرار العمدة بمنع البيع في بلدته بواسطة سيارات البضائع، لأن الغرض من وراء قراره هو حماية التجارة المحلية، وليس الحفاظ على النظام العام متمثلاً في تنظيم حركة مرور السيارات^{٤٤٣}.

ومما تجدر الإشارة إليه أن قرار الضبط الإداري قد يستهدف تحقيق أغراض مالية وهنا تجب التفرقة بين حالتين:

الأولى: إذا كان الإجراء الضبطي يهدف إلى تحقيق غرض مالي بحت فإن هذا القرار يعد باطلاً يجب إلغاؤه، لأنه لا يحق أن يصدر من جانب سلطات الضبط، لأن ليس من أهداف الضبط المروري^{٤٤٤}.

ومثال ذلك التدبير الضبطي الذي يتخذ بمنع إحدى أنواع السيارات كالنقل الثقيل من المرور في الطرق العامة منعاً مطلقاً وذلك بقصد تخفيض المصروفات التي تقتضيها صيانة الطرق العامة في المدينة وليس تأمين سلامة المرور^{٤٤٥}.

وقد سائر مجلس الدولة المصري نظيرة الفرنسي في قضائه المقرر لعدم شرعية قرارات الضبط التي تستهدف تحقيق الأغراض المالية، ومن أحكامه في ذلك حكم محكمة القضاء الإداري القاضي برفض منح رخصة سيارة لإجبار طالب الترخيص على سداد الرسوم المتأخرة عليه لإحدى الجهات الحكومية الأخرى^{٤٤٦}.

^{٤٤٢} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٥٦.

^{٤٤٣} أشار إليه المرجع نفسه، ص ١٥٧.

^{٤٤٤} الدكتور سعيد السيد على، مرجع سابق، ص ٣٣٣.

^{٤٤٥} حكم المجلس الفرنسي في ١٥ نوفمبر سنة ١٩٢٧ في قضية Bellescize المجموعة، ص ١٠٤٨.

^{٤٤٦} محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٥٤، المجموعة، السنة الثامنة، ص ١٥٣٩.

الثانية: إجراء الضبط الإداري الذي يهدف إلى الحفاظ على النظام العام، إلا أن من بين نتائجه غير المباشرة أنه يحقق منافع مالية للإدارة ومثل هذا الإجراء لا يكون معيباً. ومن ثم فإن القضاء الإداري يبحث كل حالة على حدة للتحقق من أن الإجراء الضبطي يحافظ على النظام العام وليس الغرض الأساسي منه تحقيق فوائد مالية^{٤٧}.

وعليه يرى الباحث بأن أهداف الضبط في مجال السلامة المرورية هي أهداف مخصصة بقاعدة تخصيص الأهداف وهو المحافظة على أمن وسلامة كافة مستخدمي الطريق (السائق، المشاة، الراكب) ويجب على الإدارة الالتزام بهذا الهدف، وأي خروج عليها يربط البطالان طالما كانت بعيدة عن غاية الضبط الإداري.

الفرع الثاني: التزام الإدارة بوسيلة الضبط الإداري

إذا كانت الإدارة مقيدة بوجود سبب حقيقي يؤدي إلى تهديد النظام العام، يبرر تدخلها مستعملة سلطات الضبط الإداري، فإنها مقيدة أيضاً بالالتزام بمشروعية الوسيلة التي لجأت إليها.

وفي سبيل التوفيق بين الحريات الفردية ومقتضيات النظام العام، يجب أن تكون الوسائل الضبطية مشروعة، فيراقب هذه المشروعية القضاء الإداري والذي وضع قيود ثلاثة تلتزم بها سلطات الضبط الإداري في استخدام وسائلها وهي:

١- عدم جواز قيام هيئات الضبط بتعطيل ممارسة الحريات العامة تعطيلاً كاملاً، أي عدم جواز الحظر المطلق للحريات، فالحظر المطلق للحرية يعادل إلغاءها، مع الملاحظة أنه إذا كانت ممارسة حريات معينة يؤدي إلى الأضرار بالحريات العامة الأخرى فيجوز الهيئات الضبط هنا منع ممارسة هذه الحريات منعاً مطلقاً^{٤٨}.

ومثل هذا الإلغاء بالإضافة لعدم مشروعيته لإهداره لنصوص الدستور، فإن الحفاظ على النظام العام لا يستلزم الوصول إلى حد الحظر المطلق للحقوق والحريات. وتأسيساً على ذلك فقد قضى مجلس الدولة بإلغاء القرار الصادر بمنع العربات ذات المقطورة من المرور في الطرق بصفة مطلقة^{٤٩}.

^{٤٧} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٥٨.

^{٤٨} الدكتور أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

^{٤٩} حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٤ أغسطس ١٩٥٢ في قضية Chambre syndicale des entrepreneurs du transport de vin، مجموعة ليبون، سنة ١٩٥٢، ص ٦١٧.

إذاً فالحظر يجب أن يكون نسبياً أي قاصراً على مكان معين أو وقت معين، ويجب أن يكون مسبباً ووفقاً للإجراءات القانونية المقررة.

ومن أمثلة ذلك أن تأمر هيئات الضبط بعدم سير مركبات الأجرة في طريق أو مسار معين منعاً مطلقاً، ولكن يجوز لها ذلك إذا كان وقوف المركبات في شارع معين يؤدي إلى منع حق من حقوق منافذ الطريق.

٢- يجب أن يراعي أن الحرية هي الأصل، ولذلك يجب الأخذ بالتفسير المقيد لوسائل الضبط، وذلك عند تفسير النصوص التشريعية المقيدة للحرية، فسلطات الضبط عند الشك يجب عليها تغليب الحرية، وفي حالة قيام المشرع بتوسيع سلطات الضبط الإداري في موضوع معين، فيجب على سلطات الضبط أن تلتزم بالإطار الذي حدده المشرع ولا تخرج عنه حتى لا تهدد ضمانات الأفراد التي نص عليها القانون^{٤٥٠}.

٣- تنوع ومرونة وسائل الضبط وفق نوع الحرية محل التدبير الضبطي، فسلطة الضبط تكون واسعة في حالة مساس الإجراء الضبطي بنشاط فردي غير حيوي، وعلى العكس من ذلك في حالة مساسه بنشاط هام وحيوي للأفراد فتضيق سلطة الضبط. ومثال ذلك هو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من إعطاء هيئات الضبط سلطات واسعة بالنسبة لحظر مرور مركبات الإعلان والدعاية في الطريق العامة بينما يضيقها بالنسبة لحرية مرور السيارات الأخرى^{٤٥١}.

^{٤٥٠} الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

^{٤٥١} الدكتور أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٢٦٩.

المطلب الثالث

ملائمة وسائل وأسباب تدخل هيئات الضبط الإداري

سنتناول في هذا المطلب ملائمة أسباب تدخل هيئات الضبط الإداري في الفرع الأول وملائمة وسائل الضبط الإداري في الفرع الثاني، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: ملائمة أسباب تدخل هيئات الضبط الإداري

الحالة الواقعية والحقيقية التي تهدد الإخلال بالنظام العام هو عنصر السبب الحقيقي المقرر لجهة الإدارة لاتخاذ تدبير ضبطي. ويقصد بأسباب تدخل هيئات الضبط الإداري الظروف الخارجية التي دفعت هيئات الضبط لاتخاذ التدبير الضبطي، ولا يعتبر القضاء الإداري تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان ثمة أسباب جدية تهدد بالإخلال بالنظام العام، ويتمثل ذلك في أن تنشأ حالة واقعية أو قانونية تدعو الإدارة للتدخل، كما أوجب أن يكون سبباً حقيقياً لا وهمياً أو صورياً، ويجب أن يكون صحيحاً مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة تنتجها واقعاً وقانوناً^{٤٥٢}.

وأن القرارات الإدارية بصفة عامة يجب أن تستند إلى أسباب صحيحة تبررها، فإن هذه القاعدة تصدق بصفة أكثر على قرارات الضبط الإداري لتأثيرها المعروف على حقوق الأفراد وحرياتهم، فيجب أن يكون هناك ظروف جدية وحقيقية تؤدي إلى تهديد الأمن والنظام العام، حتى تكون إجراءات الضبط سليمة، ويقدر القضاء ذلك في ضوء سائر الظروف العادية التي أحاطت بممارسة سلطات الضبط^{٤٥٣}.

وإذا كانت القاعدة الأصلية أن تصرفات هيئات الضبط يفترض قيامها على سبب صحيح إلا أن القضاء الإداري يطالب الإدارة بإثبات صحة جدية سبب تدخلها في بعض الحالات، فالقضاء هنا يتجه إلى افتراض أن قرارات الضبط الإداري لا تقوم على سبب يبررها، وعلى الإدارة أن تقدم الدليل على وجود السبب، وبذلك يكون قرينة مقررة لمصلحة الأفراد الذي صدر القرار في مواجهتهم^{٤٥٤}.

أي أن مسلك القضاء الإداري في هذا الشأن فيه نوع من المغالاة قصد به حماية الحرية الفردية، إلا قد يكون سبباً معوقاً لعمل هيئات الضبط الإداري لحد ما في بعض الحالات، ولكن القضاء

^{٤٥٢} حكم محكمة القضاء الإداري المصري في ١٩٥٦/٣/٢٥ في القضية رقم ٣١٢٧ لسنة ٧ قضائية المنشور بمجموعة أحكام مجلس الدولة السنة العاشرة، ص ٢٥٨. وإيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا في الحكم الصادر في ١٣ أبريل ١٩٥٧، المنشور بمجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص ٨٨٦.

^{٤٥٣} الدكتور سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

^{٤٥٤} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٥٩.

هو حصن للحريات وحاميها طبقاً للدستور والقانون، فهو كفيل بمراقبة أسباب تدخل هيئات الضبط الإداري^{٤٥٥}.

اتجه القضاء الإداري البحريني والمصري والإماراتي بإصدار العديد من الأحكام التي يستلزم فيها استناد قرارات الضبط إلى أسباب جدية تبررها، وأن تكون هذه الأسباب مستمدة من وقائع حقيقية، وهذا ما سوف نتناوله بشيء من التفصيل في المبحث الثاني.

الفرع الثاني: ملائمة وسيلة الضبط الإداري

لا يكفي القضاء في رقابته لقرارات سلطات الضبط الإداري التأكد من أن القرار أو الإجراء الذي اتخذ مشروعاً، أي جائز قانوناً، وأنه بني على أسباب حقيقية، بل يتدخل القضاء لمراقبة ملائمة القرار للظروف التي صدر فيها، ومدى لزومه لصيانة النظام العام، وذلك في سبيل التوفيق بين الحريات الفردية ومقتضيات النظام العام^{٤٥٦}.

فيجب أن تلجأ السلطة الإدارية إلى اختيار الوسيلة التي تتلاءم مع سبب التدخل، وتتناسب مع الظروف المادية التي دفعت الإدارة إلى استخدام وسائل الضبط، فلا تلجأ الإدارة إلى استخدام وسائل شديدة وصارمة لمواجهة ظروف لا تستلزم هذه الشدة ولا تشكل خطورة، حيث تكون في هذه الحالة غير ملائمة، وتخضع قرارات الضبط الإداري غير الملائمة لرقابة القضاء الإداري الذي يحكم في هذه الحالة ببطالان تصرف السلطة الإدارية^{٤٥٧}.

والأصل أن القاضي الإداري قاضي مشروعية وليس قاضي ملاءمة، ولكن عندما يتعلق القرار أو الإجراء بحرية من الحريات العامة، فإن الملاءمة تصبح في هذه الحالة جزءاً من مشروعية القرار الإداري، ولا شك في أن هذا الاتجاه محموداً من جانب القضاء الإداري.

ولقد أكدت أحكام مجلس الدولة المصري حقه في مراقبة أعمال الضبط الإداري سواء من حيث شرعيتها أم من حيث وملاءمتها للأسباب والوقائع التي اقتضت اتخاذها، ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن يكون تدخل هيئات الضبط لازماً لمواجهة خطر جسيم يهدد الأمن والنظام العام، وأن الإجراء

^{٤٥٥} دكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

^{٤٥٦} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ١٥٩.

^{٤٥٧} الدكتور أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص ٤٦.

الذي اتخذ كان هو الوسيلة الوحيدة لمنع الضرر، وأن يستخدم هذا الحق بالقدر اللازم لدفع خطر الإخلال بالأمن والنظام العام^{٤٥٨}.

وعلى ذلك يستلزم القضاء الفرنسي ضرورة وجود نوع من التناسب بين درجة خطورة الوسيلة التي تستخدمها هيئات الضبط ودرجة التهديد للأمن العام، فلا يجوز لهذه الهيئات استخدام وسائل شديدة وغير ملائمة أو صارمة، من أجل مواجهة الظروف التي لا ترقى إلى نفس درجة الملائمة^{٤٥٩}.

ومن جانبه أيد المشرع البحريني في قانون قوات الأمن العام رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ وتعديلاته، كما سبق الإشارة إليه في الفصل السابق على الحالات التي يجوز فيها لرجل الشرطة استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجبه إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء هذا الواجب^{٤٦٠}.

كما جاء في المشرع المصري في جميع قوانين الشرطة المتعاقبة ومنها القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته -كما سبق أن ذكرنا- أن يكون اللجوء استخدام القوة ممكناً وجائزاً إذا كان هو الوسيلة الوحيدة لإداء الواجب ويشترط أن يكون استعمالها بالقدر اللازم لأداء الواجب.

وأيضاً فقد حرص المشرع الإماراتي في المادة التاسعة من قانون الاتحادي رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ الخاص بقوة الشرطة والأمن على أن يكون استعمال القوة هو الوسيلة المناسبة للحفاظ على

^{٤٥٨} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٣/٤/١٩٥٧ المجموعة. السنة الثانية ص ٨٨٦، وفي ذات الاتجاه انظر حكم محكمة القضاء الإداري في ٢/٤/١٩٥٣ المجموعة، السنة السابعة، ص ١٠٢٧، حيث قضت ((...ولئن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل، وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها إلا أنه حيثما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور، خصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، فالمناط والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام، باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبت جدية الأسباب التي تبرر هذا التدخل كان القرار بمنجي من أي طعن، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات كان القرار باطلاً)).

^{٤٥٩} الدكتور أشرف حسين عطوة، مرجع سابق، ص ٤٦.

^{٤٦٠} أن عمل الشرطة هي خدمة اجتماعية وإنسانية، وتتطلب توفير بيئة عمل مناسبة لمنتسبيها، فحدوث الخطر فإنه يهدد حياة وسلامة منتسبيها، ويهدد استقرار المجتمع بأسره، فقوات الأمن العام تعمل من أجل حماية الوطن وحقوق المجتمع وممتلكاته والدفاع عن حقوق الأفراد. والقواعد الأساسية للعمل الشرطي تقتضي أن يكون استخدام القوة والأسلحة النارية قاصراً على حالات الضرورة القصوى وفي الحدود التي يتطلبها أداء الواجب والدفاع عن النفس، بشرط ألا يكون هناك وسائل أخرى لتجنب هذا الخطر. وقد نصت المادة ١٢ من قرار وزير الداخلية رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٤ بشأن إصدار المبادئ الأساسية لاستخدام القوة والأسلحة النارية على حالات استخدام الأسلحة النارية وذلك بأن: (مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة بالمادة ١٣ من قانون قوات الأمن العام الصادر بالمرسوم بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢، لا تستخدم الأسلحة النارية إلا في الأحوال الآتية:

أ- حالة الدفاع المشروع عن النفس، إذا واجه المدافع خطراً حالاً أو محدقاً من جريمة على النفس أو العرض أو المال أو عن نفس الغير أو عرضه أو ماله.

ب- لمنع وقوع جريمة تنطوي على تهديد خطير للأرواح أو الأموال العامة أو الخاصة.

ج- القبض على شخص متهم بجناية أو متلبس بجناية يجوز فيها القبض إذا قاوم أو حاول الهرب.

د- عند القبض على محكوم عليه يعقوبة جنائية أو بالحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر إذا قاوم أو حاول الهرب.

هـ - صد أي هجوم أو أية مقاومة مصحوبة باستعمال القوة إذا لم يكن بالمقدور صدها بوسائل أخرى).

النظام العام في حالات محددة سبق أن ذكرناها سلفاً. ويستفاد من تلك النصوص بأن هذه القيود تعتبر شروطاً لمشروعية تدخل هيئات الضبط الإداري، يتعين أن يراعيها القضاء لإعمال رقابته.

وتعتبر الرقابة على ملائمة قرار الضبط استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة، فالأصل هو استقلال الإدارة بتقدير ملائمة قراراتها بحيث يتمتع على القاضي مراجعتها في تقديرها لأهمية وخطورة الأسباب الدافعة إلى تدخلها ومدى تناسب هذه الأسباب مع القرار أو الإجراء الذي تم اتخاذه، ولكن نظراً لخطورة قرارات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، فإن القضاء لا يتردد في الخروج على هذه القاعدة وبسط رقابته على ملائمة قرارات الضبط الإداري^{٤٦١}.

ومما هو جدير بالذكر أن اختيار الأسلوب الملائم للمحافظة على النظام العام في الظروف العادية يختلف تبعاً لظروف الزمان والمكان الذي تباشر فيه تدابير الضبط الإداري.

فيما يتعلق بالزمان تختلف سلطات الضبط من ساعة إلى أخرى، كما تختلف بحسب ما إذا كان القيد الوارد على الحرية مؤقتاً أو دائماً، وهنا ينبغي التمييز بين اللوائح التي تفرض تنظيماً مؤقتاً وتلك التي تفرض تنظيماً دائماً، فالأولى بحكم كونها مؤقتة تزول بعد مدة، قد تنطوي على أحكام لا يمكن أن تشمل عليها اللوائح الدائمة^{٤٦٢}.

فإذا وجد ما يدعو أن يكون التنظيم الضبطي مؤقتاً أمكن أن يكون تنظيمياً متشدداً، لأنه قد دعت إليه ظروف خاصة تبرره، ولأن الغرض أنه يزول بعد مدة وجيزة، أما إذا كانت للقيد صفة الدوام والاستقرار، وجب أن يكون أقل شدة لأنه ينطوي على تهديد دائم للحريات^{٤٦٣}.

أي ألا يحق لسلطات الضبط الإداري أن تفرض حظراً مطلقاً للحرية الفردية، إذ المنع يجب أن يكون مؤقتاً وفقاً للإجراءات القانونية المقررة يزول بعدها الحظر بعد انتهاء مدته، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى تختلف الوسيلة التي يمكن استخدامها من الليل عن النهار، مما يعتبر مشروعاً لو تم أثناء الليل لا يعتبر كذلك لو تم أثناء النهار، فيحق للإدارة القبض على الأشخاص ليلاً لو سار حاملين متاعاً في حالة الاشتباه فيهم، ولا يكون مثل هذا الإجراء مسموحاً به أثناء النهار، أو بمعنى آخر تختلف سلطة الضبط ضيقاً واتساعاً بحسب ما إذا الإجراء في أوقات النهار أو الليل. فمثلاً يحظر استعمال أجهزة التنبيه الصوتية نهائياً في المناطق الآهلة بالسكان ما بين الساعة العاشرة

^{٤٦١} الدكتور سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٣٣٧.

^{٤٦٢} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ١٨٨.

^{٤٦٣} المرجع نفسه، ص ١٨٨.

مساءً وحتى وقت شروق الشمس، كما تحدد سلطة الضبط المروري إغلاق مسار معين في الفترة الصباحية بالقرب من المنطقة التعليمية والمدارس لتفادي الازحامات المرورية.

وفيما يتعلق بالمكان تختلف إجراءات الضبط باختلاف المكان، فما يعتبر مشروعاً ومسموح به في مناطق الحدود من إجراءات الضبط، قد لا يعتبر كذلك داخل المدن، وكذلك ما يعتبر مشروعاً داخل الأماكن الخاصة قد لا يعد كذلك في الطريق العام، فمثلاً تكون السرعة المسموح بها ١٠٠ كلم في الساعة في الشوارع الرئيسية، على ألا تتجاوز السرعة ٤٠ كلم في الساعة في المناطق المأهولة بالسكان.

ولا شك أن أكثر وأخطر أسباب الإخلال بالنظام العام إنما ينشأ أو يظهر في الطريق العام، ولهذا فإن سلطة الضبط بالنسبة للطريق العام تتسع نوعاً ما حفاظاً على النظام العام، حسب نوع النشاط أو الحرية التي تمارس في الطريق العام، ومدى ما يترتب على ممارستها من أخطار، فيستعمل الطريق العام في المرور على الوجه الذي لا يعرض الأرواح والأموال للخطر، أو يؤدي إلى الإخلال بأمن الطريق أو يعطل أو يعوق استعمال الغير له، فالطريق العام هي الأماكن التي تمارس فيها سلطة الضبط الإداري بسهولة أكبر، لأنها تحتاج أكثر من غيرها إلى المحافظة على النظام العام فيها^{٦٤}.

غير أنه إذا كان الحرص على النظام العام في الطريق العام يبرر التوسع في القيود التي توردتها سلطة الضبط على نشاط الأفراد وحياتهم، إلا أن مدى هذه القيود يتوقف من ناحية أخرى على نوع النشاط أو الحرية التي تمارس في الطريق العام ومدى ما يترتب على ممارستها من أخطار وحوادث مرورية، فحرية التنقل تختلف عن غيرها من الحريات.

أما الأماكن التي تتسع لمرور المركبات والتي لا يسمح إلا لفئة معينة بارتياها وبتصريح من الطرق العامة، فإن مقتضيات المحافظة على النظام العام تكون بشأنها أقل إذ أن ما يحدث فيها لا يهدد عادة النظام العام.

وعليه ترى الباحثة أن المشرع وضع عدة ضوابط يقيد بها سلطات الضبط الإداري ويجب عليها مراعاتها عند ممارستها لسلطاتها الممنوحة لها وذلك لصون حقوق وحيات الأفراد المكفولة من قبل الدستور، وعلى أن تخضع جميع الأعمال والتصرفات التي تصدر من الإدارة لمبدأ المشروعية

^{٦٤} المادة ٢ من المرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن قانون المرور البحريني.

ضماناً لسيادة القانون، وأن أي تجاوز من قبلها يترتب عليه البطلان من قبل القضاء الإداري باعتباره حامياً لكافة حقوق والحريات.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري لحماية السلامة المرورية

من الصعوبة تصور قيام علاقات اجتماعية بين أفراد المجتمع، بدون أن تحدث نزاعات وخلافات بين أفراد المجتمع، فالاختلاف بين الأفراد الذي يسبب النزاعات هو سنة من سنن الله تعالى في الكون، "ولو شاء ربك لجعل الناس أمة واحدة ولا يزالون مختلفين"^{٤٦٥}.

وبعد أن تخلص الإنسان عن العيش في جماعات متفرقة في شكل قبائل يحكمها الحكم القبلي المطلق، وارتضائه العيش في شكل جماعات ومجتمعات^{٤٦٦}، ونشأت الحاجة إلى قيام دولة تضم شعباً، وتخضعه لسلطاتها وهيئاتها التي تمثلها، سعى أفرادها إلى العمل على المحافظة على حقوقهم، وحرياتهم الفردية، وصيانتها من تعسف السلطة الجديدة عليها، نشأ صراع بين السلطة والحرية، ومع ازدياد مسؤوليات الدولة، ومن ثم نشاطها وتدخلها في حياة الأفراد، استوجب تحقيق التوازن بين أمرين متعارضين هما تمكين الدولة من القيام بمسؤولياتها، وتحسين حريات الأفراد، بحيث يمكن القول أنه لا حرية بلا قيود ولا سلطة بلا حدود.

ويقتضي التوازن في العلاقة بين السلطة والحرية بتحويل الدولة السلطات اللازمة لها، وفي ذات الوقت توفير الضمانات التي تحول دون إساءة استعمال هذه السلطات، وأهم هذه الضمانات الأخذ بمبدأ المشروعية، وأفضل من يملك مراقبة نفاذه هو القضاء النزيه.

ولا يكفي أن النص على مبدأ سيادة القانون في الدساتير، بل لابد من وجود وسائل عملية توقف أي اعتداء على القانون من جانب الإدارة، وتتفاوت تلك الضمانات في مضمونها ونتائجها من دولة لأخرى ومن وقت لآخر تماشياً مع درجة ديمقراطية النظام، وتطور المؤسسات السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية ومدى احترامها لحقوق المواطنين^{٤٦٧}.

