



برنامج الدراسات العليا المشترك بين  
أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا  
وجامعة الأقصى بغزة  
برنامج القانون والإدارة العامة



خطة رسالة بعنوان :

حدود ممارسة وسائل الضبط الإداري للمرافق العامة  
في التشريع الفلسطيني

إعداد الباحث :

أحمد عبد المنعم محمد خلف

إشراف :

د. أنور حمدان الشاعر

قُدمت هذه الرسالة لإتمام متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون والإدارة العامة

1440 هـ - 2018 م

## قائمة المحتويات :

رقم الصفحة	الموضوع
1	المقدمة
2	مشكلة الدراسة
2	أهمية الدراسة
3	تساؤلات الدراسة
3	منهجية الدراسة
4	هيكلية الدراسة
5	الدراسات السابقة
8	المراجع

## المقدمة :

تباينت وظيفة الدولة في مراحل التاريخ حيث فيما سبق كانت وظيفتها مقتصرة على حماية الأمن داخل المجتمع . وصد أي عدوان يواجهه الدولة والعمل على إقامة العدل بين الناس ، وهذه الوظيفة كان يطلق عليها بالدولة الحارسة ، تطورت وظيفة الدولة في العصر الحديث حيث أصبحت تتدخل في شتى القطاعات من أجل تحقيق المصلحة العامة . وللوصول الى ذلك شرعت الدولة باتخاذ مجموعة من الوسائل والتدابير التي تمكنها من التغلب على أي اعتداء بأي شكل كان وسميت تلك الوسائل والإجراءات بالضبط الإداري .

لذلك يعد الضبط الإداري الوظيفة الأساسية للإدارة العامة التي تمثله السلطة التنفيذية في كل دولة وهذه الوظيفة الضبطية هي الأكثر خطورة وأهمية فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها فبدون تلك الوظيفة تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي ، فلا يتصور وجود دولة قائمة تمارس سيادتها على اقليمها وتتحكم في سلوكيات افرادها اذا لم تلجأ الى استعمال اجراءات ووسائل الضبط لفرض نظام معين وضمان حد ادنى من الاستقرار .

ولضمان المحافظة على النظام العام في المجتمع تقوم السلطة بتنظيم نشاط الافراد ورقابته ويظهر ذلك في صورة قيود تفرضها الدولة على ممارسة الافراد لحقوقهم وحررياتهم العامة كأن تمنع هيئات الضبط الافراد من التظاهر او ممارسة حرية التجارة والصناعة ويكون ذلك عن طريق مجموعة من الوسائل الضبطية .

وهذه الوسائل لها اشكال مختلفة وجميعها تختص بها السلطة التنفيذية سواء الوسائل القانونية او المادية فالوسائل القانونية تصدر على شكل لوائح تنظيمية عامة تنظم حياة المجتمع بأكمله ومنها ايضا الاوامر الضبطية الفردية التي تطبق على فرد او افراد معينين بذواتهم ومنها ما يكون على شكل وسائل مادية تستخدمها الادارة لإجبار الافراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات عن طريق التنفيذ الجبري المباشر الذي يكون خارج ارادة الشخص ومنها ايضا الجزاءات الادارية الوقائية وجميع هذه الوسائل شرعت من قبل الادارة بغية المحافظة على النظام العام .

مجموع هذه الوسائل تقيد من حرية الافراد في المجتمع وتعد وسيلة التنفيذ الجبري من اكثر الوسائل الضبط شدة وعنفا باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الافراد وحررياتهم ، ولكن لم تقدم الادارة العامة بسن مثل هذه القوانين الا من اجل تحقيق الاهداف العامة التي تسعى اليها وهي الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة وتجدر الاشارة الى انه عند تنفيذ هذه اللوائح لا تستطيع الادارة الخروج عن الحدود التي تم رسمها لها لأنه بذلك تعتبر اعمالها غير مشروعة .

تعريجا على ما سبق فإننا في هذه الدراسة سنقوم بالتعرف على الوسائل الضبطية التي شرعتها الإدارة من اجل الحفاظ على النظام العام للدولة ، كذلك سيتناول الباحث الاساليب الرقابية على تداير الضبط الاداري بهدف الوصول الى السياسة الرقابية التي تبعثها محكمة العدل العليا الفلسطينية لان الرقابة تمثل الضمانة الاساسية والحقيقية للأفراد ضد تعسف سلطات الضبط الاداري .