^{٤٦٥} سورة هود، الآية ١١٨.

^{٤٦٦} الدكتور بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣.

^{٤٦٧} صاحب مطر خطاب، مرجع سابق، ص ١٢٥.

ومهما بلغت الضمانات الدستورية والقانونية من الأهمية فإن أقوى ضمان لحماية الحقوق والحريات هي الرقابة القضائية، ومن ثم الضمانات الحقيقية التي يمكن أن تكفل الحقوق والحريات من تعسف سلطات الضبط الإداري عند ممارستها لاختصاصاتها والتي تتبلور في المبادئ التي أرساها القضاء الإداري في هذا الشأن، ولا شك أن الالتجاء إلى القضاء عن طريق دعوى الإلغاء أو الدفع بعدم المشروعية يعتبر أقوى الضمانات الحقيقية^{٤٦٨}.

والرقابة القضائية هي الرقابة التي تتولاها المحاكم على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة، وتعتبر هذه الرقابة من أهم صور الرقابة الأخرى -الرقابة السياسية والرقابة الإدارية- في حماية حقوق وحريات الأفراد من تجاوزات الإدارة، نظراً لما يتمتع به القضاء من حياد ونزاهة وضمانات قانونية، ولأن الأحكام التي يصدرها القضاء تحوز قوة الشيء المقضي به، ويجوز تنفيذها بالقوة عند الاقتضاء^{٤٦٩}.

وبالتالي أصبح لازماً ومهماً أن يكون حق التقاضي مكفولاً بنص صريح في الدستور باعتباره المدخل الطبيعي إلى حماية الحقوق والحريات، بعد أن انقضى عهد اقتضاء الحقوق بالقوة، وارتفعت راية المشروعية، وأضحت سيادة القانون أساساً للحكم في الدولة، ومن ثم بات ضرورياً أن يتقرر حق التقاضي بنص صريح في الدستور، كي لا تكون الحقوق العامة والحريات الأساسية مجردة من وسيلة حمايتها، بل معززة بها لضمان مباشرتها بفعالية كاملة^{٤٧٠}.

وقد أكد المشرع البحريني النص على القواعد القانونية الدستورية التي تظهر ابعاد الدولة القانونية من خلال دستور سنة ١٩٧٣م والدستور المعدل لسنة ٢٠٠٢م، ونص في المادة (٤) على أن "العدل أساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة، وأيضاً نصت المادة (٢٠) على أن "حق التقاضي مكفول وفقاً للقانون"، وكما بين الدستور المعدل لسنة ٢٠٠٢ مكانة ملك البلاد المفدى بأنه رأس الدولة الممثل الأسمى لها، والحامي الأمين للدين والوطن، ورمز الوحدة الوطنية، ويقف على قمة السلطات الثلاث في المملكة (التشريعية، القضائية والتنفيذية)، وتصدر الأحكام القضائية باسمه عن طريق القضاء، والذي كفل الملك بالقانون استقلالية السلطة القضائية، فنص في الدستور بالمادة (٣٣) الفقرة (ب) منه على أن "يحمي الملك شرعية الحكم

^{٤٦٨} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

^{٤٦٩} الدكتور فاروق أحمد خماس، مرجع سابق، ص ٨٣.

^{٤٧٠} الدكتور سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص ٧.

وسيادة الدستور والقانون ويرعى حقوق الأفراد والهيئات وحياتهم"، مؤكداً خضوع جميع سلطات وهيئات ومؤسسات الدولة لمبدأ المشروعية.

تختلف ممارسة الرقابة القضائية بالنظر في المنازعات الإدارية باختلاف النظام القضائي المتبع في الدولة، فمن الدول التي تأخذ بالقضاء الموحد أي -النظام الأنجلوسكسوني- تضطلع المحاكم العادية على اختلاف درجاتها بمهمة الرقابة على شرعية الأعمال الإدارية، سواء بتخصيصها دائرة أو محكمة إدارية بنظر هذه المنازعات تعيش في كنف القضاء العادي كالنظام الإنجليزي، وبمعنى آخر تختص جهة قضائية واحدة وهي جهة القضاء العادي بالنظر في جميع المنازعات مدنية أو منازعات إدارية، بغض النظر عن طبيعة النزاع وأطرافه^{٤٧١}، أما الدول التي تأخذ بالقضاء المزدوج فيضطلع بمهمة الرقابة على هذه الأعمال قضاء مستقل عن القضاء العادي، وهو القضاء الإداري كالنظام الفرنسي والمصري.

ويعتبر النظام القضائي في مملكة البحرين من أنظمة القضاء الموحد، حيث لا يوجد فيها سوى قضاء واحد هو القضاء العادي يختص بالفصل في كافة المنازعات القضائية بغض النظر عن طبيعتها سواء كانت مدنية أو تجارية أو إدارية أو أحوال شخصية، وذلك بالنظر للقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء، باعتباره أول تنظيم قضائي في تاريخ البحرين الحديث لتزامنه مع حصول البحرين على استقلالها السياسي عن الاحتلال البريطاني في ١٥ أغسطس سنة ١٩٧١، وقد عمل هذا التنظيم على تقسيم القضاء البحريني إلى نوعين هما القضاء الشرعي والقضاء المدني، وعلى أن يختص الأخير بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية ومن بينها تلك التي تقع بين الأفراد وبين الحكومة^{٤٧٢}، وأكد الدستور البحريني عند صدوره بتاريخ ١٦ ديسمبر لسنة ١٩٧١ هذا الاختصاص بأن الزم المشرع العادي بموجب نص المادة (١٠٢) أن يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وبيان وظائفها واختصاصاتها، وبذلك يكون المشرع الدستوري أكد على شرعية مسلك المشرع العادي بنظر المنازعات الإدارية إلغاءً وتعويضاً، وأخذ بنظام القضاء الموحد.

^{٤٧١} الدكتور فاروق أحمد خماس، مرجع سابق، ص ٨٩.

^{٤٧٢} الدكتور بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، الطبعة الأولى، كلية الحقوق، جامعة البحرين، ٢٠١٦، ص ١٧٠، والدكتور محمد عبد الله الدليمي، القضاء الإداري في مملكة البحرين، كلية الحقوق، جامعة العلوم التطبيقية، الطبعة الثانية، مؤسسة فخراوي للدراسات والنشر، مملكة البحرين، ٢٠٠٩، ص ١٦١.

فشهدت البحرين العديد من الإصلاحات المهمة مثل الإصلاحات القضائية التي جاء بعضها من نصيب القضاء الإداري^{٤٧٣}، وذلك من خلال تعديل دستور سنة ١٩٧٣ عن طريق ميثاق العمل الوطني، ونتج عنه تعديل الدستور المعدل لسنة ٢٠٠٢ وسلك المشرع الدستوري ذات المسلك السابق فنص بالمادة (١٠٥) منه على تخويل وتفويض المشرع العادي مهمة ترتيب المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وبيان وظائفها واختصاصاتها، وهذا ما حدا بالمشرع العادي إلغاء القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ وصدر القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم السلطة القضائية الذي نص بالمادة (٧) منه بتخصيص دائرة إدارية بالمحكمة الكبرى المدنية تختص في الفصل بالمنازعات الإدارية^{٤٧٤}، ومنها قرارات الضبط الإداري المروري، مما يعتبر هذا التخصيص للدائرة الإدارية نقلة نوعية كبيرة للنظام القضائي البحريني ولفتة من المشرع لحاجة القضاء العادي إلى مثل هذه الدائرة للنظر في المنازعات الإدارية ذات الشأن المروري التي أصبحت في النظام القضائي البحريني^{٤٧٥}.

وبناءً مما تقدم ما يهمننا في موضوع دراستنا ما يتعلق بالأهمية القصوى التي يتمتع بها موضوع حماية أمن الطرق العام كأحد عناصر النظام العام والتي يعاني الكثير من المجتمعات منها، إذ أصبح حفظ الأمن وحماية النظام العام حجة بيد السلطات التنفيذية لانتهاك كثير من الحقوق والحريات، وعلى سبيل المثال عدم إعطاء الترخيص برخصة القيادة لفئة معينة، مما يؤدي إلى انتهاك حق من الحقوق المكفولة بالدستور إلا وهو حق التنقل في أرجاء شوارع المملكة.

وعليه ترى الباحثة ضرورة بحث رقابة القضاء الإداري البحريني والدول المقارنة، على عنصر السبب والغاية في القرار الإداري الصادر من سلطة الضبط الإداري المروري، وذلك في المطلبين الآتين: **المطلب الأول** الرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الضبط الإداري، **المطلب الثاني**: الرقابة القضائية على عنصر الغاية في القرار الضبط الإداري.

^{٤٧٣} وقد تجلت هذه الإصلاحات في نص المادة (١٠٦) من الدستور المعدل لسنة ٢٠٠٢م بإنشاء محكمة دستورية تختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح، وبذلك يكون الدستور المعدل قد حدد المحكمة المختصة بنظر دستورية القوانين واللوائح، وأصبحت الرقابة على مدى مطابقة القانون الصادر عن البرلمان واللجنة الصادرة عن السلطة التنفيذية لأحكام الدستور من اختصاص المحكمة الدستورية.

^{٤٧٤} حدد القرار (٣) لسنة ٢٠٠٢م بشأن تشكيل الدائرة الإدارية اختصاصات هذه الدائرة، حيث نص القرار المذكور على أنه: "تختص هذه الدائرة بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها والمتعلقة بممارسة سلطاتها العامة وهي على وجه الخصوص:

١- الدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها".

^{٤٧٥} على الرغم من أن المشرع البحريني أخذ بالأسلوب العام في تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية، بحيث أضحت تختص بالمنازعات الإدارية كافة، إلا أن المشرع في ظل القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن التنظيم القضائي الملغي، قد أخرج بعض المنازعات الإدارية من اختصاص هذه الدائرة بتشريعات خاصة، وذلك استناداً إلى الفقرة الأخيرة من المادة (٧) التي نصت على " عدا الحالات التي نص فيها القانون على خلاف ذلك"، ومن التشريعات الخاصة التي أخرجها المشرع من اختصاص الدائرة الإدارية وأناطها للمحكمة الصغرى للنظر فيها، وهي القرارات الصادرة عن إدارة المرور في ظل قانون المرور رقم (٩) لسنة ١٩٧٩ الملغي.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الضبط الإداري

تعد الرقابة القضائية على أجهز الضبط الإداري وسيلة أخرى من وسائل حماية الحقوق والحريات العامة لأن تلك الرقابة تهدف إلى الحد من انتهاك سلطات الضبط الإداري للحقوق والحريات العامة وذلك عن طريق خضوع أعمال الإدارة -ومن بينها إجراءات الضبط الإداري المروري للقضاء- ، وهي تتميز عن غيرها من الأساليب الرقابية، بأنها لا تتحرك تلقائياً، أي أن القضاء لا يمارس اختصاصه إلا بناء على دعوى ترفع من قبل المضرور وإن كانت هذه الرقابة ليست سهلة في إجراءاتها ولكنها تعد أكثر الأنواع ضماناً لحقوق الأفراد^{٤٧٦} نظراً لما يتسم القضاء من حياد وموضوعية، فضلاً عن استقلال القضاء، تشكل أوفى ضمان لنفاذ مبدأ المشروعية، حيث تقوم برد الإدارة إلى أحكام القانون.

يقصد بالرقابة لغة المراقبة، وراقبه، مراقبة، ورقاباً، أي مارسه ولاحظه ويقال: راقب الله أو ضميره في عمله أو أمره، أي خافه وخشيه أو فلان لا يراقب الله في أمره، أي لا ينظر إلى عقابه فيركب رأسه في المعصية^{٤٧٧}.

وفي اصطلاح فقهاء القانون العام يقصد بالرقابة الإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة والتدقيق بهدف التأكد من مشروعية العمل وإقراره في حالة ثبوت مشروعية وعدم إقراره في التثبيت من عدم مشروعيته^{٤٧٨}.

وأن أخطر وسائل الإدارة التي من شأنها المساس بالحريات العامة للأفراد، تتمثل في تدابير الضبط الإداري، فقد حرص القضاء الإداري على خضوع هذه القرارات لرقابة قضائية واسعة، تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يباشرها بالنسبة لسائر القرارات الإدارية^{٤٧٩}، حيث إن مجال الضبط بالغ الأهمية، خاصة بعد اتساع نشاط سلطات الضبط والهيئات القائمة عليه، ولا يقتصر القضاء الإداري دوره على مراقبة شرعية قرارات وإجراءات وأنشطة سلطات الضبط الإداري، بحيث يضمن القضاء أن

^{٤٧٦} الدكتور محمد خورشيد توفيق، ضمانات الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٧، ص ٢٤٧.

^{٤٧٧} المعجم الوسيط (إصدار الإدارة العامة للمعجمات وأحياء التراث، بمجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، الجزء الأول، ص ٣٦٣).

^{٤٧٨} شامير محمود صبري، مرجع سابق، ص ١٤١.

^{٤٧٩} الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ٢٧٧.

سلطة الضبط فيما اتخذته من إجراءات وأعمال، قد اتخذت أكثر الإجراءات ملائمة للظروف التي اتخذت فيها، وأقرب الأعمال إلى تحقيق الأهداف المنشودة في التوفيق بين الصالح العام والخاص.

وعليه فإن تعتبر الرقابة القضائية على أسباب أعمال الضبط الإداري من أهم الضمانات الأساسية للتحقق من مشروعية تصرفات هيئات الضبط الإداري، وذلك للتأكد من خضوعها للقانون، على اعتبار أن الإدارة وهي تمارس اختصاصاتها في مجال الضبط الإداري يجب ألا تتصرف وفق أهوائها وميولها دون رقابة أو متابعة، إنما يجب أن تستند في كل ما تصدره من قرارات إلى أسباب واقعية تسوغ لها ذلك.

وتعد رقابة القضاء الإداري لركن السبب على جانب كبير من الأهمية، فبمقتضى هذه الرقابة يتدخل القاضي في بحث الأسانيد والدوافع الموضوعية التي أدت بالإدارة لإصدارها مما يجعل الإدارة تتردد أكثر من مرة قبل إصدارها لتجنب الحرج الأدبي والمادي الناجم عن إلغاء هذا القرار لعدم مشروعيتها، حيث أنها تعلم أن قاضي الإلغاء لن يتردد في إلغائه إن لم تستند في إصداره إلى أسباب دقيقة وجدية، ناهيك عن استحداث رقابة ملائمة لإصدار القرار^{٤٨٠}.

ولذلك عرف القضاء الإداري البحريني السبب بأنه "العناصر القانونية والواقعية (المادية) التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التصرف باتخاذ القرار"^{٤٨١}، ومن جهة أخرى عرفت محكمة القضاء الإداري المصري السبب في القرار الإداري بأنه "الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني"^{٤٨٢}. وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر السبب بأنه "العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالإدارة إلى إصدار القرار، فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، ابتغاء الصالح العام الذي هو غاية القرار"^{٤٨٣}.

ولم يخرج تعريف المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات عن التعاريف السابقة حيث قضت في حكم لها بأن "المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية

^{٤٨٠} الدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٧٣.

^{٤٨١} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الغرفة الأولى - في الدعوى رقم (١٦٨٠) لسنة ١٩٧٨، حكم غير منشور.

^{٤٨٢} حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في الدعوى رقم ٣٤ لسنة ٦٦ ق، جلسة ٢٠٠٥/١/٤.

^{٤٨٣} حكمها في الطعن رقم ٩٤٨٤ لسنة ٤٧ ق، جلسة ٢٠٠٤/٥/٢٥، الدائرة الخامسة عليا، الطعن رقم ٤٢٩٩ لسنة ٤١ ق، جلسة ٢٠٠٢/١١/٢٢، الدائرة الخامسة عليا، أهم مبادئ المحكمة الدستورية العليا، والإدارية العليا عامي ٢٠٠٣، ٢٠٠٤، عبد المنعم محمود منصور، قاعدة رقم ١٨٥، ص ٢٥٤.

أو القانونية التي تحمل الإدارة على إصدار قرارها، وأن هذا السبب يجب أن يكون مشروعاً، بمعنى أن يكون متوافقاً مع القانون شكلاً وموضوعاً وإلا كان القرار معيباً...^{٤٨٤}.

ولهذا يمكن تقسيم الأسباب التي ينبنى عليها القرار الإداري إلى أسباب واقعية وأسباب قانونية، وبما أن الأسباب الواقعية هي الأسباب المادية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها، فإن الأسباب القانونية تترتب عليها لا تخرج من أمرين أولهما وجود قاعدة قانونية مشروعة تمنح الإدارة الحق في التدخل بقرارها الإداري، وهذا ما يعرف بالأساس القانوني للقرار، والأمر الثاني وفقاً للقاعدة القانونية يتم تكييف الأسباب الواقعية، بمعنى إعطاء الوقائع وصفاً قانونياً يبرر إصدار القرار.

وبما أن وظيفة الضبط الإداري الأساسية هي المحافظة على النظام العام وإعادةه إلى حالته الطبيعية عند اضطرابه واختلاله، فالسبب لقرار الضبط الإداري المروري هو تلك الحالة الواقعية التي تهدد أمن الطرق والنظام العام بالسلوكيات المرورية الخاطئة التي ترتكب من قبل مستعملي الطريق وتسبب إخلالاً في السلامة المرورية، وتتطلب من رجال الضبط الإداري المروري التدخل ضد كل ما يهدد أمن وسلامة الطريق العام في المجتمع، ولهذا يجب أن تكون هناك رابطة موضوعية بين قرار الضبط الإداري المروري والحالة الواقعية المكونة لركن السبب في إصداره.

وتطبيقاً لذلك تتلخص وقائع الدعوى بأن بتاريخ ٢٠٠٥/١١/١٢ تعرض المدعي لحادث مروري بليغ نتج عنه إصابته إصابة شديدة بالرأس وفقدان مؤقت للذاكرة، وعلى أثر ذلك قررت اللجان الطبية عدم لياقته لقيادة المركبة، وأرسلت كتاب إلى الإدارة العامة للمرور لسحب جميع رخص السياقة التي بحوزته، وبناء عليه قامت الأخيرة بسحب رخصة سياقته، إلا أن بتاريخ ٢٠١٥/١/٢٨ لاحظت المحكمة ورود تقرير من اللجان الطبية يفيد أن المدعي حالته الصحية مستقرة ويمكنه استرجاع رخصة سياقته بشرط اجتياز السياقة نظراً لانقطاعه عنها فترة طويلة، الأمر الذي كان على المدعي اتخاذ إجراءات الترخيص جديدة وفقاً لحكم المادة ٢٥٧ من اللائحة التنفيذية لقانون المرور، إلا أن المدعي لم يقدم ما يفيد اتخاذه الإجراءات، ومن ثم تغدو دعواه قائمة على غير سند من القانون وجديرة بالرفض^{٤٨٥}.

إذاً يتضح لنا أن قرار الإدارة بسحب رخصة القيادة يكون مبني على سبب صحيح ومستخلصاً استخلاصاً سائغاً لحماية السلامة المرورية، -وهي حالة الصحية كما ورد في تقرير اللجان الطبية،

^{٤٨٤} حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم ١٢٧ لسنة ٢٠١٠ نقض إداري، جلسة ٢٠١٠/١٠/٢٠، وحكمها في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ١٣ ق جلسة ١٩٩١/١٢/٣١.

^{٤٨٥} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الأولى- في الدعوى رقم ٢٠١٣/٠٢/٩١٣١٥٥، بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٢١.

ومع تحسن حالته الصحية-، ينبغي على المدعي أن يتقدم بطلب جديد لاستخراج رخصة القيادة مع توفر كافة المستندات المطلوبة، وتطبق عليه الشروط الواردة في قانون المرور.

فقد استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين على أنه لابد لكل تصرف قانوني من سبب، وقرار الضبط الإداري باعتباره نوعاً من التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة تعبيراً عن إرادتها المنفردة لابد أن يقوم بدوره على سبب يبرره^{٤٨٦}، وأن إجراءات الضبط الإداري لا تكون سليمة إلا إذا كان هناك تهديد حقيقي وجدي، بحيث يكون مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة ومنتجة قانوناً لحفظ النظام العام، وببرر للإدارة تدخلها على ضوء الظروف التي أحاطت بها وأصدرت القرار^{٤٨٧}، وفي حالة غياب هذا المفهوم يقرر إلغاء إجراءات الضبط الإداري، لعدم مشروعيتها.

وبناءً على ما تقدم، يعتبر السبب شرطاً مستقلاً عن بقية شروط صحة القرار الإداري، ويقابله عيب السبب في دعوى الإلغاء، وهو عيب مستقل عن بقية العيوب الأخرى التي تشوب القرار الإداري، وذلك لعدم إمكانية تصور صدور قرار إداري دون تحقق الحالة الواقعية أو القانونية لإصداره، فلزماً لمشروعية القرار أن يكون السبب مشروعاً، لأن عدم صحة السبب يعد وجهاً من أوجه دعوى عدم الصحة^{٤٨٨}.

وقد اعترف القضاء البحريني باستقلالية عيب السبب عن باقي عيوب الإلغاء الأخرى باعتباره أحد أركان صحة القرار الإداري مسايرة في ذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، إذ قضت المحكمة الكبرى المدنية في حكم لها بأنه " لما كان المقرر قانوناً أن القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة وكان يشترط لصحة القرار الإداري توافر خمسة شروط إذا تخلف أحدها بطل القرار وهذه الشروط هي (١)، (٢)، (٣)، (٤) السبب إذ إنه يتعين أن يستند القرار الإداري إلى سبب صحيح ومشروع يتفق وأحكام القانون ذلك أن الجهة الإدارية وهي تصدر قراراً إدارياً فإنما تبغي به المصلحة العامة ولا يكون ذلك إلا بالالتزام بحدود القوانين واللوائح..."^{٤٨٩}، وقضت في حكم لها بأن

^{٤٨٦} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

^{٤٨٧} الدكتور محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٩ وما بعدها، حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في جلسة ١٩٥٦/٣/٢٥ في قضية ٣١٢٧، مجموعة المبادئ، السنة ١٠، ص ٢٥٨، أشار إليه دلشاد معروف علي، مرجع سابق، ص ١٢٢.

^{٤٨٨} كان عيب السبب يدرج تحت عيب مخالفة القانون، إلا أنه مع تطور القضاء الإداري فإن مجلس الدولة الفرنسي قد استقر على رقابة الوقائع المادية والتحقق من وجودها ورقابة التكليف القانوني لهذه الوقائع، مما أدى لاستقلال عيب السبب عن مخالفة القانون، وقد حذا القضاء الإداري البحريني حذو القضاء الإداري الفرنسي بشأن استقلالية عيب السبب عن بقية عيوب القرار الإداري، وللمزيد حول ذلك الموضوع راجع الدكتور أسامة محمد بحر، حدود سلطة الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب، مرجع سابق، ص ١٥١ وما بعدها.

^{٤٨٩} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الغرفة الثانية - في الدعوى رقم (١٩٥٠) لسنة ١٩٩٩، والصادر بتاريخ ١٩٩٩/٥/٢٩، حكم غير منشور.

" القضاء لا يتصدى للقرار الإداري بالإلغاء ما لم يختل ركن من أركانه الخمسة المتمثلة في السبب والشكل والاختصاص والمحل والغاية وإذ إن القرار موضوع الدعوى قد صدر مستوفياً لأركانه طبقاً لما تبين به المستندات غير المنازع فيها من قبل المدعية مما تضحى طعون المدعية منتفية مما يتوجب الحكم برفضها "٤٩٠.

ولكي يكون القرار الإداري قائماً على سبب يجب أن يكون موجوداً وقائماً حتى تاريخ صدوره ومشروعاً ومحدداً، وإلا أضحي القرار دون سبب يبرره^{٤٩١}، وكما أكد القضاء الإداري البحريني على القاعدة العامة بعدم الالتزام بتسبيب القرارات إلا إذ نص القانون في رقابتها على السبب، وإذا أوضحت الإدارة عن أسبابها فإن للقضاء مراقبة هذا السبب ومدى استناده لأسباب صحيحة مادياً وقانونياً، وقد قضى بأن " ... وليست الإدارة ملزمة بتسبيب قراراتها إلا أن الإدارة إذ كشفت عن الأسباب الواقعية لإصدار القرار وجب على القضاء بسط رقابته القانونية على تلك الأسباب "٤٩٢.

بالنسبة لدور المشرع في تحديد أسباب القرارات الإدارية، فإنه لا يتخذ موقفاً موحداً فقد يتجه المشرع إلى إلزام الإدارة باتخاذ تصرف محدد بالذات بمجرد توافر شروط معينة يحددها القانون، تتمثل في الأسباب التي يجب أن تقيم الإدارة عليها قرارها، بحيث لا يكون للمختص بذلك أية سلطة تقديرية في صدد تحديد مضمون القرار، كما لو ألزم القانون الإدارة بمنح رخص القيادة بمجرد تقديم الطلب مصحوباً بمستندات محددة. والغالب أن يمنح المشرع للإدارة قدراً من السلطة التقديرية في ممارسة اختصاصاتها، فقد يعتمد إلى أن يحدد ما ينبغي عليها اتخاذه من قرارات إذا حدثت وقائع معينة، ويترك لها بعد ذلك حرية التدخل أو الامتناع دون أن يكون لها حرية في تحديد مضمون القرار، فمن يرغب بإقامة تجمعات أو استعمال المركبات في مواكب خاصة، الحصول على إذن خاص من رئيس الأمن

^{٤٩٠} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الغرفة الثالثة - في الدعوى رقم (٣٤٤٨) لسنة ١٩٩٩، الصادر بتاريخ ١٠/٧/١٩٩٩، كتاب المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، القاعدة ٣٧، ص ٦٥.

^{٤٩١} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في الدعوى رقم (٣٢١١) لسنة ٢٠٠٤، والصادر بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٤، بأن "القرار الإداري يشترط لصحة السبب أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار وأن يكون مشروعاً ومحدداً إذ إنه لا يكفي لتبرئة القرار من عيب السبب القول بأن هذا القرار يستند إلى سبب قائم وموجود حتى تاريخ إصداره بل إنه ينبغي أن يكون هذا السبب مشروعاً ومحدداً فإذا حدد المشرع للإدارة سبباً أو أسباب معيناً لإصدار بعض قراراتها فإن عليها الالتزام بهذه الأسباب حال إصدارها لتلك القرارات فإن خالفها وأصدرت القرار استناداً إلى سبب أجنبي عنها كان قرارها في هذا الشأن باطلاً لقيامه على سبب غير مشروع". حكم غير منشور.

^{٤٩٢} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في الدعوى رقم (٦٨٦٨) لسنة ٢٠٠٤، والصادر بتاريخ ٣١/١/٢٠٠٥، حكم غير منشور.

كما أكدت محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم (٤٠٢) لسنة ٢٠٠٥، والصادر بتاريخ ٢٠/٢/٢٠٠٦ في حكم بأنه "لما كان من المقرر أن الإدارة غير ملزمة - في الأصل - بتسبيب قراراتها، إذ المفروض في هذه القرار أنها تهدف في جميع الأحوال إلى المصلحة العامة وأنها قائمة على سببها المبرر وبذا تحمل قرينة المشروعية التي لا تزيلها لمجرد عدم تسبيبها، إلا أن الإدارة إذا كشفت عن الأسباب الواقعية لهذه القرارات، واستظهرتها المحكمة من ظروف الدعوى، وجب على القضاء أن يسبب رقابته القانونية على تلك الأسباب ليستبين صحتها".

العام^{٤٩٣}، إلا أن للرئيس سلطة تقديرية في منح الإذن أم لا، وذلك حفاظاً على النظام وخصوصاً الأمن العام.

وهناك احتمال أن يترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار السبب، فلا يحدها بأية قيود بمراعاة حالات واقعة معينة، وفي هذه الحالة يتضاءل دور السبب في مجال الرقابة على مشروعية القرار دون أن يكون لذلك أثر في وجود السبب كأحد عناصر القرار الإداري، فإذا كانت السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في هذه الحالة تؤدي إلى تعذر الرقابة على مشروعية السبب، فلكل قرار إداري سببه سواء كشفت جهة الإدارة عن هذا السبب أم لم تكشف عنه، فإذا أفصحت الإدارة باختيارها عن السبب الذي استندت إليه، فإن الرقابة عليه تعود مرة أخرى إلى الظهور، ويحق للقاضي التحقق من وجود هذا السبب^{٤٩٤}.

ويستفاد من ذلك، بأن لا يكتفي القضاء في رقابته لأعمال الضبط الإداري بما تسوقه أجهزة الضبط الإداري من مبررات، أو ما تدعيه من مسوغات، وإنما يقوم القضاء أيضاً بفحص الوقائع، ودراسة الظروف المادية والمعنوية التي أحاطت باتخاذ الإجراء الضبطي، لمعرفة الإجراء وفقاً للظروف الواقعية التي صدر فيها ذلك الإجراء، ويمد القضاء رقابته إلى الرقابة على أهمية وخطورة وجدية الأسباب التي استندت إليها أجهزة الضبط الإداري فيما اتخذته من قرارات واجراءات.

وبناءً على ما تقدم، فقد استقر القضاء الإداري في مجال الرقابة على أسباب قرارات الضبط الإداري المروري، على أن هذه الرقابة تتمثل في التحقق من وجود حالة تهديد، أو الاخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية، بالتحقيق في الوجود المادي للوقائع التي تدعيها الإدارة، ثم فحص سلامة التكيف القانوني لها، لتصل بعد ذلك إلى تقدير قيمتها وخطورتها وتناسبها مع الإجراء المتخذ، وذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

الرقابة على الوجود المادي للوقائع بصفة عامة، هي التأكد من وجود الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار القرار، باعتبار تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار، بل هي الدافع

^{٤٩٣} المادة (١٠) من قرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية بقانون المرور البحريني الصادر بالقانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤.
^{٤٩٤} الدكتور سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٠١ وما بعدها.

لإصداره، ومن ثم يقع القرار باطلاً إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت عليه الإدارة في إصداره من وقائع.

وتعتبر أول درجة من درجات رقابة القاضي لعنصر السبب في القرار الإداري هي رقابة صحة الوجود المادي للحالة الواقعية أو القانونية التي أدت بالإدارة إلى اتخاذ قرارها، وتمثل تلك الرقابة الحد الأدنى للرقابة القضائية في هذا الصدد ويخضع لها كافة القرارات الإدارية، سواء كانت سلطة الإدارة مقيدة في اختيار أسباب قراراتها أو تتمتع بسلطة تقديرية في هذا الشأن، وهو الأصل في كل الحالات تخضع تلك الأسباب لرقابة قاضي الإلغاء من حيث توافرها في عالم الواقع المادي من عدمه، فإذا أسست الإدارة قرارها على سبب معين ثبت للقاضي عدم وجوده كان قرارها غير مشروع نتيجة انتفاء أو عدم صحة السبب^{٤٩٥}.

كما تعد الرقابة على الوقائع المادية الوجه الأول من أوجه الرقابة على السبب، وهذه الوقائع ما هي في حقيقتها إلا العناصر المادية التي تسبق القرار الإداري، حيث يلزم لصحته أن تكون المخالفة قد وقعت فعلاً، والمقصود بهذه العناصر المادية مجموعة الوقائع التي تشكل مخالفة للنظام العام، بينما يقصد بالرقابة التحقق من قيام هذه الوقائع، على اعتبار أن الخطأ في فهم الوقائع يرتب بالضرورة الخطأ في فهم القانون، ومن ثم الخطأ في تطبيقه، وأن كان السبب عنصراً من عناصر القرار الإداري، فإن الوجود المادي للوقائع عنصر من عناصر مشروعيتها^{٤٩٦}.

والقاضي الإداري يبسط رقابته على الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها من حيث وجودها للتأكد من صحة الوقائع المبررة للقرار الضبطي المبروري المتخذ، فإذا ثبت أن هيئة الضبط قد استندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية يلغي القرار سواء كانت الإدارة حسنة النية، أي أنها أعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها أم العكس من ذلك بأنها عالمة بانعدام الوقائع، ففي الحالتين يلغي القرار لاستناده على وقائع غير صحيحة.

وتطبيقاً لذلك تتلخص وقائع الدعوى، بأن المدعي عليها -الإدارة العامة للمرور- قد أصدرت للمدعي رخصة قيادة لمركبة خاصة، وأنه قد تم إلغاؤها بناءً على تقرير صادر من مستشفى الطب النفسي وأنه يعاني من انفصام ذهني وأن من طبيعة هذا المرض أن يكون المريض غير مسئول عن تصرفاته وأنه لا بد أن يخضع للعلاج طوال حياته لكون المرض من الأمراض المزمنة، ومن شأنه

^{٤٩٥} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٢٨٨.

^{٤٩٦} الدكتور صاحب مطر خباط، مرجع سابق، ص ١٧٠.

يجعله غير قادر عن القيادة، وهو ما ينتقي به شرط من شروط التي استلزمها القانون لإصدار رخصة القيادة تجيز له قيادة المركبات الآلية وهو خلوه من العاهات التي تعجزه عن القيادة وإصابته بحالة مرضية تحول بينه وبين استصدار الرخصة للمطالب بها، وبالتالي يكون التقرير الطبي كافيةً للفصل فيها، ويحق للإدارة بعدم منح المدعي رخصة سيطرة، وبذلك يكون هذا الطعن قائماً على السبب المبرر له متفقاً وصحيح مع حكم القانون، وقضت المحكمة برفض الدعوى^{٤٩٧}.

ويتضح من هذه الواقعة، بأن القاضي الإداري يمارس رقابته لبحث مدى صحة الوجود المادي للوقائع المبررة لاتخاذ قرار الضبط المروري التي تلزم لصحته أن تتوافر، وأن تكون موجوده فعلاً ومحددة وليست غامضة، وأن تكون مستقاة من أصول ثابتة في الأوراق ومؤدية إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار، وإن قرار الإدارة بسحب وإلغاء رخصة القيادة قام على سبب مشروع وصحيح، لاستناده على وقائع موجوده بالفعل وليس مرسلة ومبهمة، بناءً على التقرير الطبي الذي يثبت أن حالته الصحية لا تجيز له القيادة، ويكون قد خلا أحد الشروط المتطلبة في القانون للحصول على رخصة القيادة.

وهكذا يعترف القضاء الإداري في كل من البحرين ومصر والإمارات بسلطة الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع، فهو يعمل رقابته على هذا الجانب ليتأكد من صحة الوقائع المبررة للقرار الضبطي ذات الشأن المروري المتخذ.

فقد أرسى القضاء الإداري البحريني مبدأ الرقابة على الوجود المادي للوقائع في أولى أحكامه التي راقب فيها عيب السبب في القرار الإداري، إذ بين في حكم له - وبعد أن عرف السبب بمجموعة العناصر القانونية والمادية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التصرف باتخاذ القرار - عن سلطة القضاء تجاه رقابته عليه بقوله " والقضاء له سلطة مراقبة السبب من حيث الواقع الذي تستند إليه الإدارة في اتخاذ قرارها فإذا لم توجد الواقعة التي دعت إلى إصدار القرار تجرد القرار من سببه ويفقد مبرر وجوده"^{٤٩٨}.

ولم يكتفِ القضاء البحريني من أجل سلامة القرار قيامه على سبب من الواقع، بل يجب أن يكون قائماً وموجوداً حتى تاريخ صدوره، كما يجب أن يكون مشروعاً ومحددًا بدقة فالقرار العام أو الغامض أو المجمل لا يعتد به في قيامه على أسباب صحيحة من الواقع فضلاً عن عله ذلك^{٤٩٩}.

^{٤٩٧} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية -الدائرة الأولى- قضية رقم ٢٠١٥/٢٠١٦٧/٤٠، بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٢٢.

^{٤٩٨} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية -الغرفة الأولى- في الدعوى رقم (١٦٨٠) لسنة ١٩٧٨، حكم غير منشور.

^{٤٩٩} الدكتور بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٨٢٠.

تطبيقاً لذلك خُص القضاء إلى أنه "لا بد أن يكون قرار الإدارة محدداً بوقائع ظاهرة يقوم عليها ومن ثم يعد القرار الإداري معيباً في سببه، فإذا اعتمدت الإدارة في إصداره على سبب عام حتى يمكن القاضي الإداري من إعمال رقابته على هذا القرار إرساء لمبدأ المشروعية وأن رقابة القاضي الإداري على ركن السبب تنصب على السبب الذي ذكرته الإدارة لقرارها للتأكد من صحته"^{٥٠٠}.

وقد استقر القضاء الإداري المصري على أن القرار الإداري في كافة الأحوال والظروف، سواء كانت سلطة الإدارة بصدد مقيدة أم تقديرية، وفي الظروف العادية أم الاستثنائية، يكون مشوباً بعيب السبب وقابلاً للحكم بعدم صحته "الإلغاء"، وسواء كانت الإدارة حسنة النية أي اعتقدت بقيام الوقائع التي تدعيها، أم كانت تعلم بعدم توفرها.

وقضت محكمة القضاء الإداري المصري في رقابتها على الوجود المادي للسبب في اسباغ رقابتها على الوقائع التي يستند إليها القرار^{٥٠١}، وأيضاً استطاع القضاء الإداري الإماراتي فرض رقابته على قرارات الإدارة بوجه عام لتقف مع حدود المشروعية^{٥٠٢}.

ويتضح مما سبق، بأن القضاء الإداري في كل من البحرين ومصر والإمارات، استقر على بسط رقابته على الوجود المادي للوقائع التي استندت عليها الإدارة في تبريرها للقرار الصادر منها مع التحقق من حيث صحتها أو عدمها.

كما يحدث أن يتضح للقاضي الإداري أن الأسباب التي بني عليها القرار الإداري غير صحيحة، إلا أن هناك أسباباً أخرى يمكن الاستناد إليها لتبرير القرار محل الطعن، أي حالة تعدد الأسباب التي استندت إليها الإدارة في قرارها، فهل يجوز للقاضي الإداري أو الإدارة تصحيح قرارها من هذه الناحية؟ وذلك بإحلال السبب الصحيح محل السبب غير الصحيح الذي استند إليه القرار؟ للإجابة على ذلك سيكون على النحو الآتي:

^{٥٠٠} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية -الدائرة الإدارية- في الدعوى رقم (٣٢١١) لسنة ٢٠٠٤م، الصادر بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤م، حكم غير منشور.

^{٥٠١} حكم محكمة القضاء الإداري المصري، الدعوى رقم ٤٥ لسنة ١ق، جلسة ١٩٤٧/٥/٢٨، ص ٣٤٨، حيث قضت "بأنه يجب لصحة القرار الإداري أن يقوم على وقائع صحيحة مستفادة من مصادر ثابتة في الأوراق ومؤدية إلى النتيجة التي انتهى إليها، وإلا كان منطوياً على مخالفة القانون لانعدام الأساس الذي يجب أن يقوم عليه، ولوقوع الخطأ في تطبيق القانون بسبب الخطأ في تطبيق الوقائع".

^{٥٠٢} حكم المحكمة الاتحادية العليا، الإمارات العربية المتحدة، الطعن رقم ٤٧٠ لسنة ٢٠١٢ إداري، جلسة الأربعاء الموافق ٩ يناير سنة ٢٠١٣، بأنه: "... ذلك أن من المقرر في القضاء هذه المحكمة أن سبب القرار الإداري، هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدار القرار، وأن هذا السبب يجب أن يكون موجوداً صدقاً وحفاً، وأن الأصل لكل قرار إداري سببه المشروع ما لم تقم في الأوراق قرائن تزحزح قرينة الصحة الأصلية المصاحبة لسبب القرار، وأن رقابة القضاء على السبب يمتد ليشتمل الوجود المادي لسبب القرار وتكييفه ومدى ملاءمة القرار لذلك السبب ..."، حكم غير منشور.

أ. في حالة تعدد الأسباب

ليس بالضرورة أن يلغي القاضي الإداري القرار لعيب السبب في حالة ما إذا أسست الإدارة قرارها على عدة أسباب بعضها صحيح والبعض الآخر غير صحيح، إذ إنه في هذه الحالة يجب على القاضي فحص الأسباب بدقة فإذا وجد أن بعضها صحيح والبعض الآخر غير ذلك فإنه لا يلغي القرار بالضرورة بل يجري عملية مقارنة وموازنة للترجيح بينهما، فإذا ثبت له أن الأسباب الصحيحة هي الراجعة والحافز على إصداره، فإنه يستبعد إلغاء القرار ويعتبر أن القرار سيصدر لذات النتيجة لو أنها بُني قرارها على ذات الأسباب، أما إذا ثبت للقاضي أن الأسباب التي بنى عليها حافز القرار غير صحيحة فإنه سيلغيه^{٥٠٣}.

ويأخذ القضاء الإداري بذلك إذ أنه إذا أعطت أسباباً مقبولة وأسباباً أخرى غير مقبولة للقرار الإداري فإن القرار الإداري يظل في هذه الحالة قائماً ويعتبر سليماً شريطة أن تكون هذه الأسباب مستقلة عن بعضها البعض وقابلة للانفصال. وقد قضت محكمة التمييز البحرينية بأنها أخذت بتعدد الأسباب ولا يؤدي ذلك لإلغاء القرار ما دام هناك سبب يؤدي لذات النتيجة^{٥٠٤}.

كما أخذ مجلس الدولة المصري هذا المبدأ، إذ قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بأنه "إذا قام القرار الإداري على عدة أسباب فإن استبعاد أي سبب من هذه الأسباب لا يبطل القرار ولا يجعله غير قائم على سببه طالما أن الأسباب الأخرى تؤدي إلى نفس النتيجة"^{٥٠٥}.

واستقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على التفرقة بين الأسباب الدافعة أو الرئيسية وبين الأسباب غير الدافعة أو الثانوية، وعليه يحكم القاضي الإداري بإلغاء القرار إذا كانت الأسباب المعيبة وغير الصحيحة هي الأسباب الدافعة أو الرئيسية في اتخاذ القرار، وبإبقائه إذا كانت الأسباب المعيبة هي الأسباب غير الدافعة أو الثانوية، وتكون الأسباب غير دافعة أو ثانوية إذا كانت من قبيل التزديد أو كان تخلفها غير مؤثر في حمل وإسناد القرار، وقد أخذ نظيره المصري بهذه التفرقة وطبقها في أحكامه

^{٥٠٣} الدكتور بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ٨٢١.

^{٥٠٤} حكم محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم (١٠٥) لسنة ٢٠٠٠، والصادر بتاريخ ٢١/١/٢٠٠١، حكم غير منشور.

^{٥٠٥} حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الدعوى رقم ١٤٩١ لسنة ٧ قضائية، والصادر بتاريخ ٢٨/١٢/١٩٦٣، مجموعة أحكام المحكمة، السنة التاسعة، ص ٢٨٧.

القضائية، وأطلق عليها السبب الحاسم أو السبب الأهم^{٥٠٦}، بحيث يحكم بإلغاء القرار الإداري إذا وجد أن الأسباب التي دفعت لإصداره باطله^{٥٠٧}.

وترى الباحثة أن ما توصل إليه القضاء الإداري البحريني هو عين الصواب وذلك في حالة تعدد الأسباب الصحيحة وغير الصحيحة فإنه ينظر إلى الأسباب الجوهرية والصحيحة المرجحة لإصدار القرار والمنتجة لآثاره حماية لحقوق وحريات الافراد اتجاه الإدارة، دون الخوض إلى الأسباب غير الجوهرية فيه مع الإبقاء على صحة القرار دون إلغائه.

ب. في حالة تصحيح أو إحلال الأسباب

قد يتبين للقاضي الإداري أن الأسباب التي بني عليها القرار الإداري المطعون فيه هي غير صحيحة، إلا أن هناك أسباباً أخرى يمكن الاستناد إليها لتبرير القرار محل الطعن، فهل يجوز للقاضي الإداري أو الإدارة تصحيح قرارها من هذه الناحية، وذلك بإحلال السبب الصحيح محل السبب غير الصحيح الذي استند إليه القرار؟

فالقاعدة في هذا الشأن أن القاضي الإداري لا يستطيع أن يقوم بإحلال السبب الصحيح محل السبب غير الصحيح الذي استند إليه القرار، وما عليه في هذه الحالة إلا أن يقضي بإلغاء القرار الذي قام على أسباب غير صحيحة^{٥٠٨}، ويتجه الرأي الغالب في هذا الصدد إلى رفض الاعتراف بجواز تصحيح الأسباب التي استند إليها القرار المطعون فيه، وخاصة إذا تولى القاضي الإداري مباشرة ذلك الأمر من تلقاء نفسه، لما يعني من قيام القاضي بإحلال تقديره محل تقدير الإدارة، وذلك يعتبر تدخلاً منه في صميم أعمال الإدارة دون أدنى شك، بالإضافة لما في ذلك من تغاضي عن بعض الضمانات التي تكفلها دعوى الإلغاء، وما تستوجبه من بطلان القرارات المعيبة^{٥٠٩}.

وقد رفض القضاء الإداري البحريني تدخل القاضي بتصحيح أو إحلال السبب باعتبار أن ذلك تجاوز لدور القاضي في رقابته على مشروعية القرار الإداري وحلول محله الإدارة في شئونها الخاصة،

^{٥٠٦} محكمة القضاء الإداري المصري قضت في تاريخ ١٩٥٢/٣/٥ قضية ٣٣٠ لسنة ٥ ق، المجموعة السنة ٦، ص ٦٢٠ بأنه: "إذا كان السبب الحاسم في تخطي المدعي هو أن التصرفات التي وقعت منع في مجموعها وملابساتها تجعله في موضع الشبه والريبة، وهذا السبب قد ظهر من التحقيق فيما بعد أنه غير صحيح، أما ما نسب إليه في ذلك القرار من ثبوت إهماله وعدم مراعاته الدقة واتباع التعليمات فضلاً عن أنه لم يكن السبب الحاسم في التخطي فإنه يفقد كثيراً من أهميته بما يتضمنه التحقيق من التنبيه إلى ضرورة تكليف المصلحة بوضع سياسة واضحة لتنظيم عملية تحرير المحضر، ومن ثم يكون القرار المذكور باطلاً لعدم صحة السبب الرئيسي الذي قام عليه".

^{٥٠٧} للمزيد حول هذا الموضوع أنظر نهرو جوهر عمر بيباني، الرقابة القضائية على العناصر الداخلية للقرار الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١١٤.

^{٥٠٨} نهرو جوهر عمر بيباني، مرجع سابق، ص ١١٩.

^{٥٠٩} الدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

إذ قضت الدائرة الإدارية بأنه " لا يملك القاضي الإداري إصلاح عوار القرار الإداري في سببه بأنه يتغاضى عن السبب غير الصحيح مستبدلاً إياه بآخر يحمل عليه القرار حيث يشكل ذلك تجاوزاً لدور القاضي في الرقابة على مدى مشروعية القرار دون تدخل منه في شئون الإدارة أو حلول محلها...^{٥١٠}.

وفي حين أن مجلس الدولة الفرنسي قد سلك مسلكاً مغايراً لهذه القاعدة وذلك في الحالات التي تكون فيها الإدارة ملزمة بإصدار القرار ولكنها تبنيه على أسباب غير صحيحة، وعليه فقد قدر المجلس أنه إذا قام بإلغائه لعدم صحة أسبابه، فالإدارة ستقوم بإصدار قرار آخر جديد بنفس مضمون القرار السابق ولكنها ستبنيه هذه المرة على أسبابه صحيحة، ذلك أنها تمارس سلطة مقيدة وهي مجبرة بإصدار القرار الإداري إذا توافرت شروطه القانونية، وهذه الحكمة أدت بمجلس الدولة الفرنسي إلى امتناعه عن إصدار حكم بالإلغاء لا منفعة منه في مثل هذه الحالة، وعليه يقوم بإحلال الأسباب الصحيحة بنفسه محل الأسباب الخاطئة التي ذكرتها الإدارة^{٥١١}.

أما في مصر فإن محكمة القضاء الإداري أخذت في بداية الأمر إلى تبني هذا القضاء، إلا أن المحكمة الإدارية العليا رفضت مسابقة محكمة القضاء الإداري في هذا الصدد وابتعدت عن القيام بإحلال الأسباب حالة تمتع الإدارة بسلطة تقديرية^{٥١٢}.

وقد ذهب البعض إلى جوازية منح القاضي سلطة إحلال السبب الصحيح مكان أسباب أخرى غير صحيحة في القرار الإداري في حالات اعتبرها استثناء على ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري من عدم جواز ذلك وهي^{٥١٣}:

١- حالة كشف أوراق الدعوى عن سبب آخر صحيح ومغاير عن السبب الذي استندت إليه الإدارة في قرارها ويشترط فيها أن تكون الواقعة التي تكشف عنها أوراق الدعوى مرتبطة بموضوع القرار.

٢- حالة ما إذا كانت سلطة الإدارة في إصداره مقيدة، أي أن الإدارة مجبرة على اتخاذها سواء للسبب الذي استندت إليه أم لغيره.

^{٥١٠} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية -الدائرة الإدارية- في الدعوى رقم (٣٢١١) لسنة ٢٠٠٤، والصادر بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤، حكم غير منشور.

^{٥١١} الدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

^{٥١٢} الدكتور سعاد الشرفاوي، مرجع سابق، ص ١٠٥.

^{٥١٣} نهرو جوهر عمر بيباني، مرجع سابق، ص ١٢٢.

وأخيراً ووفق ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا الصدد فإن القاضي الإداري ملزم في تحقيقه لسلامة سبب القرار الإداري بالسبب الذي استندت إليه الإدارة في إصداره، ويقوم بإلغائه بمجرد ثبوت عدم صحة ذلك السبب ولا يملك الاختصاص بإسناد القرار لسبب آخر صحيح، وإنما يقتصر هذا الحق على الإدارة وحدها والتي يكون لها إعادة إصدار القرار مستندة في ذلك لسبب آخر صحيح في هذه الحالة^{٥١٤}.

وتؤيد الباحثة ما ذهب إليه القضاء الإداري البحريني في عدم إمكانية القاضي بتصحيح أو إحلال السبب الصحيح محل الأسباب غير الصحيحة الذي استند إليه القرار، وذلك يعتبر تدخلاً من السلطة القضائية في شؤون السلطة التنفيذية باعتبارها هي الأقدر في شؤونها الإدارية، وكما لا يمكن أن يكون القاضي حاكم ومحكوم في آن واحد، وبالتالي يحكم القاضي بإلغاء القرار الذي استند إلى سبب غير مشروع.

الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

فعملية التكييف التي تقوم بها الإدارة صارت خاضعة كقاعدة عامة إلى رقابة القضاء ويعد وصف عملية التكييف القانوني للوقائع هي مسألة قانون أو مسألة وقائع^{٥١٥}، ويرجع ذلك إلى أن القاضي الإداري في كل من البحرين ومصر والإمارات صار قاضي قانون وقاضي وقائع في وقت واحد، وأن الرقابة على مشروعية عنصر السبب تتضمن الرقابة على الوجود المادي والوجود القانوني معاً.

ورقابة القاضي الإداري التي يمارسها على صحة الوجود المادي للوقائع تتصرف في مضمونها إلى التحقق بأن الوقائع المتخذة أساساً للقرار ثابتة الوجود المادي وقائمة من الناحية الفعلية إلى وقت صدور القرار، وأن تكون الوقائع المكونة للقرار محددة، وغير مبهمة ولا غامضة، إذ أن القرار الذي يركز على وقائع غير محددة مرسلة أو عامة يعد قراراً مجهولاً لا سبب له. وأن تكون الوقائع التي أركز عليها القرار وقائع جدية غير منتحلة ولا صورية، وثابتة ثبوتاً يقيناً لا ظنياً.

وبعد أن يتحقق القاضي من صحة الوجود المادي لسبب القرار الإداري، ينتقل قدماً إلى الدرجة الثانية من درجات الرقابة القضائية على السبب في القرار الإداري وهو بسط رقابة القاضي الإداري

^{٥١٤} الدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ٢٠٦ وما بعدها.
^{٥١٥} الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، ١٩٧١، ص ٣٥٧ وما بعدها.

على سلامة التكييف القانوني الذي أسبغته الإدارة على تلك الوقائع^{٥١٦}، وينزل عليها حكم القانون وله أن يتمسك بإحدى الطريقتين أو كلاهما، فإما أن يتناول الواقعة بالتكييف لمعرفة مدى تطابقها مع القانون، وإما أن يعالج القانون بالتفسير لمعرفة مدى انطباقه على الواقعة، فإذا ثبت عدم صحة تكييف الواقعة في الحالة الأولى وعدم تطابقها مع القانون في الحالة الثانية كانت مشوبة بعيب يؤدي إلى إلغاء القرار^{٥١٧}.

ونستطيع أن نميز بين الخطأ المادي في الوقائع وبين الخطأ القانوني فيها، ففي الحالة الأولى تقع الإدارة في خطأ في فهم الواقعة أو استخلاصها فتذكر الواقعة على أنها صحيحة في حين أنها معدومة أو غير صحيحة في حكم الواقع، أو العكس فتذكر الواقعة على أنها غير صحيحة في حين أنها صحيحة، أما في الحالة الثانية فإن الواقعة تكون صحيحة وقائمة بحسب الواقع ولكن تقع الإدارة في خطأ قانوني بأن تعطيها وضعاً غير صحيح أو تطبق عليها القانون تطبيقاً غير سليم^{٥١٨}.

ويقصد بعملية التكييف القانوني على أنها إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية ونصوص القانون، حيث يتم إعطاء الواقعة الثابتة اسماً أو عنواناً يحدد موضعها داخل إطار القاعدة التشريعية أو القانونية التي يراد تطبيقها بمعنى إدراج واقعة معينة داخل فكرة قانونية^{٥١٩}. ويمكن أن نعرفها أيضاً بأنها القياس الذي قاد رجل الإدارة إلى أن يعرف من خلال الوضعية الواقعية الخاصة بالشروط القانونية العامة التي تسمح له باستعمال سلطاته الشرعية^{٥٢٠}.

ومعنى ذلك أن عندما يطلق المشرع وصفاً لحالة معينة أو وقائع مادية محددة، فإن تطبيق هذا الوصف على الوقائع التي تواجه هيئة الضبط الإداري المروري والذي يستلزم تدخلها، بإصدار أنظمة ضبط مروري، وعليه فإن إدراج حالة واقعية معينة داخل فكرة قانونية يستند عليه بوصفه دافعاً مشروعاً إلى إصدار القرار.

فعملية التكييف تقتضي من القائم بها سواء كانت السلطة الضبط المروري أم القاضي الإداري، أن يقوم أولاً بالتوصل إلى تخصيص القاعدة القانونية التي تنسم بالعمومية والتجريد وإعطائها معنى أكثر تحديداً، وأقل عمومية، ثم يحاول بعد ذلك أن يرفع الواقعة إلى مستوى عمومية نص القانون

^{٥١٦} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

^{٥١٧} الدكتور بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ٨٢٥.

^{٥١٨} الدكتور محمد فوزي النويجي، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

^{٥١٩} صاحب مطر خباط، مرجع سابق، ص ١٧٩.

^{٥٢٠} الدكتور يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٩٥.

بتجربتها عن طريق إغفال كل الجوانب عديمة الجدوى، والعمل على إبراز الصفات التي تميز الواقعة من الناحية القانونية، وبذلك يمكن التوصل إلى قيام التطابق بين النص القانوني والوقائع^{٥٢١}.

فالقاضي الإداري يقوم بالتحقق من صحة الوصف القانوني الذي أضفته سلطات الضبط على الوقائع التي تقدمها كسبب لقراراتها الضبطية، وذلك للتأكد من أن هذه الوقائع قد استوفت الشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرارات الضبطية المتخذة، وعندما يقرر القاضي هذا الوصف القانوني في حالة معينة فهو يصدر في ذلك، ليس عن تقدير ذاتي أو شخصي، وإنما في ضوء البحث عن القصد الذي أراد المشرع تحقيقه لإضفاء حمايته على عناصر النظام العام، وإذا كان هذا البحث من جانب القاضي يقتضي بالضرورة قدراً من الاجتهاد الشخصي لتوضيح وتحديد معالم فكرة النظام العام، إلا أن ذلك يدخل في نطاق الإطار العادي لمهمة القاضي في تفسير القانون^{٥٢٢}.

وقد شهدت الرقابة القضائية بهذا الصدد تطورات متلاحقة، فسابقاً كانت عملية التكييف القانوني تعتبر مسألة وقائع وليست مسألة قانون، يترتب على ذلك خروجها عن اختصاص القاضي الإداري، إلا أنها وفي مراحل لاحقة أصبحت تعد عملاً قانونياً تخضع لرقابة القضاء الإداري باعتبارها تمثل عملية تفسير للقانون لغرض التوصل إلى إمكانية تطبيقه على الوقائع المادية.

وتأسيساً على ما تقدم، يتضح أن عملية رقابة الوقائع أو التكييف القانوني من قبل القاضي الإداري تستدعي الانتباه لملاحظة مهمة تتمثل في أن هذا النوع من رقابة القاضي الإداري تمثل اختصاصه الطبيعي ليتعرف من خلالها على مدى مشروعية القرار الضبطي من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون^{٥٢٣}.

تطبيقاً على ذلك قضت المحكمة الكبرى المدنية برقابتها على التكييف القانوني للوقائع في قرارات الضبط الإداري المروري، وتتلخص واقعة الدعوى (... أن المدعي يحمل رخصة قيادة خاصة... تنتهي صلاحيتها في ٢٠١٧/٤/١٦، وقد تقدم إلى المدعي عليها بطلب تجديد هذه الرخصة بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٠ وقام بسداد رسوم التجديد وقدرها ١٣ دينار بموجب الايصال...، إلا أن المدعي عليها امتنعت عن تجديد الرخصة على سند من القول بأن المدعي يحمل رخصة قيادة إماراتية ويتعين عليه تسليمها قبل تجديد رخصة قيادته البحرينية، وإذ خلت الأوراق من ثمة نص في قانون أو لائحة يجيز ذلك لجهة الإدارة المدعي عليها، ولم تقدم الأخيرة ما يفيد عدم استيفاء المدعي لأي من شروط التجديد

^{٥٢١} علي فلاح حاكم، مرجع سابق، ص ١٨٠.

^{٥٢٢} صاحب مطر خباط، مرجع سابق، ص ١٧٩.

^{٥٢٣} عصام البرزنجي، مرجع سابق، ص ٢٦٧.

المقررة قانوناً، ولم تقدم ثمة دفع أو دفاع قد ينال من الدعوى رغم منحها أكثر من أجل للرد على النحو الثابت، الأمر الذي يغدو معه القرار المطعون عليه فاقدًا سببه القانوني الذي يقوى على حمله، ويكون النعي عليه في محله، بما يتعين معه إجابة المدعي إلى طلبه في هذا الخصوص... حكمت المحكمة بإلغاء قرار المدعى عليها السلبي بالامتناع عن تجديد رخصة قيادة المدعي،... إلزامها بتجديد الرخصة...^{٥٢٤}.

ويتضح من هذه الواقعة بأن الإدارة أخطأت في التكييف القانوني للواقعة عند إصدارها القرار بالامتناع عن تجديد الرخصة، حيث استندت على سبب غير صحيح ومخالف للقانون، وبناءً على ذلك فإن القاضي الإداري بعد فحصه للوقائع المادية للقرار ومطابقته مع التكييف القانوني للوقائع، أيد القاضي طلب المدعي وألغى قرار المدعي عليها وهي الإدارة العامة للمرور بصور قرار الامتناع ويعتبر قرارها قد شابته عيب من عيوب الإلغاء في السبب.

كما أرسى القضاء الإداري المصري مبادئه عند رقابته على التكييف القانوني للوقائع، وهذا الاتجاه الذي قضت به المحكم الإدارية العليا بأنه (... يجب أن تكون ثمة وقائع في حق الشخص منتجة الدلالة على هذا المعنى، وتكييف هذه الوقائع لا يعتبر من الملائمات المتروكة لجهة الإدارة وإنما هي مسألة قانونية تخضع في ممارستها لرقابة القضاء يتحقق من خلالها في قيام ركن السبب فإذا تبين له انتفاؤه كان القرار مخالفاً للقانون...)^{٥٢٥}.

ويتضح من ذلك إن القاضي الإداري بعد قيامه بالتحقق من وجود الوقائع التي تقدمها سلطة الضبط الإداري سنداً لقراراتها، فإنه يفحص التكييف القانوني لهذه الوقائع للتحقق من أنها تصلح قانوناً لتبرير القرار، بأن يكون من شأنها الإخلال بالنظام العام أو التهديد بالإخلال به، وتؤدي هذه الرقابة بالقاضي إلى التأكد من قيام ركن السبب من عدمه.

وإذا كان مجلس الدولة المصري قد أبان عن رقابته على التكييف القانوني للوقائع، إلا أن المجلس قد غص النظر تجاه بعض القرارات الإدارية، إذ راقب الوجود المادي بهذه القرارات دون أن

^{٥٢٤} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في دعوى رقم ٢٠١٨/٢٢٦/٤، الصادر بتاريخ ٢٨/٣/٢٠١٨.

^{٥٢٥} حكم القضاء الإداري المصري في الطعن رقم ٧٤٣ لسنة ٢٣ق، جلسة ١٩٨٣/١١/٢٩، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في واحد وستين عاماً، ١٩٥٥-٢٠٠٥، الجزء الثالث، دار محمود للنشر والتوزيع، ص ١٤١٠.

كما قضت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها في القضية رقم ٦٨٩ لسنة ٤ قضائية، الصادر في تاريخ ١٩٦١/٤/١٨ بأن: "لوائح الضبط الإداري يجب أن تقوم على سبب يبرر إصدارها ويدفع الهيئة الضبطية المختصة إلى التدخل والعمل، وهذا الشرط لازم في لوائح الضبط لأنها تمس الحريات الشخصية، ويتمثل ركن السبب فيها أن يكون حقيقياً ولا وهمياً أو صورياً وصحياً ومستخلصاً استخلاصاً سائغاً ومقبولاً من أصول ثابتة ومنتجة وقانونية بأن تتحقق في الشروط والصفات الواجب توافرها قانونياً".

يمد يده للتكييف القانوني لها، ولعل السبب الذي حدا بالمجلس في الاكتفاء بالرقابة على الوجود المادي، الطبيعة الخاصة لهذه القرارات.

ومن هذه القرارات على سبيل المثال القرارات ذات الطبيعة الفنية، فلم يراقب المجلس التكيف القانوني لها على أساس أنها تخضع لمعايير فنية من الصعب الإلمام بها وتستقل جهة الإدارة بتقديرها إلا أن مجلس الدولة المصري رجع عن هذا الموقف ومارس رقابته على قرارات الضبط الإداري المتعلقة بالمسائل الفنية. وأن كانت تلك القرارات تتعلق بالحريات الشخصية، إلا أن القاضي الإداري يستطيع أن ينتدب ما يشاء من الخبراء المتخصصين في المسائل العملية والفنية وله ان يستند على رأيهم عند إصدار حكمه في القضية.

كما اعترف القضاء الإداري الإماراتي بالحق في الرقابة على التكيف القانوني للوقائع، وذلك ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا إلى القول: "... وان رقابة القضاء على السبب يمتد ليشمل الوجود المادي لسبب القرار وتكييفه ومدى ملاءمة القرار لذلك السبب ..."^{٥٢٦}

وهكذا استقر القضاء البحريني على بسط رقابته على التكيف القانوني للوقائع لعنصر السبب في القرار الضبط الإداري المروري كما هو الحال في قضاء المصري والإماراتي من خلال التحقق من صحة إنزال النص القانوني، الذي تم بموجبه دفع السلطة الضبطية الإدارية المختصة إلى إصدار أنظمة الضبط الإداري، والقرارات الإدارية، والإجراءات الصادرة بموجبها، على الوقائع المادية بعد التحقق من صحة وجودها.

الفرع الثالث: الرقابة على ملاءمة القرار للوقائع

توخياً لتحقيق التوازن بين المحافظة على النظام العام من جانب وحماية حقوق وحريات المواطنين من جانب آخر في مجال الضبط الإداري، ينبغي أن يكون هناك ملاءمة في إجراءات الضبط الإداري، بين ما يعد انتهاكاً للنظام العام أو تهديداً بالانتهاك وبين ضرورة الإجراء المتخذ وتناسبه وملاءمته لدفع الخطر المحدق بأمن المجتمع عاماً وأمن الطرق خاصاً.

^{٥٢٦} حكم المحكمة الاتحادية العليا، الامارات العربية المتحدة، الطعن رقم ٤٧٠ لسنة ٢٠١٢، جلسة الأربعاء الموافق ٩ يناير سنة ٢٠١٣، حكم غير منشور.

ورقابة الملاءمة تعني هي رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر، أو بمعنى آخر القاضي الإداري يراقب درجة خطورة القرار وهل الوقائع المكونة للسبب تتناسب في درجة أهميتها مع درجة خطورة القرار المتخذ من قبل الإدارة^{٥٢٧}.

ومعنى الملاءمة بصفة عامة، حرية التقدير في اتخاذ الإجراء المناسب لمواجهة موقف أو حالة معينة، وهي تعني كذلك السلطات التي يخولها القانون للإدارة بصدد علاقتها مع الأفراد، وكذلك الصلاحيات في التدخل والامتناع ووقت التدخل وطريقته ومضمون القرار الصادر بهذا الشأن^{٥٢٨}.

ويمثل التعرض للملاءمة الحد الأقصى من الرقابة القضائية، وإذا كان المسلم به أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة تنحصر في الرقابة على مشروعية هذه الأعمال بحيث لا تمتد إلى الملاءمة كقاعدة عامة، إذ يتمتع على القضاء الإداري أن يصدر أوامر إلى الإدارة أو يحل محلها في إصدار عمل من أعمالها، فالمستقر عليه فقهاً أن القاضي الإداري هو قاضٍ للمشروعية فحسب فهو يقضي ولا يدير^{٥٢٩}.

إلا أن الرقابة القضائية تمثل أهم الضمانات التي تجبر الإدارة على احترام مبدأ المشروعية دون أن تصدر قرارات اتباعاً للهوى والتحكم إنما يجب أن تستند إلى أسباب صحيحة وواقعية تبرر اتخاذها.

وإذا كان الأصل العام في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية يتوقف عند حد الرقابة على الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني، حيث يترك للإدارة حرية تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والتصرف الذي يتخذ حيالها، فإن كل من القضاء الإداري البحريني والمصري والإماراتي تقديراً منهم لأهمية الحفاظ على الحقوق والحريات العامة والتي قد تتعرض للتقييد من قرارات الضبط الإداري^{٥٣٠} أتجهوا إلى فرض رقابتهم على ملاءمة تلك القرارات^{٥٣١}، باعتبار أن هذه القرارات تمس

^{٥٢٧} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٨-١٩٩.

^{٥٢٨} صاحب مطر خباط، مرجع سابق، ص ١٩٠.

^{٥٢٩} المرجع نفسه، ص ١٨٨.

^{٥٣٠} للمزيد حول هذا الموضوع راجع شامير محمود صبري، مرجع سابق، ص ١٧٥، والدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ٢١٨ وما بعدها.

^{٥٣١} إذ قضت المحكمة الكبرى المدنية البحرينية (الدائرة الإدارية) في حكم لها بأنه " من المقرر وفقاً لأحكام القرار الإداري أن الإدارة خاضعة لرقابة القضاء الإداري حال تطبيقها للقواعد القانونية للتحقق من الوجود المادي للوقائع وللتأكد من أن هذه الوقائع كافية لتبرير إصدار القرار الإداري إذ تنصب رقابة القضاء على الإدارة في هذه الحالة على التحقق من أنها قد استندت في إصدار قرارها إلى وقائع موجودة من الناحية المادية وصحيحة من الناحية القانونية فإذا انعدمت تلك الوقائع فإن القرار يكون مخالف للقانون ويقع باطلاً لافتقاده الأساس القانوني..." راجع حكمها في الدعوى رقم (٣٢١١) لسنة ٢٠٠٤م، الصادر بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤م، حكم غير منشور.

موضوع الحريات العامة فتخضع لفحص مدى التناسب بين أهمية الوقائع وخطورتها التي تمنح الإدارة حق التدخل وبين الإجراء المتخذ.

وتطبيقاً على ذلك، تتلخص وقائع الدعوى أن بتاريخ ٢٠١٥/٢/٨، سحبت رخصة قيادة المدعي من قبل المدعى عليها الثانية (الإدارة العامة للمرور) بناءً على تقرير الصادر من اللجان الطبية بتاريخ ٢٠١٥/١/٢٩ يفيد بأن المدعي يعاني من مرض صرع غير قابل للسيطرة عليه، ويتعين على المدعي اتخاذ إجراءات ترخيص جديدة وفقاً لحكم لمادة ٢٥٧ من اللائحة التنفيذية لقانون المرور، إلا المدعي لم يقدم ما يفيد قيامه بهذه الإجراءات، ومن ثم تغدو دعواه قائمة على غير سند من القانون جديدة بالرفض^{٥٣٢}.

ويتضح لنا من تلك الواقعة، أن رقابة القاضي الإداري على قرار الضبط المروري، تتمثل في الرقابة على أهمية وخطورة الوقائع التي تدعيها الإدارة لقرارتها، ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ، وتلك خطوة جريئة من قبل القضاء الإداري، إذ أنه عن طريق هذه الرقابة لا يصبح القاضي الإداري مختص بالفصل في المنازعات الإدارية على أساس من قواعد القانون فقط، وإنما يراقب الظروف والمعطيات التي أحاطت بالقرار المتخذ، ومدى تقدير الإدارة لهذه الظروف وتلك المعطيات ويراقب أيضاً الإجراء المتخذ، وقد تبين من ظروف الواقع أن المدعي تعرض لعدة حوادث مرورية نتيجة نوبات الصرع التي تلازمه أثناء سياقته، وعليه يكون قرار الإدارة بسحب ترخيص القيادة متناسباً لحفظ الأرواح والممتلكات، وللحد من الحوادث المرورية.

فيجب على الإدارة وهي في سبيل تدخلها بالإجراء الضبطي المناسب، أن تقوم بعملية تقدير وتقييم دقيق لأهمية وخطورة هذه الوقائع أو الأسباب حتى يتسنى لها اختيار الإجراء الملائم أو المناسب لها، ويتم ذلك بما تتمتع به من سلطة تقديرية في هذا المجال، ولها الحرية الكاملة في إجرائها على ضوء الظروف والاعتبارات التي تحيط بالموقف الذي تتعامل معه على أرض الواقع، وفي حقيقة الأمر، أن هذه الحرية التي تملكها الإدارة ليست مطلقة من أي قيد، بل ملزمة ومقيدة، وأن توازن بين أمرين مختلفين ومتعارضين (المحافظة على النظام العام من ناحية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من ناحية أخرى) فلا تضحي بإحدهما على حساب الآخر إلا بالقدر الذي يتطلبه الموقف، وعلى الإدارة أن تجري تقييمها لهذا الموقف أو ذلك الواقع بروح موضوعية بعيداً عن البواعث الشخصية^{٥٣٣}.

^{٥٣٢} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الأولى -، قضية رقم ٢٠١٥/٢٠١/٢٠١٥، تاريخ ٢٠١٦/١٠/٣١، حكم منشور في موقع الإلكتروني لمجلس الأعلى للقضاء www.sjc.bh
^{٥٣٣} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

ومن ثم إذا كان هناك تناسب وملائمة بين جسامة القيد الوارد على الحرية وبين جسامة التهديد بالإخلال بالنظام العام وخطورته كان القرار صحيحاً، إما لو كان الاضطراب المحتمل حدوثه يسيراً ويكفي لمواجهته بإجراء ضبطي أقل جسامة فيكون القرار الجسيم في شدته غير مشروع ويقوم القضاء الإداري بإلغائه والتعويض عن أضراره^{٥٣٤}.

وإذا كان القاضي الإداري ما هو إلا قاضي مشروعية فكيف يصبح قاضي ملاءمة، ويبحث في أهمية الوقائع وخطورتها ومدى تناسبها مع مضمون القرار الضبط الإداري؟ أي هل أصبح قاضي المشروعية أم قاضي ملاءمة؟

لقد اتجه الفقه حول الأساس القانوني لرقابة الملاءمة إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول:

يذهب بعض الفقه إلى أنها رقابة مشروعية متى كان التناسب بين المحل والسبب شرطاً لمشروعية القرار الإداري، إذ تكون الرقابة على التناسب في مجال الضبط الإداري وأن تمت في مجال الملاءمة، ولكنها لا تخرج عن كونها رقابة مشروعية، إذ لا تعدو الملاءمة في هذا الصدد أن تكون عنصراً آمناً من عناصر المشروعية، بمعنى أن القاضي الإداري يضع قاعدة قضائية مؤداها أنه يشترط في الإجراء الضبطي المتخذ أن يكون متناسباً مع أهمية الوقائع التي أدت إلى وجوده، وبالتالي هنا تختلط المشروعية بالملاءمة وذلك في مجال قرارات الضبط الإداري بشكل خاص^{٥٣٥}.

الاتجاه الثاني:

يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى أنه لا يوجد أي تعارض بين ما تجرّيه الإدارة وهي بصدده ممارسة سلطتها التقديرية في مجال الضبط الإداري من ملاءمة بين الواقع وأهميتها وبين خضوع تلك الملاءمة لرقابة القضاء، مما يجعل القاضي الإداري هنا قاضي ملاءمة فهذه الرقابة تجد أساسها في القاعدة القضائية التي أنشأها القاضي الإداري باعتباره قضاءً إنشائياً أو في اعتبار هذه الرقابة مرحلة أخرى من مراحل التطور تضاف إلى مرحلة تطور رقابة الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني، مما يعني أن رقابة القضاء الإداري في هذا الصدد رقابة ملاءمة وليست مشروعية^{٥٣٦}.

^{٥٣٤} صاحب مطر خطاب، مرجع سابق، ص ١٩٨..

^{٥٣٥} المرجع نفسه، ص ١٩١.

^{٥٣٦} الدكتور خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٧٠١.

وإن تقييماً للاتجاهين لا يوجد خلاف بينهما في النتائج التي وصل كل منهما لها، بأن الرقابة القضائية على الملاءمة بالنسبة لقرارات الضبط الإداري إنما تجد أساسها في القاعدة الشرعية حيث تصبح الملاءمة هنا عنصراً من عناصر المشروعية، بحيث لا يكون الإجراء مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً ولزماً، فليس ثمة تناقض بين الشرعية أو المشروعية والملاءمة^{٥٣٧}.

والحقيقة ترتكز المبررات بأن القاضي الإداري قاضي مشروعية دون ملاءمة على طبيعة العمل الإداري ومقتضياته، فالقاضي لا يستطيع أن يمد رقابته إلى الجانب التقديري في نشاط الإدارة، لأنه مهما وضع أمامه من معلومات، ومهما قام بأبحاث وتحريات بصدد موضوع النزاع فإن هناك اعتبارات عديدة يتعذر تداركها، ومنها أن القاضي عادة ما يكون بعيداً عن المكان الذي تتم في الوقائع التي تستلزم تدخل الإدارة، كما أنه غالباً ما يصدر حكمه بعد مضي زمن يمتد عدة سنوات بعد وقوع تلك الحوادث بما يستحيل معه أن تكون صورة مماثلة تماماً للحالة وقت وقوعها، كما لا يفترض فيه توافر الخبرة الكافية لمواجهة كافة الحالات التي تعرض للإدارة أو دراية تامة بالوسائل التي تستخدمها الإدارة لدفع هذه الحالات^{٥٣٨}.

وعليه قد أقر الفقه والقضاء الإداري الرقابة على ملاءمة القرارات الإدارية في نطاق القرارات الضبط الإداري، ففكرتي الشرعية والملاءمة ليستا نقيضتين، فالمشروعية نقيضها عدم المشروعية، كما أن نقيض الملاءمة هي عدم الملاءمة، فالملاءمة في بعض القرارات الإدارية تعتبر شرطاً للمشروعية، وتجري هذه الرقابة على أساس إيجاد التلائم بين تدخل الإدارة وأهمية أو خطورة الوقائع التي أدت إلى ذلك، وبناء عليه فلا يمكن أن يكون هنالك تناقض بينهما، فالملاءمة ليست أمراً خارجاً عن القانون، وإنما هي فكرة متكاملة معه، وعليه فتتصب حدود هذه الرقابة على مدى التلائم بين الوقائع المكونة لسبب ودرجة وأهمية وخطورة القرار، رغم أن الأصل هنا هي أن تكون الرقابة القضائية رقابة مشروعية^{٥٣٩}.

^{٥٣٧} الدكتور محمد فوزي نويجي، ص ٣٠٧ وما بعدها.

^{٥٣٨} الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ١٧٦.

^{٥٣٩} الدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص ١٢٠ وما بعدها.

وترى الباحثة بأن رقابة القضاء الإداري على ملاءمة قرارات الضبط تعد أمراً ضرورياً لا غنى عنه لضمانة وكفالة حقوق وحريات الأفراد الذين صدر بصددهم القرار، وذلك بالنظر إلى أن طبيعة عمل الإدارة وما تملكه من خبرة ودراية بكل أنشطتها وأعمالها الإدارية فتصدر تلك قرارات الضبط من الموظف المختص قانونياً، وأن من حق سلطة الضبط الإداري كذلك أن تقدر أهمية وخطورة الوقائع وما يناسبها من تدخلها لإصدار القرار، فإن الإدارة بما تتمتع به من سلطة تقديرية قد تسيئ استعمال سلطتها أو قد تقع في الخطأ، فبالتالي من الأفضل للقضاء الإداري أن يمتد رقابته على ملاءمة قرارات الضبط الإداري ومشروعيتها حفاظاً على صون حريات الأفراد.

المطلب الثاني

رقابة القضاء على عنصر الغاية في أعمال الضبط الإداري

أغراض الضبط الإداري سواء كان عاماً أو خاصاً هي أهداف مخصصة، وأن الغاية أو الغرض من قرار الضبط هو تحقيق مصلحة عامة، تتمثل في المحافظة على النظام العام وبشكل خاص على أمن الطرق.

ويجب على هيئات الضبط الإداري عند ممارستها لسلطاتها واختصاصها ان تستهدف قرارات الضبط الإداري تحقيق الهدف الذي حدده المشرع، وألا يخرج عليها أو تتخذ منها ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى غير المحافظة على النظام العام أو إعادته في حالة اضطرابه إلى استقراره^{٤٠}، ويطلق على عدم المشروعية في هذه الحالة الانحراف بالسلطة أو العيب الناجم عن عدم احترام الإدارة لركن الغاية، بعيب إساءة استعمال السلطة إذا استهدفت الإدارة في إصدار قرارها غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة أو حتى إذا استهدفت غاية عامة أخرى مشروعة لكنها تختلف عن الغاية التي حددها القانون^{٤١}.

فالعيب الانحراف بالسلطة يقوم على فرضية أن القرار الإداري قد صدر سليماً مستوفياً أركانه من اختصاص وشكل ومحل وسبب، إلا أن مصدر القرار يرمي من قراره هذا تحقيق غاية غير مشروعة. وبالتالي يعتبر من أخطر العيوب الموجودة على اعتبار أن يتطلب من قبل كل شيء أن يبحث وينظر في النوايا والمقاصد الخفية التي أرادها مصدر القرار من قراره، أي الغوص في الأعمال الدفينة في نفسية مصدر القرار، وهذا ما يعد عملاً شاقاً وغاية الصعوبة على عاتق القاضي للتعرف على النية في حالة إصدار القرار أو الى ما يدور في نفسية مصدر القرار^{٤٢}.

^{٤٠} قضت المحكمة الكبرى المدنية، الغرفة الثانية، في الدعوى رقم (١٩٥٠) لسنة ١٩٩٩، الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٥/٢٩، حكم غير منشور، بصدد بيان عيوب الإلغاء قبل انشاء الدائرة بأن " وكان يشترط لصحة القرار الإداري توافر خمس شروط إذا تخلف إحداها بطل القرار وهذه الشروط هي (١) الشكل، (٢) الاختصاص، (٣) المحل، (٤) السبب، (٥) الغاية فالسلطة الإدارية تستهدف عند إصدارها القرار الإداري غاية محددة سواء أكانت ظاهرة في القرار الإداري أم مفهومه من الظروف الملازمة لإصداره وينبغي أن تكون الغاية مشروعة لا يقصد بها مضار من يتناول القرار الإداري لأن الغرض من القرارات الإدارية أن تصدر لتحقيق مصلحة عامة وليس مصلحة شخصية فإذا حاد القرار الإداري عن هذا الهدف فقد شرطاً من شروط صحته وهو ما يعبر عنه بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها".

وعندما أنشئت المحكمة الكبرى المدنية الدائرة الإدارية البحرينية لم تتردد على التأكيد باستقلالية هذا العيب في أول أحكامها في الدعوى رقم (١٦٦٢) لسنة ٢٠٠٤، والصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٥/٢٥، حكم غير منشور، بقولها " إن من المستقر عليه أنه يشترط لصحة وسلامة القرار الإداري صدوره من صاحب الاختصاص وبالشكل الذي استلزمه المشرع وعدم مخالفة القوانين وألا تسيئ الجهة الإدارية مصدرته استعمال حقها عند إصداره".

^{٤١} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٤٦١.

^{٤٢} حكم محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم (١٦٧) لسنة ١٩٩٥، الصادر بتاريخ ١٩٩٤/٤/٢١م، مجموعة أحكام محكمة التمييز - السنة السادسة - من يناير إلى ديسمبر ١٩٩٥.

فرقابة القضاء الإداري على هذا العيب هي رقابة مشروعية، إذ يوجه القاضي الإداري رقابته على ركن الغاية في القرار الضبط الإداري ذات الشأن المروري، والذي يعتبر ركناً أساسياً من أركان القرار للتأكد من أن مصدر القرار قد ابتغى من قراره تحقيق الهدف المخصص له قانوناً إلا وهو المحافظة على النظام العام وبالتحديد الحفاظ على أرواح وممتلكات كافة مستخدمي الطريق.

وعليه سيقوم الباحث بالتطرق لهذا الركن من أركان القرار الضبطي الإداري من خلال الفروع الآتية، الفرع الأول: تحديد مفهوم الانحراف بالسلطة والخصائص التي يتميز بها، والفرع الثاني: حالات الانحراف بالسلطة، والفرع الثالث: عبء إثبات الانحراف بالسلطة.

الفرع الأول: مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وخصائصه

أولاً: مفهوم عيب الانحراف بالسلطة

إزاء غياب المفهوم التشريعي لهذا العيب، كان على الفقه أن يتصدى لهذا الأمر حيث ذهب بعض الفقه^{٥٤٣} في فرنسا بالإشارة إلى عيب الانحراف بالسلطة موضحاً بأنه يتمثل في استعمال سلطة معينة من قبل جهة إدارية لتحقيق هدف آخر مغاير للهدف الذي من أجله منحت لها هذه السلطة بواسطة القانون.

والمعروف في الفقه الفرنسي إن الفقيه أوكوك Aucoc هو أول من تعرض لفكرة الانحراف بالسلطة عندما درس غايات النشاط الإداري ليبين فيما إذا كان للإدارة أن تخرج عن إطار هذه الغايات، وقد استخلص فكرة الانحراف بالسلطة، حينما قال: أن هناك انحرافاً بالسلطة الممنوحة للإدارة عندما يتخذ رجل الإدارة قراراً يدخل ضمن اختصاصه تماماً ويسلك بشأنه الأشكال المنصوص عليها قانوناً ولكنه يستعمل سلطته التقديرية في حالات ولأسباب غير تلك التي من أجلها منح هذه السلطة^{٥٤٤}، وهو بهذا التعريف يشير إلى ملازمة عيب الانحراف لسلطة الإدارة التقديرية.

وعرفه لافايرير بأنه "استعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة"، وهذا التعريف استعمله مجلس الدولة الفرنسي^{٥٤٥}.

^{٥٤٣} نهرو جوهر عمر بيباني، مرجع سابق، ص ٣٢٣.

^{٥٤٤} الدكتور خالد سيد محمد حماد، مرجع سابق، ص ٥٦٧.

^{٥٤٥} صفاء شكر محمود، الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة (إساءة استعمالها)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٦.

كما عرف الفقه المصري وفي مقدمتهم الدكتور عبدالرزاق أحمد السنهوري، الذي كان من أوائل المنبهين إلى خصائص عيب الانحراف بالسلطة وصفته الاحتياطية، حيث يقول: "إن الانحراف في استعمال السلطة عيب يتميز بطبيعته عن غيره من العيوب، فالقرار الإداري المشوب بعيب الانحراف وحده يكون ظاهره الصحة وباطنه البطلان، أما القرار المشوب بعيب آخر فهو قرار باطل باطناً وظاهراً، وعيب الانحراف له من الخصائص ما يبرره تميزه فهو عيب باطن غير ظاهر، وبالتالي فهو عيب خفي مستتر، وهو لا يقوم إلا حيث يكون للإدارة سلطة تقديرية، ومن ثم يتميز عن العيوب التي تلازم السلطة المحددة، وهو عيب احتياطي لا يبحث إلا عند انعدام العيوب الأخرى"، ويخلص الدكتور السنهوري إلى أن القرار الإداري أركاناً خمسة، وأن بطلان القرار الإداري يرجع إلى سببين رئيسيين هما مخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة الإدارية^{٥٤٦}.

كما عرفه الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه "أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له القانون"^{٥٤٧}.

ويرى الدكتور الطماوي بأنه "استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به"^{٥٤٨}. وهو هنا يتفق مع الفقيه الفرنسي أوكوك AUCOC بأن عيب الانحراف ملازم للسلطة التقديرية للإدارة.

وبالنظر إلى هذه التعريفات في الفقه الفرنسي والمصري للانحراف بالسلطة تكاد جميعها تدور في نفس الإطار، وأنه يجمع بين هذه التعريفات فكرة أن الموظف الإداري يستخدم سلطاته الممنوحة له والاختصاصات المعترف له به قانوناً من أجل تحقيق هدف آخر غير المصلحة العامة أو غير ذلك الغرض الذي من أجله اعترف له بذلك الاختصاص.

^{٥٤٦} الدكتور عبد الرزاق أحمد السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير ١٩٥٢، ص ٦، نقلاً عن صفاء شكر محمد، مرجع سابق، ص ١٩.

^{٥٤٧} نهرو جوهر عمر بيباني، مرجع سابق، ص ٣٢٤.

^{٥٤٨} الدكتور عباس العادلي، الرقابة على أعمال الإدارة في ظل مبدأ المشروعية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص ٢٤٧.

كما يعرفه الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي بأنه: "عيب يصيب مقاصد رجل الإدارة الذي يصدر القرار عندما تكون مقاصده هذه مخالفة للغرض الذي حدده القانون أو الذي يتفق مع القانون".

فقد عرفت محكمة القضاء الإداري البحريني مدلول عيب الانحراف بالسلطة في حكمها بأنه " سلامة القرار الإداري أن يتغيا مصدر القرار المصلحة العامة فإذا اتجه إلى تحقيق قصد آخر فإن قراره يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة...^{٥٤٩} .

كما عرفت محكمة القضاء الإداري بمصر عيب الانحراف بالسلطة فقررت في أحد أحكامها بأنه "سوء استعمال السلطة تصرف إداري يقع من مصدر القرار بتوخيهِ في إصداره غرضاً غير الغرض الذي قصد القانون تحقيقه، ولا مشاحة أن الرئيس الإداري إذا ما أصدر قراراً عن هواه متكباً سبيل المصلحة العامة كان قراره مشوباً بسوء استعمال السلطة"^{٥٥٠} .

ويستفاد من ذلك أن يكون هناك انحراف في استعمال السلطة إذا اتخذت الإدارة قراراً لحماية أغراض غير التي قصد المشرع من منحها هذه السلطة، حتى ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام.

وأيضاً قضى القضاء الإداري الإماراتي بعيب الانحراف بالسلطة في حكمه بأنه "إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري..."^{٥٥١} .

ومما سبق نجد أن كل هذه التعريفات وأن اختلفت لفظياً، فإن مضمونها واحداً، ومن ثم كانت رقابة هذا العيب موضوعية ويعتبر هذا العيب من العيوب النفسية التي تدور حول البواعث النفسية ومقاصد رجل الإدارة مُصدر القرار، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري البحريني وأغلب الدول المقارنة.

^{٥٤٩} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في الدعوى رقم (٦٨٦٨) لسنة ٢٠٠٥، حكم غير منشور. كما قضت المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في الدعوى رقم (٧٣٢٩) لسنة ٢٠٠٥ بأنه " عيب إساءة استعمال السلطة في مجال القرار الإداري... يتوفر عندما تهدف الإدارة غاية أو الاتجاه إلى الاضرار بالغير على سبيل الكيد أو الانتقام أو الانحراف عن الهدف من القرار" حكم غير منشور.

^{٥٥٠} حكمها في ١٩٥٠/١١/٣٠، مجموعة السنة ٥، ص ١٩٩، وحكمها في ١٩٥١/٤/٢٥، ذات المجموعة، ص ٩٠٧. كما قضت محكمة القضاء الإداري المصري في حكم الصادر بتاريخ ١/١٢/١٩٦٠، مجموعة أحكام المحكمة، السنة الرابعة عشر، ص ١٩٢، بأنه "عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون الجهة الإدارية قد أصدرته لباعث لا تتعلق بالمصلحة العامة".

^{٥٥١} المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، الطعن رقم ١٥٢، لسنة ٢٤ قضائية عليا مدني، جلسة ٢٠٠٤/١٢/١٩.

ثانياً: خصائص عيب الانحراف بالسلطة:

أن عيب الانحراف بالسلطة يتسم بمجموعة من الخصائص والسمات التي يتميز بها عن غيره من أوجه الطعن بإلغاء قرار الضبط الإداري الأخرى، وهذه الخصائص سوف نتناولها ونبحث عنها على النحو الآتي:

١- عيب الانحراف بالسلطة يتعلق بعنصر الغاية في قرار الضبط الإداري

يرتبط عيب الانحراف بالسلطة بالغاية المراد تحقيقها من إصدار قرار الضبط الإداري، فإذا انحرفت الإدارة مُصدره القرار عن غاية المصلحة العامة أو عن الغاية المعينة بالذات بنص القانون، فهذا العيب هو النتيجة النهائية المراد تحقيقها من إصدار القرار الإداري والمتمثلة في المحافظة على النظام العام^{٥٥٢}، وبما أن عيب الانحراف بالسلطة على خلاف العيوب الأخرى من أنه عيب خفي ومستتر، ومن الصعوبة كشفه وبيانه وإثباته، لذلك فهو عيب متعلق بالبواعث الشخصية التي تدل على نية مُصدر القرار وأهدافه ومقاصده التي يرمي لتحقيقها.

فالسطة ليست غاية بحد ذاتها، ولكنها وسيلة لتحقيق الغايات والأهداف والمصالح العامة للمجتمع، ومن ثم نكون أمام إساءة في استعمالها إذا قام الموظفون الذين أعطاهم القانون السلطة بإصدار القرار لتحقيق غاية أو هدف يجانب أو يتعارض مع الصالح العام، كما لو أصدر رجل الضبط الإداري المروري قرار بالامتناع عن منح رخصة القيادة الدولية لمقدم الطلب رغم استيفائه الشروط المنصوص عليها في القانون، لأسباب شخصية لمصدر القرار، وكذلك نكون أمام إساءة في استعمال السلطة إذا قام الموظف بإصدار قرار يحقق المصلحة العامة، ولكن تلك المصلحة ليست هي ذات المصلحة العامة أو الغاية العامة التي حددها القانون لهذا النوع أو ذاك من أنواع القرارات الإدارية، وفي أي من الحالتين يكون القرار معيباً بغييب إساءة استعمال السلطة وجديراً بالإلغاء^{٥٥٣}.

تواترت أحكام القضاء الإداري على بيان هذا الارتباط الشديد بين ركن الغاية في القرار الإداري وعيب الانحراف بالسلطة. قضت المحكمة الكبرى المدنية في حكم سابق لها بأن "يشترط لصحة القرار الإداري توافر خمسة شروط إذا تخلف أحدهما بطل القرار وهذه الشروط هي (١) الشكل، (٢) الاختصاص، (٣) المحل، (٤) السبب، (٥) الغاية فالسلطة الإدارية تستهدف عند إصدار القرار الإداري غاية محددة سواء أكانت ظاهرة في القرار الإداري أم مفهومه من الظروف والملابسة لإصداره،

^{٥٥٢} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

^{٥٥٣} صاحب مطر خطاب، مرجع سابق، ص ١٤٢.

وينبغي أن تكون الغاية مشروعة لا يقصد بها مضار من يتناوله القرار الإداري، لأن الغرض من القرارات الإدارية أن تصدر لتحقيق مصلحة عامة وليس مصلحة شخصية فإذا حاد القرار الإداري عن هذا الهدف فقد شروطاً من شروط صحته وهو ما يعبر عنه بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها^{٥٥٤}.

فقضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بأن "عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة المبررة لإلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون الجهة الإدارية قد أصدرته لباعث لا يتعلق بالمصلحة العامة"^{٥٥٥}.

٢- عيب الانحراف بالسلطة عيباً قصدياً وعمدياً

يرى غالبية الفقه أن الانحراف في استخدام السلطة من العيوب القصدية التي تتطلب إرادة واعية ومتعمدة من جانب الإدارة، أي أن يعلم رجل الإدارة بخروج قراره عن المصلحة العامة أو يخالف قاعدة تخصيص الأهداف، أو عدم تطبيق الإجراءات المقررة لاتخاذ قرار الضبط الإداري^{٥٥٦}، كالامتناع رجل الضبط المروري عمداً عن تجديد رخصة معلم قيادة المركبات رغم استيفائه كافة الشروط المنصوص عليها في القانون.

وهذا يعني إن الصفة القصدية لعيب الانحراف بالسلطة تتصل بنية وقصد مُصدر القرار وليست بالنتائج بمعنى أنه لا يكفي لتحقيقه أن يؤدي القرار إلى النتائج تتعارض مع الصالح العام أو الهدف الذين قصده المشرع، بل يلزم أن تكون الإدارة قد تعمدت الوصول إلى تلك النتائج وتقدير نية رجل الإدارة وعلاقتها بالنتائج الضارة التي هدفت إليها مسألة يفصل فيها القضاء الإداري^{٥٥٧}.

أن عيب الغاية ليس عيباً شكلياً كعيب الاختصاص أو عيب الشكل يسهل الكشف عنه، كما أنه لا يعد من العيوب الموضوعية كعيب السبب والمحل بصورة يمكن استخلاصه بسهولة، بل أنه عيب شخصي يكمن في مقاصد ونواياه رجل الإدارة مصدر القرار، ويتوقف قيامه على سلامه هذه المقاصد وتلك النوايا، وعليه فهو عيباً عسير الإثبات.

^{٥٥٤} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الغرفة الثانية - في الدعوى رقم (١٩٥٠) لسنة ١٩٩٩، والصادر بتاريخ ٢٩/٥/١٩٩٩، حكم مشار إليه سابقاً.

^{٥٥٥} حكم محكمة القضاء الإداري المصري، الصادر بتاريخ ١٢/١/١٩٦٠، حكم سابق الإشارة إليه.

^{٥٥٦} الدكتور موسى مصطفى شحاده، إساءة استعمال السلطة وتطبيقها في العمل الشرطي، دراسة مقارنة، مركز بحوث الشرطة، الشارقة، ٢٠٠٥، ص ٣٢-٣٣، نقلاً عن الأستاذة صفاء شكر محمود، مرجع سابق، ص ٤٧.

^{٥٥٧} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

كما يجب ان يتوافر قصد الانحراف بالسلطة لدى الإدارة عند إصدارها لقرارها، وقد أكدت الدائرة الإدارية البحرينية هذا المعنى في حكم لها بأن "ويلزم لتوافر عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة أن تتوافر لدى مصدر القرار نية أي أن هذا العيب عمدي لا يأتي عفويًا"^{٥٥٨}. وحكمة المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بأن "إساءة استعمال أو الانحراف بها هما من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها..."^{٥٥٩}.

كما أن قصدية عيب الانحراف بالسلطة تجعل من الممكن إضافته إلى أي عيب آخر يرد على عناصر القرار فحين يكتشف الغاية الحقيقية لمصدر القرار يتضح مدى مخالفة القرار للقانون في الاختصاص أو المحل أو السبب، فالقاعدة أن القرار المعيب بعيب الانحراف بالسلطة هو قرار سليم في جميع عناصره ولكن اكتشاف القصد الحقيقي لمصدره تجعلنا نكتشف مدى مخالفة القرار للقانون في عناصره الأخرى^{٥٦٠}.

٣- عيب الانحراف بالسلطة عيباً احتياطياً

يضيف معظم الفقه الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة لإلغاء القرار الضبطي الإداري، بحيث إي ان القاضي الإداري لا يلجأ للبحث عن وجوده ما لم يتأكد من خلو القرار الإداري لعيب من العيوب الأخرى، وذلك لصعوبة إثبات هذا العيب كونه متعلقاً بنية مصدر القرار، لأن النوايا مكنونة داخل النفس البشرية، ولذا يكون من العسير معرفة ما يدور في باطن النفس.

وعليه فإن عيب الانحراف بالسلطة يعد عيباً احتياطياً لا يمكن الاعتماد عليه إلا إذا كانت جميع عناصر القرار الضبط الإداري الأخرى صحيحة بحيث لا يجوز إثارة أي وجه من أوجه الإلغاء الأخرى للاستناد عليه في الطعن، وترتيباً على ذلك إذا أثار المدعي عدة أسباب لإلغاء القرار لعيب السبب أو عيب الشكل أو مخالفة القانون فإن القاضي يجب أن يطرق إلى هذه الأوجه أولاً ولا يتعرض

^{٥٥٨} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في الدعوى رقم (٦٨٦٨) لسنة ٢٠٠٥، والصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٣١، حكم غير منشور.

كما حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في الدعوى رقم (٧٣٢٩) لسنة ٢٠٠٥، والصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٧، وفي ذات المعنى حكمها في الدعوى رقم (٧٣٢٨) والصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٤/٣٠ قضت بأنه "من المستقر عليه أن عيب إساءة استعمال السلطة في مجال القرار الإداري من العيوب العمدية ويتوافر عندما تهدف الإدارة غاية مغايرة للمصلحة العامة فيجب أن يثبت أن الإدارة تنكبت عمداً الطريق الصحيح لتحقيق الغاية المشروعة باللجوء إلى هدف لا يتلاءم مع المصلحة العامة". حكم غير منشور.

^{٥٥٩} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٩٨ لسنة ١١ قضائية، والصادر بتاريخ ١٩٦٩/٥/٣، مجموعة أحكام المحكمة - السنة الرابعة عشرة-، ص ٦٤. وفي ذات المعنى حكمها في الطعن رقمي ٤٧، ١٩٣ لسنة ٤٤ قضائية، والصادر بتاريخ ١٩٩٤/٤/٤، حكم غير منشور.

^{٥٦٠} نهرو جوهر عمر بيباني، مرجع سابق، ص ٣٤٦.

لفحص عيب الانحراف بالسلطة إلا إذا اتضحت له أن القرار سليم من جميع أوجهه الأخرى^{٥٦١}، وفي حالة ما إذا تمكن القاضي من بناء حكمه بالإبطال على أي وجهه الأخرى خلاف عيب الانحراف بالسلطة، فإنه يقضي به دون أن يتطرق إلى بحث هذا العيب.

وعلى ذلك فإن القاضي أثناء فحصه لصحة القرار الإداري يفضل البحث عن أخطاء قانونية تمس مشروعية القرار بصورة مباشرة كالخطأ في القانون، أو الخطأ في الواقع، أو وجود عيب في الشكل، تاركاً عيب الانحراف بالسلطة كحل أخير، بصورة يمكن الاستغناء عن اللجوء إليه تماماً^{٥٦٢}.

ويذهب الفقه في تبريره لهذه الصفة يرجع لعدة أسباب، ومنها صعوبة اثبات هذا العيب كونه يتعلق بنوايا ومقاصد الإدارة، لأن القرار الإداري المشوب بهذا العيب هو قرار في حقيقته سليم من الناحية الشكلية، إلا أنه على خلاف ذلك من الناحية الموضوعية لمخالفته لروح التشريع، مما يقضي ذلك دون الوقوف وتحديد الباعث والدافع لإصدار هذا القرار لمعرفة فيما إذا كان القرار مشوباً بعيب الانحراف من عدمه^{٥٦٣}.

إضافة إلى ذلك فإن اكتساب هذا العيب الصفة الاحتياطية، يرجع إلى خطورة حكم إلغاء القرار المشوب به بالنسبة للجهة الإدارية التي أصدرت القرار، من ناحية الآثار السلبية التي تترتب على حكم الإلغاء، وما يمكن أن يؤدي ذلك إلى التقليل من مكانة وهيبة الجهة الإدارية لدى الأفراد وزعزعة ثقتهم فيها، وعليه فإن القضاء لا يلجأ إليه إلا مضطراً^{٥٦٤}.

وأخيراً علل بعض الفقه هذه الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف، باعتباره أن السياسة القضائية المتبعة من قبل القضاء الإداري تقتضي تحقيق العدالة عند اصدار أي حكم بوسائل موضوعية واضحة لا يكتنفها الغموض وأكثر يسراً وسهولة في الإثبات^{٥٦٥}.

وعارض جانب من الفقه هذه الخاصية باعتبار عيب الانحراف بالسلطة عيباً احتياطياً، ويعتقد بأن حان الوقت لهجرة هذه القاعدة، حيث ليس ثمة سند أو أساس قانوني يبرره، خاصة ان الاتجاه الحديث يرى أن مسألة إثبات عيب الغاية باتت يسيرة، إذ لا يستلزم القضاء الإداري سوى أن يثبت له

^{٥٦١} نهرو جوهر عمر بياني، مرجع سابق، ص ٣٩.

^{٥٦٢} صفاء شكر محمد، مرجع سابق، ص ٤٨ وما بعدها.

^{٥٦٣} الدكتور محمد محمود سعيد، ص ٢٨٥.

^{٥٦٤} صاحب مطر خباط، مرجع سابق، ص ١٣٥.

^{٥٦٥} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٢٨٦.

أن القرار المطعون فيه ليس من شأنه تحقيق المصلحة العامة، وهي مسألة موضوعية يسهل إثباتها، دون الحاجة إلى إثبات أي غرض آخر يهدف القرار إلى تحقيقه بعيداً عن غاية المصلحة العامة^{٥٦٦}.

وتؤيد الباحثة ما انتهى إليه الفقه إلى أنه من الأفضل اعتبار عيب الانحراف بالسلطة عيباً أصلياً عند النظر في إلغاء القرار الإداري المطعون على مشروعيته دون إرجائه لحين فحص أوجه الطعن الأخرى، خاصة وأنه ليس هناك نص تشريعي يضيف عليه صفة الاحتياطية، ومن ناحية أخرى فإنه لا يضر الطاعن الحكم بالإلغاء لسبب أو لآخر، طالما أنه سوف يصل إلى ذات النتيجة التي يبتغيها من طعنه على القرار.

٤ - عيب الانحراف بالسلطة ليس من النظام العام

أن عيب الانحراف بالسلطة شأنه شأن عيوب عدم المشروعية الأخرى، فيما عدا عيب عدم الاختصاص لا يتعلق بالنظام العام، فلا يستطيع القاضي التعرض له مباشرة دون الدفع به أمامه، وإنما أن يكون ذلك بناء على طلب ممن له مصلحة في إثارتها من الخصوم.

لذا فإن عيب التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها لا يختلف عن باقي عيوب القرار الإداري "عيب تخلف السبب، عيب تخلف الشكل، عيب تخلف المحل" لا يجوز للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه بغض النظر عن درجه خطورته، أي لابد أن يتمسك به الخصم في الدعوى صاحب المصلحة.

وإذا كان غالبية الفقه^{٥٦٧} يذهبون إلى عدم تعلق عيب الانحراف بالنظام العام، غير أن البعض الآخر^{٥٦٨} والذي يتفق الباحث معه، وقد ذهب في رأيه بضرورة اعتبار عيب الانحراف بالسلطة متعلقاً بالنظام العام، وذلك أنه ليس ما يمنع من أن يثير القاضي الإداري مسألة الانحراف بالسلطة من تلقاء نفسه، إذا ما تحقق من وجوده وظهرت أمامه دلائل جدية تشير إليه بشأن النزاع المطروح عليه، أو إذا وجد أن القرار الإداري الذي يتضمن انحرافاً في السلطة مستوفياً لجميع أركانه القانونية الظاهرة مما يجعل من الصعب الطعن عليه بأوجه الإلغاء الأخرى، هذا إلى جانب إن الطاعن على القرار الإداري قد يتحرج من سلوك ذلك السبيل لما سيواجهه من صعوبات إثباته، أو ربما سيثيره ذلك الطعن من

^{٥٦٦} الدكتور بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ٨٤٧.
^{٥٦٧} ولمعرفة المزيد حول أنصار اعتبار الانحراف بالسلطة لا يتعلق بالنظام العام أنظر كلا من الدكتور عبد الغني عبد الله بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨١، والدكتور سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٢٣-٧٢٤، والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٧٢ الفقرة (٥).
^{٥٦٨} صاحب مطر خباط، مرجع سابق، ص ١٤١.

حساسية بينه وبين الإدارة قد تؤدي إلى الأضرار به وخاصة في حالة فشله في إثبات عيب التعسف في استعمال السلطة.

ويؤيد الباحث الاتجاه الفقهي الذي يرمي إلى اعتبار عيب الانحراف بالسلطة من النظام العام، وذلك لخطورة هذا العيب على الحريات العامة لما يتصف به من صفة الصحة ظاهرياً وصفة البطلان باطنياً، وهو بهذه الصفة يدل على خبث ودناءه رجل الإدارة، وكما أن عيب الانحراف بالسلطة الذي يصيب ركن الغاية من القرار الإداري ليس للإدارة سلطة تقديرية فيه، مثله في ذلك مثل عيب عدم الاختصاص الذي يصيب ركن الاختصاص والذي تكون سلطة الإدارة فيه سلطة مقيدة.

٥- عيب الانحراف بالسلطة يقترن بالسلطة التقديرية للإدارة

تعرف السلطة التقديرية بمعناها العام على أنها قدرة الإدارة على إعمال إرادة حرة في مباشرة النشاط الإداري، وهي الحرية التي تتمتع بها الإدارة العامة حينما تمارس الاختصاصات والصلاحيات التي أنيطت بها، وبذلك تظهر السلطة التقديرية بأنها عبارة عن نوع من الحرية أو الهامش من حرية التصرف المسموح به للإدارة^{٥٦٩}.

والسلطة التقديرية لا تعني منح الإدارة الحرية في إصدار قراراتها وتقدير ملاءمتها بشكل مطلق، بمعنى أنها ليست بمنأى عن الرقابة القضائية في مجال سلطتها التقديرية، لأن السلطة التقديرية ما أقرت إلا لتحقيق المصلحة العامة، فكان من المصلحة العامة إعطاء الإدارة بعض الحرية في مجال إصدارها للقرارات الإدارية، ومن المعلوم أن السلطة المقيدة هي الأصل بينما السلطة التقديرية هي الاستثناء، وعندما نقول أنها استثناء فلا يعني ذلك استثناءها من الرقابة القضائية، لأن التسليم بذلك يجعلها سلطة مطلقة أو تحكمية وهي ليست كذلك، لأن السلطة المطلقة هي مفسدة مطلقة، والسلطة المطلقة تخرج أسوأ ما في النفس البشرية^{٥٧٠}.

قد استقر الفقه^{٥٧١} على أن نطاق أعمال عيب الانحراف بالسلطة هو أن تكون للإدارة سلطة تقديرية، بحيث تكون لها نوع من الحرية في تقدير مناسبة اتخاذ القرار من عدمه، وفي إخطار وقت

^{٥٦٩} صفاء شكر محمد، مرجع سابق، ص ٥٨.

^{٥٧٠} هذا ما توصل إليه العالم الأميركي فيليب زيمباردو من دراسته التي أجراها تحت اسم (تجربة سجن ستانفورد) في أمريكا، وكانت نهاية هذه التجربة بكلمات الدكتور التي يقول فيها: "أوقفوا هذه التجربة فوراً". ففي عام ١٩٧١ حيث بدأ الأمر وقرر عالم النفس (فيليب) بإجراء تجربة تسمى تجربة سجن ستانفورد وتهدف إلى فهم: ماذا يحدث إذا تم إعطاء الإنسان السلطة المطلقة؟ حيث انتهت التجربة بنتائج كارثية لم تكن متوقعة ولكن كانت أهدافها كثيرة، حيث تم الأخذ بها في مراجع علم النفس، والأهم من ذلك، وما نعاني من ك شعوب عربية هو أن السلطة المطلقة تغير ملامح الإنسان وتخرج أسوأ ما في النفس البشرية.

مقال لأحمد سامي عبد الله، منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.ibda3world.com/stanford-prison>

^{٥٧١} نهرو جوهر عمر بيباني، مرجع سابق، ص ٣٥٢.

التدخل، وفي تقدير أهمية الوقائع وملائمتها من بين الوسائل المشروعة، وإذا كانت الإدارة حرة في تقدير مناسبة أعمالها بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية، غير أن هذه الحرية ليست مطلقة، بل هي مقيدة بضرورة استهداف المصلحة العامة أو الغاية التي حددها المشرع، وحين تتحرف الإدارة عن هذه الغايات، يكون قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة مما يستوجب معه إبطاله.

وان عيب الانحراف بالسلطة كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية لا وجود له في حالة تمتع الإدارة بالاختصاص المقيد، وذلك لأن القانون في هذه الحالة هو الذي يحدد شروطاً معينة ويفرض على الإدارة التصرف على نحو معين حال توافرها، وإذا توافرت هذه الشروط وتصرفت الإدارة على نحو الذي حدده القانون، فإن قرارها يكون مشروعاً حتى لو صادف القرار هوى في نفس رجل الإدارة مصدره، لأنه هذا الأخير لم يفعل سوى الالتزام بأحكام القانون والنزول على أوامره، ففي هذه الحالة توجد قرينة غير قابلة لإثبات العكس بأن أهداف القرار سليمة ما دامت الإدارة قد التزمت حدود القانون وتنفيذه، أما إذا لم تلتزم حدود القانون ولم تراعي شروطه عندما تباشر اختصاصها المقيد، فإن العيب الذي يشوب قرار الإدارة هنا هو عيب مخالفة القانون أو عيب عدم الاختصاص أو عيب مخالفة الشكل وليس عيب الانحراف بالسلطة^{٥٧٢}.

وعليه فإن الفقه في مجمله تقريباً قد استقر على أنه أياً ما كان مدى السلطة التقديرية التي تمتع بها الإدارة في مجال معين فإن أمراً واحداً لا يمكن أن تكون محلاً للسلطة التقديرية وهي الغاية، ذلك أن سلطة الإدارة بالنسبة للغاية هي سلطة مقيدة دائماً^{٥٧٣}، ولا يمكن أبداً أن تكون سلطة تقديرية تخرج عن رقابة القضاء.

إذ يتعين أن يستهدف القرار الإداري دائماً الغرض المنصوص عليه في القانون، وفي الحالة التي يغفل فيها النص القانوني تخصيص هدف معين لكل قرار على حده، فإن الهدف لا ينبغي أن يخرج عن استهداف تحقيق المصلحة العامة وإلا شاب القرار عيب الانحراف بالسلطة^{٥٧٤}، لذا تعتبر الغاية الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة وبين ما يعتبر سلطة استبدادية غير مشروعة، أي تعسفاً في استخدام السلطة فهي المقياس الحقيقي والدقيق لوجود هذا العيب في القرار الإداري.

واستناداً إلى الرابطة التي توجد ما بين عيب الانحراف بالسلطة، وغاية القرار الإداري، فإن القاضي الإداري لكي يحكم بالانحراف بالسلطة، فإنه يبحث أولاً عن الهدف الذي منح المشرع من أجله

^{٥٧٢} صاحب مطر خطاب، مرجع سابق، ص ١٤٣.

^{٥٧٣} نهرو جوهر عمر بيباني، مرجع سابق، ص ٣٥٣.

^{٥٧٤} صاحب مطر خطاب، مرجع سابق، ص ١٤٤.

السلطات للإدارة، ثم يبحث عن الهدف الذي استعملت هذه السلطات لتحقيقه في الدعوى المرفوعة أمامه، وأخيراً يقرب بين هذين الهدفين ليقرر ما إذا كان الثاني متفقاً مع الأول أم لا، فإن كان متفقاً خلا القرار من عيب الانحراف بالسلطة، وأن كان غير ذلك فإن القرار يكون مشوباً به.

وبناءً على ما تقدم يتضح أن عيب التعسف في استعمال السلطة يقترن بغاية القرار الإداري حيث إن القرار غاية متفقاً عليها دون الحاجة إلى وجود نص يقررها وهي تتمثل في تحقيق الصالح العام.

وترى الباحثة أن عيب الانحراف بالسلطة ملازماً للسلطة التقديرية للإدارة، ولا يمكن تصور وجوده في مجال السلطة المقيدة، وذلك الأصل أن المشرع يحدد الهدف من تصرفات الإدارة وهو ما يتحقق في حالات تخصيص الأهداف، غير أن استحالة تحديد المصلحة العامة من وراء كل قرار إداري وبالتالي يضطر المشرع أن يتخلى عن هذا التحديد لتتولاه الإدارة بنفسها، ولكن ذلك يلا يعني تمتعها بحرية تقدير المصلحة العامة، فليس للإدارة أي قدر من الحرية التي تستهدف تحقيقها عند إصدار القرار الضبط الإداري، فيخضع ذلك لرقابة القضاء الإداري كضمانة لاستهداف المصلحة العامة.

٦- عيب الانحراف بالسلطة لا تغطيه نظرية الظروف الاستثنائية

على خلاف كل من عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل وعيب مخالفة القانون التي يجوز تغطيتها كافة بالظروف الاستثنائية، فإن عيب الانحراف بالسلطة فلا يجوز تغطيته بها مثله في ذلك عيب السبب.

ويمكن تعريف نظرية الظروف الاستثنائية أو الطارئة بأنها تلك الظروف الطارئة أو الحالات الواقعة التي تكون على درجة معينة من الجسامة والفجائية التي تتعرض لها البلاد، وتجعل من غير الممكن التصرف إزاءها بالوسائل القانونية المعمول بها في قواعد المشروعية العادية، وتؤدي إلى تغير تكييف هذه التصرفات التي تكون في الأصل مشروعة، وذلك بالنظر إلى هذه الظروف وبشروط معينة وتحت رقابة القضاء^{٥٧٠}. وهذه النظرية لها شروط لإعمالها والتي تتمثل في وجود خطر جسيم يهدد المصلحة العامة، أو يعوق مؤسساتها الدستورية، بحيث يتعذر دفعها بواسطة قواعد المشروعية العادية

^{٥٧٠} الدكتور بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ٣٣٦.

لعدم كفايتها، وتطبق هذه النظرية بالقدر المطلوب لمواجهة تلك الحالات الاستثنائية أو الطارئة دون زيادة، وكل هذا تحت رقابة القضاء.

ونظراً لخطورة عيب الغاية، فإن رقابة القضاء على هذا العيب أثناء إعلان حالة السلامة الوطنية تبقى على ذات المستوى في ظل الظروف العادية وذلك حماية للحقوق والحريات العامة، وتحقيقاً لما تبغياه الإدارة من تحقيق المصلحة العامة للجميع. ولقد استقر القضاء في مصر^{٥٧٦} وفرنسا على اعتبار أن أثر الظروف الاستثنائية ليس واحداً على كافة عناصر القرار الإداري (اختصاص، الشكل، الغرض، المحل، السبب) ولكن يلاحظ أن الظروف الاستثنائية لا تمحو عدم المشروعية التي تشوب القرار، ذلك القرار الذي قصدت به الإدارة تحقيق غرض آخر غير المصلحة العامة لأن مخالفة الإدارة للمشروعية هو المصلحة العامة^{٥٧٧}.

وتطبيقاً لهذه النظرية، تعرضت مملكة البحرين في عام ٢٠١١م لحالة طارئة، وتم إعلان حالة السلامة الوطنية^{٥٧٨} لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية، وقد نص القانون على العديد من التدابير^{٥٧٩} التي تتخذها السلطة المكلفة بتنفيذ السلامة الوطنية، للمحافظة على سلامة المملكة والمواطنين، والسؤال الذي يتبادر في الأذهان هنا، ما هو دور سلطة الضبط المروري أثناء السلامة الوطنية؟

أن الإدارة العامة للمرور كونها أحد أعضاء قوات الأمن العام تهدف الحفاظ على النظام العام وأهم عناصره أمن الطرق، فكان لها دور مساند مع الجهات المكلفة بتنفيذ السلامة الوطنية، وذلك بقطع الطريق وضع الطوق في أماكن الانفجار والحاجز الحديدي بأماكن التخريب، وكذلك تنظيم الانتقال والمرور على الطرقات والتحويل إلى مسارات أخرى أكثر أمناً، وعمل نقاط التفتيش والقبض على المشبه بهم والأشخاص الخطرين على سلامة المواطنين وتوقيفهم، وذلك من أجل حماية الأرواح وتحقيق السلامة المرورية.

^{٥٧٦} أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها الصادر بتاريخ ١٤/٦/١٩٦٢، مجموعة أحكام المحكمة، السنة السابعة، ص ١٠٥، حين قضت بأنه "يشترط لمشروعية الظروف الاستثنائية توحى الصالح العام ... فإن لم يكن رائد الحكومة في تصرفاتها حماية الصالح العام بأن اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة مثلاً فإن القرار يقع في هذه الحالة باطلاً".
^{٥٧٧} للمزيد حول هذا الموضوع، راجع الدكتور أسامة محمد بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب، مرجع سابق، ص ١٥٦ ما بعدها.

^{٥٧٨} المرسوم رقم ١٨ لسنة ٢٠١١ بشأن إعلان حالة السلامة الوطنية البحريني.

^{٥٧٩} المادة ٥ من المرسوم رقم ١٨ لسنة ٢٠١١ بشأن إعلان حالة السلامة الوطنية البحريني.

الفرع الثاني: حالات الانحراف بالسلطة.

كما هو معروف في القاعدة العامة، أن جميع القرارات الإدارية يجب أن تستهدف المصلحة العامة كغاية لها، ومن ثم على الإدارة أن تلتزم عند ممارستها ذلك وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف. ولما كان هدف سلطة الضبط الإداري المروري وغايته السلامة على الطريق في كل قراراتها، فلا ينبغي الخروج عن هذا الهدف المخصص، ولا يحق لها بالتالي أن تستخدم سلطاتها إلا لتحقيق غاية وحيدة هي حفظ النظام العام وخاصة أمن الطرق والشوارع. ومن ثم إذا خرجت سلطة الضبط عند مباشرتها لأوجه نشاطها عن هذا الهدف، أصبح قرارها غير مشروع ويتعين الطعن عليه بالإلغاء.

وتعد الغاية من الإجراء الضبطي هي الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة، وبين ما يعتبر تعسفاً في استعمال السلطة، فهي إذاً المقياس الحقيقي لوجود أو عدم وجود عيب في القرار الضبطي، يطلق عليه إساءة الانحراف باستعمال السلطة.

وقد حظي هذا العيب بأهمية كبيرة في القضاء الإداري البحريني والمصري والإماراتي على حد السواء، إلا أن أهميته تضاءلت لأنه يتصل بالبواغث النفسية الخفية التي دفعت الإدارة لإصدار القرار الضبطي، وإثباته يتطلب أن يبحث القاضي في وجود هذه البواغث والنواحي النفسية والقصدية لجهة مصدره القرار وهو غاية بعيدة المنال.

وأن دور القاضي الإداري في الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة ينطوي على كثير من الدقة والصعوبة، الأمر الذي يجعل الانحراف أدق وأصعب العيوب إثباتاً في القرار الإداري^{٥٨٠} وانتهاك خطير للحريات العامة في حالة ما لو أساءت سلطة الضبط المروري استخدامه وخرج عن الغاية المخصصة له، حتى لو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة ذاتها، إلا أنها أهداف مغايرة لأهداف الضبط الإداري للحماية السلامة المرورية.

وطبقاً لأحكام القضاء الإداري فإن قرار الضبط الإداري يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة في الحالات الآتية وهي حالة استهداف قرار الضبط تحقيق مصلحة خاصة غير المصلحة العامة، وحالة استهداف قرار الضبط مصلحة عامة ليست حفظ النظام العام وإعادة، وحالة الانحراف بالإجراءات. وعليه سوف نتناول هذه الصور على النحو الآتي:

^{٥٨٠} الدكتور محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص ٤٧٦.

١ - حالة استهداف قرار الضبط تحقيق مصلحة خاصة

إن كل القرارات الإدارية يجب أن تستهدف المصلحة العامة لإضفاء صفة المشروعية على تلك القرارات، وهي قاعدة بديهية ولا تحتاج لنص خاص يؤكدتها، لأن الإدارات العامة والأشخاص العامة الإدارية يجب أن تعمل للخير والمنفعة العامة للمجتمع^{٥٨١}.

ويقصد بالصالح العام هو "الهدف الذي تسعى إليه كافة أجهزة الإدارة في كافة الدول، ذلك أن وجود الدولة هو تحقيق الخير العام للجميع، وما سائر المؤسسات في الدولة على اختلاف أنواعها ودرجات أهميتها سوى وسائل لإدراك هذا الهدف"^{٥٨٢}.

فالسُّلطات والامتيازات التي يقررها القانون للإدارة والسلطات التنفيذية ومنها هيئات الضبط الإداري ليست غاية في ذاتها، بل هي وسائل تساعد على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها المتمثلة في المحافظة على النظام العام وتحقيق المصالح العامة لجمهور المواطنين، ويتمثل ذلك في أداء مرافق العام بانتظام، وتوفير الأمن العام، وحماية الصحة العامة، والسكينة العامة للمواطنين، لهذا فالمبادئ العامة تقضى بأن يكون هدف وغاية كل قرار ضبط إداري تحقيق الصالح العام بأي صورة من صورته، وبناء على ذلك إذا تجاهلت هيئة الضبط المروري هذا الهدف واستهدفت تحقيق غايات خاصة بعيدة عن حماية السلامة المرورية يكون قرارها قد شابته عيب إساءة استعمال السلطة في هذه الحالة ومعرضاً للإلغاء من جانب القاضي الإداري.

أي إن في هذه الصورة يستهدف الشخص القائم على سلطات الضبط المروري غرضاً آخر بعيداً عن الأمن العام والمصلحة العامة، وإن كان تدخله بزعم حفظ النظام العام، ففي تلك الحالة تستخدم سلطات الضبط الإداري لتحقيق أغراض خاصة كاستهداف المصلحة الشخصية، وذلك لتحقيق نفع شخصي أو الانتقام أو الكيد أو المحاباة أو لتحقيق أغراض سياسية أو حزبية أو غير ذلك من الأهداف التي لا تتصل بوظيفة الضبط الإداري أو المصلحة العامة، فرجل الضبط الإداري عندئذ يسعى إلى تحقيق نفع شخصي، وبذلك يكون فقد صفته كفرد من أفراد الإدارة ويصبح عمله مجرد اعتداء مادي^{٥٨٣}، كقيام رجل الضبط المروري باستخراج رخصة قيادة لشقيقه رغم أنه لم يجتاز اختبار النظر أو لم يجتاز في الاختبار الفني لقيادة المركبة التي يطلب الترخيص له بقيادتها في قواعد المرور وآدابه، وتعتبر

^{٥٨١} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٢٨٩.

^{٥٨٢} صفاء شكر محمود، مرجع سابق، ص ١٠٧ وما بعدها.

^{٥٨٣} شامير محمود صبري، مرجع سابق، ص ٢١١.

من ضمن الشروط التي يجب توافرها للحصول على رخصة قيادة المنصوص عليها في القانون، تحقيقاً لمصلحة شخصية بعيدة عن الحفاظ على أرواح كافة مستخدمة الطريق.

وليس لأعضاء السلطة الإدارية استخدام سلطاتهم القانونية لتحقيق أغراض شخصية لهم أو غيرهم، ذلك لأن السلطات التي يتمتع بها هؤلاء ليست حقوقاً شخصية وإنما هي وظائف قانونية يجب أن تسخر كل وسائلها القانونية لتحقيق المصلحة العامة.

وهذه من أبشع صورة للتعسف في استخدام السلطة فرجل الإدارة الذي يعين للسهر على تحقيق مصالح الجماعة، وحماية الخير المشترك لها قد ينسى واجبه ويتحلل من قيوده، ويسعى للحصول على نفع ذاتي، فيخرج عن نطاق وظيفته ويفقد عمله صفته العامة^{٥٨٤}، فرجل المرور المكلف بتنظيم الحركة المرورية في محافظة المحرق بشارع معين إلا أنه يحابي لفئة معينة من السواق ويسمح بمرور بعض المركبات دون الأخرى مسبباً ازدحام مروري، فبتالي يخل بواجبات وظيفته التي تفرض عليه تسيير وتنظيم المرور في أرجاء شوارع المملكة، وذلك لأغراض خاصة.

وقد تصدر سلطة الضبط الإداري قرارات تجانب المصلحة العامة دون أن تكون مشوبة بأي غرض شخصي أو قصد سيئ، وإنما نتيجة لجهل بالمقتضيات الحقيقة للصالح العام.

ومن الأمثلة القضائية على هذه الصورة، في مجال الضبط الإداري لم يتردد القضاء الإداري من إلغاء أي قرار ضبطي كان الدافع عليه أهداف شخصية، ومن ذلك ما قضت محكمة القضاء الإداري المصري بالحكم بعدم شرعية قرار الضبط "بعد ما تبين لها أن المكلفين بالحفاظ على الأمن قد انحرفوا بالسلطة التي خولها لهم القانون ابتغاء صيانة الأمن واستغلالها ليشفوا أحقاد شخصية"^{٥٨٥}، وفي حكم آخر لم يتردد المجلس في إعلان عدم شرعية قرار ضبط كان يرمي إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية^{٥٨٦}.

^{٥٨٤} الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٣٢، نقلاً عن صاحب مطر خطاب، مرجع سابق، ص ١٤٩.

^{٥٨٥} محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ٢١ لسنة ٢٢ جلسة ١٩٥٦/١٢/٨، ص ١٧٧.

^{٥٨٦} محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ١٣٨٦ لسنة ٨، جلسة ١٩٥٦/٤/٢٢، ص ١٧٧.

وأن كان القضاء الإداري البحريني لم تظهر فيه هذه الصورة، إلا أن ذلك لم يمنع القضاء من التأكيد على هذه الصورة من حالات المصلحة العامة، إذ استقر قضاء الدائرة الإدارية بالقول "...ومن صور إساءة استعمال السلطة تحقيق نفع لشخص مصدر القرار أو غيره..."^{٥٨٧}.

كما أكد القضاء الإداري البحريني أيضاً على صورة استعمال السلطة بقصد الانتقام أو الاضرار بالغير، إذ قضت الدائرة الإدارية بقوبها "... ومن صور إساءة استعمال السلطة تحقيق... أو الاتجاه إلى الأضرار بالغير على سبيل الكيد والانتقام..."^{٥٨٨}.

٢- حالة استهداف قرار الضبط مصلحة عامة ليست حفظ النظام العام وإعادته (مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف)

الأصل أن المشرع لا يقيد الإدارة في إصدارها لقرارات بغاية معينة، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تستهدف المصلحة العامة في قراراتها أياً ما كانت نوعية أو صورة تلك المصلحة العامة، ولكن أحياناً قد يخرج المشرع عن صمته وينص على غاية أو هدفاً خاصاً معيناً التي يجب على الإدارة الالتزام بها^{٥٨٩}، كما هو الحال في تخصيص هدف الضبط الإداري المروري بالمحافظة على النظام العام وتحديد أمن الطرق عاماً، فيجب على الإدارة في هذه الحالة أن تحقق هدف المشرع في قرارها بالمحافظة على سلامة مستخدمي الطريق والحفاظ على الأرواح والممتلكات، وإذا ما تجاوزت الإدارة في قرارها هذا الهدف الخاص فإن قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ومستحقاً بالإلغاء، ولا يكفي في هذا الوضع أن تتذرع الإدارة بأنها كانت تسعى لتحقيق الصالح العام لأن القانون قيد سلطتها بغاية محددة لا يجب الحيد عنها، وحالة إلزام الإدارة بغاية أو هدف خاص محدد تسمى في القانون الإداري بقاعدة تخصيص الأهداف.

إذاً من واجب رجل الإدارة كقاعدة عامة ألا يهدف في جميع تصرفاته إلى تحقيق فكرة الصالح العام، كون هذه الأخيرة واسعة وفضفاضة، فإن المشرع كثير ما يحدد لرجل الإدارة هدفاً معيناً لا يجوز تجاوزه وإن تجاوز أصبح قراره مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

^{٥٨٧} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في الدعوى رقم (٧٣٢٩) لسنة ٢٠٠٤، والصادر بتاريخ ٢٧ / ٢ / ٢٠٠٥، حكم غير منشور، وفي ذات المعنى حكمها في الدعوى رقم (٧٣٢٨) لسنة ٢٠٠٤، والصادر بتاريخ ٣٠ / ٤ / ٢٠٠٥، حكم غير منشور.

^{٥٨٨} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في الدعوى رقم (٧٣٢٩) لسنة ٢٠٠٤، حكم غير منشور.

^{٥٨٩} الدكتور حلمي الدقوقي، مرجع سابق، ص ١٧٨.

وأكد القضاء الإداري البحريني عن هذه الحالة، إذ قضت الدائرة الإدارية بأن "يجب أن يتقيد القرار الإداري بالهدف التشريعي الذي ابتغاء المشرع"^{٩٠}.

ويرى جانب من الفقه أن حالة مخالفة تخصيص الأهداف أقل خطورة من حالة مجانية المصلحة العامة، لأن رجل الإدارة في الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق هدف شخصي، وإنما اقتصر على مخالفة الهدف الذي حدده له المشرع وجعل قرارته مرصوده على تحقيقه^{٩١}، إلا أن هناك جانب آخر من الفقه رأى وبحق أن ذلك لا ينفي خطورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك بالنظر إلى الآثار المترتبة عليها من اعتداء على حقوق الأفراد لا يعينهم أن كون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة قصدت به تحقيق مصلحة عامة أم لا إنما يعينهم ما وقع عليه من اعتداء سببه خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف^{٩٢}.

وتؤيد الباحثة ما ذهب إليه الرأي الآخر من الفقه، بأنه يجب على الإدارة الالتزام بالهدف الذي حدده المشرع وخاصةً عند مباشرة سلطة الضبط الإداري سلطاتها في اصدار قرارات الضبط، باعتبار أن تلك القرارات تمس من حقوق وحريات الأفراد، وعليه ينبغي لسلطة الضبط التقيد بقاعدة تخصيص الأهداف وعدم الخروج عليها لما لها من آثار تشكل اعتداء على حقوق الأفراد المكفولة في الدستور والقانون.

٣- حالة الانحراف بالإجراءات

وفي هذا الفرض يصدر إجراء الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام، ولكن باستخدام وسائل أخرى غير تلك التي أوجب القانون إتباعها لتحقيق هذا الهدف، حيث تلجأ سلطة الضبط الإداري إلى وضع الاجراء في غير محله للتحايل على قواعد الاختصاص، ولتجنب الإجراءات المعقدة أو لتوفير المال أو الوقت.

وعليه قد تتحرف الإدارة عن سلطتها في حالة مخالفة قاعدة مجانية الأهداف إذا ما انحرفت بالإجراءات التي نص عليها القانون، إذ لا يعدو الانحراف بالإجراءات حالة ثالثة من حالات الانحراف بالسلطة، وكل ما هنالك أن الانحراف بالإجراءات هو انحراف إجرائي عن الأهداف المتخصصة كضمانة أو شكل أراده المشرع، فالإدارة تقوم باستخدام إجراءات خلاف الإجراءات التي نص القانون

^{٩٠} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في الدعوى رقم (١٦٦٢) لسنة ٢٠٠٤، والصادر بتاريخ ٢٥/٥/٢٠٠٤، حكم

غير منشور.

^{٩١} الدكتور بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، ص ٨٦٢.

^{٩٢} الدكتور يعقوب يوسف الحمادي، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

عليها، أي أنها تتحايل على الهدف الاجرائي الذي أوجب القانون اتباعه باستبدال الإجراءات المنصوص عليه بإجراء آخر غير منصوص عليه^{٥٩٣}.

كما لو تقدمت مؤسسة معينة للإدارة العامة للمرور بطلب الحصول على ترخيص بشغل الطريق العام لفترة مؤقتة، والتي ترغب المؤسسة بإنشاء حفريات أو تعبيد بالطرق العامة، بالرغم من التزام المؤسسة بوضع لوحات التحذير وعلامات حمراء نهائياً ومصابيح تشع ضوءاً أحمر ليلاً يظهر على بُعد لا يقل عن مائة متر من مكان الحفريات أو التعبيد، وبناءً على ذلك أصدرت الإدارة قرار بمنح الترخيص بشغل الطريق للمؤسسة، إلا أن الإدارة انحرفت عن اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لتأمين سلامة المرور للمشاة والمركبات - بتوفير دورية مرور بالقرب من مكان الحفر -، التي أوجب القانون على الإدارة اتباعها عند اصدار هذا الترخيص، أي أنها خالفت هذا الاجراء.

الفرع الثالث: عبء اثبات الانحراف بالسلطة.

عيب الانحراف بالسلطة عيباً خفياً يتستر بالمشروعية، فهو يتميز بالخفاء الذي يجعله بمنأى عن الأنظار، كونه العيب الملازم دائماً للسلطة التقديرية، وأن قرار الإدارة المعيب بالانحراف يفترض فيه انه صدر من صاحب الاختصاص ووفقاً للشكل المقرر له، ووقوعه على محل معتبر قانوناً، وبأسباب تبرر إصداره واقعاً وقانوناً، إلا أن مصدره يهدف من ورائه غاية غير مشروعة، لذا يتعلق هذا العيب بهدف أو غاية قرار الضبط الإداري وهي عناصر نفسية خفية بداخل نوايا ومقاصد الإدارة مصدره القرار، ومن العسير على المدعى إثباتها بسهولة، لذلك فإن عيب الانحراف بالسلطة من العيوب الأشد صعوبة في الإثبات، وهو عيباً احتياطياً فلا يلجأ إليه القاضي بناء على طلب المدعي، إلا اذا لم تقلح العيوب الأخرى ولم يثبت عيب منها.

والقاعدة العامة أن عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة يقع على عاتق المدعي بالإلغاء، شأنه في ذلك شأن إثبات العيوب الأخرى للقرار، فيما عدا عيب الاختصاص المتعلق بالنظام العام ومن ثم يجوز للقاضي إثارته والتعرض له من تلقاء نفسه^{٥٩٤}، غير أن عبء إثبات عيب الانحراف

^{٥٩٣} ذهب رأي من الفقه نؤيده الى ان حالة الانحراف بالإجراءات لا تختلف عن حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، حيث إن تقرير بعض الإجراءات الإدارية من جانب المشرع بصدد إصدار قرارات معينة يهدف على تحقيق غرض معين، ومن ثم فإن استعمال إجراءات ما في غير مجالها المحدد واستبدالها بالإجراءات المقررة قانوناً يعد مخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف. وللمزيد حول هذا الموضوع أنظر الدكتور بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ٨٦٦.

^{٥٩٤} نهرو جوهر عمر بيباني، مرجع سابق، ص ٤٠٩.

بالسلطة هو عيب بالغ الصعوبة قياساً على أوجه الإلغاء الأخرى، وهذه الصعوبة تزداد بالأخص حينما يكون القرار صادراً عن مجلس أو هيئة أو لجنة^{٥٩٥}.

والرقابة على عيب الانحراف بالسلطة لدقتها وصعوبتها هي رقابة قضائية خالصة، والقضاء يمارس دوراً قضائياً لا اعتداء فيه على سلطان الإدارة، وإن القاضي يستند إلى عناصر موضوعية وقرائن ثابتة ترشده إلى قصد الإدارة الحقيقي، وهي رقابة يقوم بها القاضي كحد أدنى للتثبيت من أن القرار ليس بالتأكيد محققاً للمصلحة العامة، وإنما مصالح شخصية أو انتقام من الغير أو لأهداف سياسية كل ذلك يبحث القاضي فيها من أجل الوصول إلى حقيقة قصد الإدارة من إصداره القرار^{٥٩٦}.

وقد يكون سبب صعوبة إثبات هذا العيب هو أن المظهر الخارجي للقرار الصادر من الإدارة يبدو صحيحاً ومستوفياً لكافة عناصره القانونية ومتفقاً مع المصلحة العامة، فضلاً عن أن وجود الانحراف بالسلطة من عدمه يتعلق بالنوايا الداخلية لمصدر القرار، والغاية المستترة التي يسعى إلى تحقيقها، وهو ما يحتاج إلى بحث وتمحيص، إضافة إلى أن موقف المدعي هو أضعف من موقف الإدارة، مما يعني أن المدعي الذي يتهم الإدارة بانحرافها بسلطتها يقع عليه وحده عبء إثبات ما يدعي ذلك إعمالاً للأصل العام في الإثبات، دون أن يملك المستندات التي تؤيد دعواه، وفي المقابل فإن الإدارة هي التي تملك المستندات والوثائق، وتستطيع إظهار بعضها إذا كانت تؤيد وجهة نظرها وتثبت براءتها، كما بمقدورها إخفاء البعض الآخر الذي يدينها^{٥٩٧}، كما للإدارة في حالة اضطرابها إلى ذلك تحت تأثير ضغط قضائي أن تطمس فيها أدلة الانحراف، ومن ثم يجد المدعي نفسه مضطراً إلى اثبات الانحراف بدلائل ترقى لمستوى الدليل الذي يحسم الأمر ويؤكد انحراف الإدارة بسلطتها.

وتلطيفاً من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة على القاضي والمدعي على حده سواء، خفف القضاء من وطأة عبء إثباته، إذ توسع في إقامة الدليل على الانحراف بالسلطة عندما لم يقف في طرق إثباته عند نص القرار المطعون فيه وملف الدعوى، بأن مد يده إلى أدلة أخرى تتمثل في القرائن المحيطة بموضوع الدعوى، والتي يثار الشك حولها، بل إن الأمر حدا بقضاء محاكم القانون إلى بعد أكبر عمقاً في إثبات هذا العيب وهو الأخذ بالاعتبارات والعوامل ذات الصلة، وما إذا كان مصدر القرار تجاهلها في إصداره لقراره.

^{٥٩٥} الدكتور محمد محمود سعيد، مرجع سابق، ص ٢٩٩.

^{٥٩٦} الدكتور بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص ٨٧٠.

^{٥٩٧} نهرو جوهر عمر بيباني، مرجع سابق، ص ٤١١.

يتبين من واقع أحكام القضاء الإداري في مملكة البحرين والدول المقارنة أنه يستعين بصدد إثبات عيب الانحراف بالسلطة بوسائل مباشرة لهذا الإثبات تتمثل في النظر بعبارات نص القرار المطعون فيه، ملف الدعوى بما يحتويه من أوراق النزاع، وكذلك بوسائل غير مباشرة والتي تتمثل في القرائن المحيطة بظروف النزاع، وإن أهم هذه الوسائل ما يلي:

١- الإثبات من نص القرار المطعون فيه

قد يحصل أن تؤدي مجرد قراءة القرار إلى الكشف عن انحراف الإدارة بسلطتها، وذلك حينما تعلن طائفة أو مرغمة عن الغاية التي تسعى إليها من اتخاذ قرارها، متى ثبت أن غاية المعلنة غير حقيقية بل ستاراً لغاية أخرى استهدفتها الإدارة وهي تخالف المصلحة العامة أو الغاية التي حددتها القانون^{٥٩٨}.

ويلجأ القاضي الإداري إلى نصوص القرار المطعون فيه كأولى خطواته في البحث بهذا الصدد، وهذا ما يغنيه عناء البحث عنه في سائر الأوراق والمستندات، والتي قد لا تعنيه في التوصل إلى قيام هذا العيب.

وقد اعتد قضاء مجلس الدولة المصري بهذه الوسيلة في إثبات عيب الانحراف بالسلطة وقضى بأن "الفقه والقضاء قد استقرا على أن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يكون عن طريق اعتراف الإدارة..."^{٥٩٩}.

٢- الإثبات من ملف الدعوى

إذا لم يستطع القاضي الإداري أن يستشف من عبارات نص القرارات المطعون فيه بعيب الانحراف بالسلطة، فقد يلجأ إلى ملف الدعوى بما يتضمنه من أوراق ومستندات تدل على الانحراف الإدارة عن سلطتها.

ويعتبر من ضمن الأوراق التي يتضمنها ملف الدعوى، محاضر اللجان والتقارير ومذكرات الخصوم، والمناقشات والايضاحات والمراسلات المعاصرة لإصدار القرار، أي مستندات أخرى يمكن أن تسهم في الكشف عن هدف الإدارة وذلك بهدف التوصل إلى عيب الانحراف في هذا القرار.

^{٥٩٨} الدكتورة سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص ١٢٧.

^{٥٩٩} حكم محكمة القضاء الإداري المصري، الصادر بتاريخ ١٦/٥/١٩٥٧، مجموعة أحكام المحكمة - السنة الحادية عشرة - ص ٤٧٣. ولم يطلعنا القضاء البحريني بما إذا كان يعتبر نص القرار المطعون فيه أحد الوسائل التي يعتد بها في إثبات عيب الانحراف بالسلطة.

وتطبيقاً لذلك قضى القضاء الإداري البحريني في اللجوء إلى ملف الدعوى وما تضمنه من أوراق ومستندات كدليل في إثبات عيب الانحراف بالسلطة، إذ ذهبت المحكمة الكبرى المدنية في حكم لها بأنه "... يكفي في هذا المجال أن يستعين الموظف بكافة طرق الإثبات... للتدليل على أن القرار جاء مشوباً بسوء استعمال السلطة"^{٦٠٠}.

كما أكد قضاء القضاء الإداري المصري في تعويله على المناقشات التي دارت حول اصدار القرار، وبالمراسلات المتبادلة بين جهات الإدارة في اثبات عيب الانحراف بالسلطة^{٦٠١}.

٣- الظروف المحيطة بإصدار القرار

بموجب هذه الوسيلة يمكن أن تكشف الظروف التي أحاطت بإصدار القرار بعيب الانحراف بالسلطة، كأن يصدر القرار في ظروف غير مناسبة، أو من دون تأني من قبل الإدارة^{٦٠٢}.

وتطبيقاً لذلك أكد القضاء الإداري البحريني على اعتبار الظروف المحيطة قرينة في إثبات عيب الانحراف بالسلطة، إذ قضت الدائرة الإدارية بأنه "إزاء ... الظروف التي أحاطت بالقرار الطعين عند إصداره ... أمام المحكمة حتى يمكن لها بسط رقابتها وتقديرها يضحى هذه القرار مشوباً بعيب التعسف في استعمال السلطة"^{٦٠٣}.

وتجب الإشارة ختاماً إلى أن عبء الإثبات يعفى منه الطاعن، في حالة إذا تبين من الأسباب الدالة أنها كافية لإثبات عيب الانحراف هذا، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا (... فإنه من المستقر فقهاً وقضاً أنه إذا كان القرار الإداري بذاته أو باستقراء أسبابه كافياً للدلالة على ثبوت عيب الانحراف، فإن للقاضي الإداري أن يحكم بإلغائه دون حاجة إلى أن يحمل طالب الإلغاء عبء إثبات ما قام عليه الدليل في واقع الأوراق...) ^{٦٠٤}.

^{٦٠٠} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الغرفة الأولى - في الدعوى رقم (٧٠٤٣) لسنة ١٩٩٤، والصادر بتاريخ ١٥/٣/١٩٩٥، حكم غير منشور.

^{٦٠١} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٦٥٩ لسنة ٢٤ قضائية، والصادر بتاريخ ١/٣/١٩٧٢، مجموعة احكام المحكمة - السنة السادسة والعشرون -، ص ٢٤، شار اليه الدكتور بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٨٧٤ وما بعدها.

^{٦٠٢} دلشاد معروف علي، مرجع سابق، ص ١٧٦-١٧٧.

^{٦٠٣} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية - الدائرة الإدارية - في الدعوى رقم (١٦٦٢) لسنة ٢٠٠٤، والصادر بتاريخ ٢٥/٥/٢٠٠٤، حكم غير منشور.

^{٦٠٤} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٩ لسنة ٢٨ ق، الصادر في جلسة ١٩٨٤، مجلة المحكمة العليا، ع ٢٢ السنة ٢٢، ص ٢٩.

وبناءً على ما تقدم من التطبيقات القضائية، رقابة القضاء الإداري البحريني على عنصر الغاية في قرار الضبط المروري، تتخلص وقائع القضية في الآتي: (تقدمت المدعية بطلب الى المدعى عليها الأولى -وزارة الصناعة والتجارة- لإصدار سجل تجاري لإنشاء مدرسة تعليم سباق، فصدر لها الترخيص بتاريخ ٢٩/٣/٢٠١٧ بعد استيفاء كافة الاشتراطات المطلوبة، وبالفعل صدر لها رخصة السجل رقم...، الا انها فوجئت بتاريخ ١٨/٥/٢٠١٧ بإبلاغها بأن الترخيص الصادر لها يتطلب ترخيص من الإدارة العامة للمرور وطلب منها التوقف فوراً عن مزاوله النشاط والحصول على ترخيص من الإدارة العامة للمرور، كما تم تسجيل مخالفة على السجل بتاريخ ٣٠/٤/٢٠١٧، وتم إيقاف السجل، الأمر الذي حدا بها إلى إقامة الدعوى الماثلة...، وحيث إن مفاد ما تقدم، أن المشرع وإن كان قد أجاز إجراء القيد في السجل التجاري قبل الحصول على التراخيص اللازمة من الجهات المختصة لمزاوله النشاط الذي تم قيده، إلا انه حظر على طالب القيد مزاوله النشاط التجاري إلا بعد الحصول على التراخيص اللازمة من الجهات المختصة وتقديمها إلى الإدارة المعنية والحصول على شهادة بالقيد في السجل التجاري مبيناً فيها نوع النشاط التجاري المرخص به. مقتضى ذلك ولازمه، انه يتعين على طالب قيد إنشاء مدرسة لتعليم القيادة، الحصول على رخصة بذلك من الإدارة العامة للمرور، وعدم مزاوله هذا النشاط -وإن تم قيده في السجل التجاري- إلا بعد الحصول على هذه الرخصة وفقاً لأحكام القانون...، وحيث إنه من المستقر عليه أن القرار الإداري يحمل على سببه الصحيح ما لم يرقم الدليل على عدم صحته... وأن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، وهذا العيب يجب أن يشوب الغاية من القرار بأن تكون الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يتغياها القرار أو تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة، وحيث إنه لما كان ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن المدعية حصلت على شهادة قيد في السجل التجاري لإنشاء مدرسة لتعليم قيادة السيارات، إلا أنها لم تقدم ما يفيد حصولها على ترخيص من الإدارة العامة للمرور لمزاوله هذا النشاط، ومن ثم لا تثريب على المدعى عليها الأولى إن قامت بإيقاف سجل المدعية لحين حصولها على الترخيص المطلوب، ويكون قرارها في هذا الشأن قائماً على سببه القانوني الذي يقوي على حمله، ويغدو النعي عليه في غير محله جديراً بالرفض. وحيث إنه عن إلزام المدعى عليها الثانية بالترخيص للمدعية بمزاوله نشاط تعليم القيادة، وإذ خلت الأوراق مما يفيد استيفاء المدعية الاشتراطات المطلوبة

وفقاً لحكم المادة (٢٤) من قانون المرور، الأمر الذي يغدو معه ذلك الطلب قائماً على غير سند من القانون جديراً بالرفض...، حكمت المحكمة برفض الدعوى وألزمت المدعية بالمصروفات)^{٦٠٥}.

وعليه تخلص الباحثة إلى أن الانحراف بالسلطة هو أحد عيوب القرار الإداري المتصل بركن الغاية في القرار، وهو الهدف النهائي المرتبط بقاعدة تخصيص الأهداف، والذي يراد مُصدر قرار الضبط المروري تحقيقه وهو المحافظة على النظام وأمن الطرق العام وذلك لحماية السلامة المرورية، فإذا حاد عن الهدف المخصص به أضحى القرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة ويتعين إلغائه من قبل القضاء.

^{٦٠٥} حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية -الدائرة الأولى- بدعوى رقم ٢٠١٧/٠٢/٢٠١٧/٠٩/٢، بتاريخ ٢٠١٧/١١/٣.

الخاتمة

لقد بينا من خلال دراستنا، سلطات الضبط الإداري ودورها في تحقيق السلامة المرورية في التشريع البحريني والمقارن، وقد أبرزنا أن الضبط الإداري يعد من أهم وظائف الدولة، باعتباره ضرورة اجتماعية من أجل المحافظة على النظام وخاصةً أمن الطريق العام، فبدونه تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي، كما يهدف الضبط الإداري إلى حماية المجتمع من جميع الأخطار والحوادث المرورية التي تهدد أمنه وصحته وسكينته.

وتعتبر ازدياد الحوادث المرورية مشكلة تعاني منها أغلب الدول، برغم أن مملكة البحرين من الدول المتقدمة من الناحية المرورية، وتنخفض فيها نسبة الوفيات، بحسب احصائيات منظمة الصحة العالمية، إلا أنها ستظل مشكلة لحين الحد منها والقضاء عليها، لما ينتج عنها من إصابات أو خسائر بشرية أو مادية، وما يلحق بها عن آثار نفسية واجتماعية واقتصادية تؤثر على الفرد والمجتمع على حد سواء.

الأمر الذي لقي اهتمام بالغاً من قبل السلطة التشريعية بسن قانون خاص -قانون المرور- ينظم قواعد المرور وآدابه، ويمنح السلطة الإدارية العديد من الوسائل والجزاءات المناسبة من أجل المحافظة على السلامة المرورية، دون المساس بالحريات وكرامة مستخدمي الطريق، وذلك من خلال خضوع المخاطبين به لمبدأ المشروعية.

فسلطة الضبط الإداري عندما تمارس نشاطها لتحقيق السلامة المرورية، ليست مطلقة في أعمالها لهذه التدابير والإجراءات حفاظاً على الحقوق الحريات التي كفلتها الدساتير والقوانين، لذلك وضعت بعض الحدود والضوابط التي تقيد سلطة الضبط الإداري المروري، فينبغي العمل على التوفيق بين مطالب حرية التنقل ومقتضيات حفظ مستعملي الطريق. وتشكل الرقابة القضائية على سلطة الضبط المروري من أهم الضمانات الأساسية، للتحقق من مدى مشروعية تصرفات هيئة الضبط الإداري، وخضوعها لمبدأ سيادة القانون.

ومن خلال ما تم بحثه في هذه الدراسة، توصل الباحث إلى النتائج الآتية:

١. إن اختلاف الفقه في تعريف الضبط الإداري ناتج عن الاختلاف في تعريف النظام العام، الذي تسعى إجراءات وتدابير الضبط للمحافظة عليه، ويعود ذلك لمرونة هذه الفكرة، وعدم ثباتها واختلافها باختلاف المكان والزمان.
٢. ينقسم الضبط الإداري إلى نوعين، الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، ويعرف الضبط الإداري الخاص بالسلامة المرورية بأنه عبارة عن مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة الضبط على أنشطة وحريات الأفراد من خلال التدابير والإجراءات الوقائية التي تهدف للمحافظة على كافة مستخدمي الطريق (السائق، الراكب، المشاة).
٣. اختلف الفقه حول طبيعة الضبط الإداري، وهل هي ذات طبيعة سياسية أم قانونية أم سلطة رابعة من سلطات الدولة؟، ويميل الباحث إلى اعتبار سلطة الضبط سلطة قانونية محايدة تعمل على ضوء النصوص القانونية لتحافظ على النظام العام وتهدف إلى تحقيق مصالح الأفراد، لا مصالح الحكام.
٤. ورد حق السلطة التنفيذية في مملكة البحرين بإصدار لوائح الضبط بموجب نص دستوري، في المادة ٣٩ الفقرة (ب) من الدستور البحريني على أن " يضع الملك، بمراسيم لوائح الضبط..."، أي المشرع الدستوري منح الملك ولاية الضبط الإداري.
٥. نظم قانون قوات الأمن العام بمملكة البحرين سلطات الضبط الإداري للشرطة، وحدد اختصاصها بالمحافظة على النظام العام والأمن العام داخل البلاد، وحماية الاعراض والأرواح والأموال، وذلك وفقاً لأحكام القانون.
٦. أغراض النظام العام في مجال السلامة المرورية تقتضي تحقيق عناصر مادية للنظام العام، وتنقسم إلى ثلاثة عناصر، هي الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة.
٧. يوجد التزام قانوني -قانون المرور واللائحة التنفيذية له- على سلطة الضبط الإداري المروري في القيام بجميع إجراءات الضبط الإداري.
٨. هيئة الضبط الإداري -الإدارة العامة للمرور-، هي السلطة المكلفة بالمحافظة على أمن الطرق وحماية الأرواح والممتلكات من الحوادث المرورية.
٩. أن قرارات سلطة الضبط المروري أما تكون على شكل قرارات تنظيمية أما قرارات فردية، وأحياناً تملك استخدام التنفيذ الجبري المباشر.

١٠. تمارس سلطة الضبط المروري نشاطها عن طريق تضمين لوائح الضبط قواعد عامة ومجردة وغير شخصية تتضمن، وضع قيود على حرية التنقل في أرجاء شوارع المملكة بهدف المحافظة على سلامة أمن الطرق.

١١. تعد أوامر الضبط الإدارية الفردية الوسيلة الغالبة في مزاولة النشاط الضبطي، حيث تنشأ عنها علاقة مباشرة بين سلطة الضبط وفرد أو أفراد معينين بذواتهم، خلافاً للوائح الضبط التي تضع قواعد قانونية عامة، وكذلك عدم قدرتها من مواكبة جميع صور الاخلال بالنظام العام.

١٢. منح المشرع لهيئة الضبط المروري استخدام القوة الجبرية لتنفيذ إجراءات الضبط، دون الحاجة للحصول على إذن مسبق من القضاء للقيام بالتنفيذ المباشر، ويعتبر التنفيذ الجبري أشد وأخطر وسائل الضبط الإداري، وأكثرها مساساً بحقوق الأفراد، حيث تقوم سلطة الضبط بعمل مادي لا بعمل قانوني.

١٣. تحتل الجزاءات الإدارية من قبل سلطة الضبط المروري، أهمية بالغة في الحد من المخالفات والحوادث المرورية، وتتعدد صور الجزاءات الإدارية التي توقعها هيئة الضبط على المخالفين لقانون المرور ولائحتها التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً لها، وهي أما أن تكون غرامات مالية، أم سحب أو إلغاء رخصة القيادة وشهادة تسجيل المركبة أم حجز المركبة.

١٤. استقر القضاء الإداري البحريني على اخضاع كافة أعمال الضبط الإداري للرقابة القضائية، تتجاوز الرقابة التي يباشرها بالنسبة لسائر القرارات الإدارية لخطورة تلك الأعمال ومساسها المباشر بحريات الافراد.

وبناءً على ذلك، فإننا نوصي مما نراه قد يساعد في الوقاية من الحوادث المرورية والحد منها وتحقيق السلامة المرورية، وهذه التوصيات على النحو الآتي:

١- الاهتمام بالجانب الإعلامي في التوعية بالسلوكيات المرورية الخاطئة، وعقد المؤتمرات والملتقيات للوقوف على أسباب ارتكاب المخالفات المرورية.

٢- تشجيع طلبة الجامعات لإجراء الدراسات حول مسببات الحوادث، لتقديم الحلول والحد من تلك الحوادث ورفع مستوى الوعي والسلامة المرورية.

٣- تدريس قواعد وأحكام قانون المرور لطلاب المدارس والجامعات في مادة المواطنة، كمتطلب إجباري، وذلك لخلق جيل واعي ومدرك بالأنظمة والقواعد المرورية.

٤- نوصي بإنشاء قضاء إداري بحريني مستقل بالنظر بالمنازعات الإدارية، أسوة بالدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج كمجلس الدولة المصري، نظراً لكثرة المنازعات الإدارية في الوقت الراهن.

قائمة المراجع

أولاً: المعاجم اللغوية

- ١- معجم الوسيط
- ٢- قاموس المحيط
- ٣- قاموس الجديد للطلاب

ثانياً: الكتب والمؤلفات القانونية

- ٤- الدكتور أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري والخليجي، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.
- ٥- الدكتور أحمد فتحي سرور، المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية، القاهرة، ١٩٨٣.
- ٦- الدكتور أشرف حسين عطوة، نشاط السلطة الإدارية ووسائلها، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.
- ٧- الدكتور أسامة محمد بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧ .
- ٨- الدكتور أسامة محمد بحر، شرح قانون قوات الأمن العام ومدونة سلوك رجال الشرطة، مطبوعة الأكاديمية الملكية للشرطة، مملكة البحرين، ٢٠١٣.
- ٩- الدكتور انتصار الاسدي، دور السلطة العامة في تحقيق الضبط الإداري في المجال البيئي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٩.
- ١٠- الدكتور بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ١١- الدكتور بدر محمد عادل محمد، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، ٢٠١٦.
- ١٢- الدكتور حبيب إبراهيم الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
- ١٣- الدكتور حسام مرسى، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٠.

- ١٤- الدكتور حسام مرسى، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١.
- ١٥- لواء دكتور حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩.
- ١٦- المستشار الدكتور خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
- ١٧- الأستاذ دلشاد معروف علي، رقابة القضاء على مشروعيات قرارات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٩.
- ١٨- الدكتور سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٨.
- ١٩- الدكتور سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
- ٢٠- الدكتور سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٢١- الدكتورة سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.
- ٢٢- الدكتورة سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
- ٢٣- الدكتور سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة، مصر، ٢٠٠٧-٢٠٠٨.
- ٢٤- الدكتور سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (أموال الإدارة العامة وامتنيازها)، الجزء الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
- ٢٥- الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
- ٢٦- شامير محمود صبري، مشروعيات الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر، مصر، ٢٠١٨.
- ٢٧- المستشار القانوني صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥.

- ٢٨- الأستاذة صفاء شكر محمود، الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة إساءة استعمالها، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- ٢٩- الدكتور طارق الجيار، الملائمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- ٣٠- الدكتور طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
- ٣١- الدكتور عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٣٢- الدكتور عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥ .
- ٣٣- الدكتور عاشور سليمان صالح، مسئولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، منشورات جامعة قان يونس، بنغازي، ١٩٩٧.
- ٣٤- الدكتور عباس العادلي، الرقابة على أعمال الإدارة في ظل مبدأ المشروعية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٨.
- ٣٥- الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٣٦- الدكتور عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٥٢.
- ٣٧- الدكتور عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام أثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ٣٨- الدكتور عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في مصر، دار الفنية للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٣٩- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٩٣.
- ٤٠- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٤١- الدكتورة عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.

- ٤٢- الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، ١٩٧١.
- ٤٣- علي فلاح حاكم، سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري وتأثيرها على الحريات العامة، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨.
- ٤٤- الدكتور عماد حسين، الدكتور السيد الوزان، الضبط الإداري "الوظيفة الإدارية للشرطة"، مطبعة كلية الشرطة، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٤٥- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٣.
- ٤٦- عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٠.
- ٤٧- الدكتور فاروق أحمد خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، الطبعة الأولى، كلية الحقوق، جامعة البحرين، مملكة البحرين، ٢٠٠٧.
- ٤٨- الدكتور قدري عبد الفتاح الشهاوي، ضوابط السلطة الشرطة في التشريع الاجرائي المصري والمقارن، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٩.
- ٤٩- الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧.
- ٥٠- الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- ٥١- الدكتور ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٥٢- الدكتور مجد الدين عبد الرزاق البناء، الضبط الإداري (الوظيفة الإدارية لقوات الأمن العام)، الأكاديمية الملكية للشرطة، مملكة البحرين، ٢٠١٣.
- ٥٣- الدكتور مجدي أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٥٤- الدكتور محمد أحمد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٣.

- ٥٥- الدكتور محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام (أسس وأصول القانون الإداري)، القاهرة، ١٩٨٤/١٩٨٥.
- ٥٦- الدكتور محمد أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، بدون سنة الطبع.
- ٥٧- الدكتور محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٥٨- الدكتور محمد حسنين عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
- ٥٩- الدكتور محمد خورشيد توفيق، ضمانات الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٧.
- ٦٠- الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- ٦١- الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية أو سيادة القانون)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١.
- ٦٢- الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٩.
- ٦٣- الدكتور محمد عبد الحميد مسعود، اشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٦٤- الدكتور محمد عبد الله حمود الدليمي، القضاء الإداري في مملكة البحرين، الطبعة الثانية، مؤسسة فخرآوي للدراسات والنشر، مملكة البحرين، ٢٠٠٩.
- ٦٥- الدكتور محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري وسلطاته في دولة الامارات العربية المتحدة، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠٠٣.
- ٦٦- الدكتور محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠٠٥.
- ٦٧- الدكتور محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيداً على الحريات العامة، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٦١.

- ٦٨- الأستاذ الدكتور محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦.
- ٦٩- الدكتور محمد محمود سعيد، نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩.
- ٧٠- الأستاذ محمد ناصر راشد محمد الطنجي، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العلمية، الامارات، ٢٠١٦.
- ٧١- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
- ٧٢- الدكتور محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
- ٧٣- الدكتور محمود عاطف البناء، حدود سلطات الضبط الإداري، مطبعة جامعة الأزهر، ١٩٨٠.
- ٧٤- الدكتور محمود وحيد أبو يونس، الدكتور حنان أحمد الفولي، أصول القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، مكتبة الملك فهد الوطنية للنشر، السعودية، ١٤٣٩.
- ٧٥- الدكتور موسى مصطفى شحادة، حدود التزام سلطات الضبط الإداري بسحب وإلغاء قراراتها الإدارية المشروعة وغير المشروعة، مركز البحوث والدراسات، ١٩٩٩.
- ٧٦- الأستاذة نهرو جوهر عمر بيباني، الرقابة القضائية على العناصر الداخلية للقرار الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٧.
- ٧٧- القاضي الدكتور يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢.

ثالثاً: الرسائل العلمية

- ٧٨- خولة لوصيف، الضبط الإداري وسلطات الضبط، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، ٢٠١٤/ ٢٠١٥.
- ٧٩- فوزي حسين سلمان، الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صدام، ١٩٩٧.

- ٨٠- الدكتور محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٩.
- ٨١- الدكتور محمد موسى محمد الفقي، حدود مبدأ المشروعية في ظل قانون الطوارئ دراسة تطبيقية على جهاز الشرطة في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٨٢- الدكتور محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، رسالة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٨٦.
- ٨٣- الدكتور محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٦٤.
- ٨٤- الدكتور مقدود مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، الجزائر، ٢٠١٦/٢٠١٧.
- ٨٥- الدكتور منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨١.

رابعاً: البحوث المحكمة

- ٨٦- الدكتور اسماعيل صعصاع، حوراء، الاساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤.
- ٨٧- الدكتور خليفة ثامر الحميدة، دور الضبط الإداري في حماية أمن الطرق، المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، العدد ٣٩ السنة ٢٠٠٥ فبراير.
- ٨٨- الدكتور سليم سلامه حتامله، دور إجراءات الضبط والجزاءات الإدارية في الوقاية من حوادث المرور في التشريعات الأردنية، مجلة الحقوق_ جامعة البحرين، العدد ٢، يوليو ٢٠٠٩.
- ٨٩- الدكتور شمس مرغني علي، المعيار الوظيفي كمعيار للتمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١٦، العدد ٣، ديسمبر ١٩٧٤.

- ٩٠- الدكتور عبد القادر دراجي، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، العدد ٣٢، بدون سنة الطبع.
- ٩١- الدكتور عبد القادر زرقين، دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية، المركز الجامعي تيسمسيك، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد ١، العدد ٢٩، بدون سنة الطبع.
- ٩٢- الدكتور محمد سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشرة، ١٩٦٢.
- ٩٣- الدكتور محمود عاطف البناء، حدود سلطات الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العددان الثالث والرابع، السنة الثامنة والأربعون، سبتمبر - ديسمبر، ١٩٧٨.
- ٩٤- الدكتور نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مقال منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد ٣، العدد ١، فبراير، ٢٠٠٦.

خامساً: التشريعات

- ٩٥- دستور مملكة البحرين سنة ١٩٧٣ وتعديلاته.
- ٩٦- دستور الإمارات العربية المتحدة سنة ١٩٧١ وتعديلاته.
- ٩٧- دستور جمهورية مصر سنة ١٩٧١ وتعديلاته.
- ٩٨- قانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤ بإصدار قانون المرور البحريني.
- ٩٩- قرار رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور البحريني.
- ١٠٠- قانون السير والمرور الاتحادي الإماراتي الصادر بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته.
- ١٠١- قرار وزاري رقم ١٣٠ لسنة ١٩٩٧ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي وتعديلاتها.
- ١٠٢- قانون المرور المصري الصادر بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته.
- ١٠٣- قرار رقم ٢٧٧٧ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المرور المصري وتعديلاتها.
- ١٠٤- المرسوم بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ بشأن نظام قوات الأمن العام البحريني وتعديلاته.

- ١٠٥- قانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ بشأن هيئة الشرطة المصري.
- ١٠٦- قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ بشأن قوة الشرطة والأمن بدولة الإمارات العربية المتحدة.
- ١٠٧- قانون الإجراءات الجنائية البحريني رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته.
- ١٠٨- قانون الإجراءات الجنائية الاتحادي الإماراتي رقم ٣٥ لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته.
- ١٠٩- قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم ١٧ لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته.
- ١١٠- المرسوم بقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٢ بشأن نظام المحافظات البحريني.
- ١١١- قانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٧ بشأن العقوبات والتدابير البديلة البحريني.
- ١١٢- قانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٦ بشأن إشغال الطرق العامة بمملكة البحرين.
- ١١٣- القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ بشأن الطرق العامة بجمهورية مصر العربية.
- ١١٤- قانون الخدمة المدنية بمملكة البحرين الصادر بالمرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠.
- ١١٥- المرسوم بقانون اتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتية.
- ١١٦- المرسوم رقم ١٨ لسنة ٢٠١١ بشأن إعلان حالة السلامة الوطنية البحريني.

سادساً: مجموعة الفتاوى والاحكام والمبادئ القضائية

- ١١٧- أحكام محكمة التمييز البحريني، موقع المجلس الأعلى للقضاء www.sjc.bh
- ١١٨- أحكام المحكمة الدستورية البحرينية، موقع المحكمة الدستورية www.ccb.bh

ABSTRACT

The function of traffic administrative control is an indispensable social necessity to maintain the security of the public road. With the increment in the number of vehicles, the road use increased, and traffic congestion “Jam” increased, which led to an increase in traffic violations and accidents on the roads, and resulted in losses of lives and properties. To prevent such accidents in order to achieve the highest levels of traffic safety, the Bahraini legislator issued the Traffic Code, which includes many preventive and remedial measures to limit and eliminate traffic accidents.

The legislator has granted the Traffic Administrative Control Authority many means and methods of a preventive nature that prevent the occurrence of crimes and traffic accidents that disrupt public security or return it to its normal state in case of a disruption. Such means and methods limit the freedoms of individuals while exercising their freedom of movement around the roads of the Kingdom.

Moreover, the code grants the Traffic Administrative Control Authority power to impose penalties on perpetrators of violations of the Traffic code, the Executive Regulations, and implementing decisions. The Traffic Administrative Control Authority using such power to protect all road users, which is essential to preserve lives and securing individuals lives and properties in their community and their families, as well as spreading a spirit of reassurance in them, safety and security prevail, and improve the righteousness and behavior in them.

In order to guarantee the rights and freedoms of individuals from the arbitrariness of the Traffic Administrative Control Authority when taking control measures, constitutions and laws have been keen to set some limits that guarantee these freedoms and limit the powers of the Traffic Control Authority with many controls. The Traffic Administrative Control Authority shall respect the principle of legality, and provide judicial oversight for traffic administrative control decisions, which are the most important and strongest basic guarantees. As the administrative judiciary is a watchful eye for protecting the freedoms of individuals and in the implementation of the principle of the rule of law.

May God grants success

UNIVERSITY OF BAHRAIN

College of Law

Department of Public Law



Administrative control authorities and their role to achieve traffic safety in Bahraini legislation and comparative legislation

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the
(Master Degree in Public Law)

Submitted by

Khulood Yahya Ebrahim

20053442

Supervised by

Dr. Farooq Ahmed Khammas

Associate Professor

University of Bahrain

Kingdom of Bahrain

June 2021