## مشكلة الدراسة :

إن مشكلة الدراسة تتمحور حول وسائل الضبط الاداري في دولة فلسطين ، إذ إن العديد من نصوص القانون الفلسطيني غامضة في تحديد وسائل الضبط الاداري وخاصة الضبط الذي يتعلق بالمرافق العامة موضوع الدراسة ، مما يخلق اشكاليات عدة ، وتأسيسا على ذلك سيتطرق الباحث لطرح مفهوم الضبط الاداري وتحديد وسائله ووسائل الرقابة على تنفيذ هذه الوسائل .

كما تبرز مشكلة الدراسة في قلة الباحثين في هذا الموضوع اذ انه لم يتطرق لهذا الموضوع احد من قبل ، حيث ان كل من ذكر الوسائل في دراسة او تأليف تكلم عنها بشكل موجز وبسيط .

## أهمية الدراسة :

تتجلى أهمية هذه الدراسة في تحديد الوسائل والتدابير التي تبناها المشرع الفلسطيني من اجل المحافظة على النظام العام في الوقت الذي تتزايد فيه سلطات الضبط الاداري وتتسع على حساب الحريات العامة للأفراد ولذلك لابد من تحديد هذه الوسائل التي اقترتها السلطة التنفيذية من اجل القيام بمهامها الرئيسية .

كما ان كفالة هذه الحريات لا يتأتى تقريرها في الوسائل الموضوعية سواء القانونية او المادية ، لكن الاشكال طرح على اساس تمكين الفرد من ضمان حقوقه واعطائه الوسائل الكافية بحفظ حقوقه وحرياته اتجاه الإدارة ولا يكون ذلك الا بالتعرف على الوسائل الرقابية سواء الادارية والقضائية منها لضمان عدم التعسف في السلطة من قبل الجهات التنفيذية وبيان حقيقة ودور السلطة القضائية في تجسيد حماية الحقوق والحريات العامة المقررة للأفراد في قوانين الدولة .

## تساؤلات الدراسة :

جاءت هذه الدراسة للإجابة على بعض التساؤلات التي تتعلق بالضبط الاداري واطهارها في النتائج وتأكيدھا في التوصيات ومنها :

- ١- ماهية الضبط الاداري ؟
- ٢- ما هي الوسائل القانونية للضبط الاداري ؟
- ٣- ما هي الوسائل المادية للضبط الاداري ؟
- ٤- ما هي اشكال الرقابة الادارية على وسائل الضبط الاداري ؟
- ٥- ما هي اشكال الرقابة القضائية على وسائل الضبط الاداري ؟

## منهجية الدراسة :

من خلال الاهداف التي رسمها الباحث في النظر الى الموضوع البحث من جميع الجوانب التي لها صلة في الموضوع سعى الباحث لاستخدام المنهج التحليلي بهدف بيان حقائق الامور من خلال الاستعانة والنظر في القانون الاساسي الفلسطيني وبغيره من القوانين التي تم تطبيقها في فلسطين في شتى المراحل وبالاستعانة في اراء الفقهاء واجتهادات القضاء الفلسطيني حتى الوصول الى ما يلزم فهمه ومعرفته بخصوص البحث .

## هيكلية الدراسة :

❖ الفصل الاول : ماهية الضبط الاداري :

المبحث الاول : مفهوم الضبط الاداري وطبيعته القانونية وتمييزه .

المطلب الاول : تعريف الضبط الاداري .

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للضبط الاداري .

المطلب الثالث: تمييز الضبط الاداري عما يشابهه .

المبحث الثاني : اغراض الضبط الاداري وحدود سلطاته .

المطلب الاول : اغراض الضبط الاداري .

المطلب الثاني : حدود سلطات الضبط الاداري .

❖ الفصل الثاني : وسائل الضبط الاداري .

المبحث الاول : الوسائل القانونية للضبط الاداري.

المطلب الاول : لوائح الضبط الاداري .

المطلب الثاني : اوامر الضبط الاداري الفردية .

المبحث الثاني : الوسائل المادية للضبط الاداري .

المطلب الاول : التنفيذ الجبري .

المطلب الثاني : الجزاءات الادارية الوقائية.

❖ الفصل الثالث : الرقابة على وسائل الضبط الاداري .

المبحث الاول : الرقابة الادارية على وسائل الضبط الاداري .

المطلب الاول : ماهية الرقابة الادارية .

المطلب الثاني : صور الرقابة الادارية .

المطلب الثالث : أهداف الرقابة الادارية وفعاليتها .

المبحث الثاني : الرقابة القضائية على وسائل الضبط الاداري .

المطلب الاول : الرقابة الشكلية .

المطلب الثاني : الرقابة الموضوعية .

المطلب الثالث : أهداف الرقابة القضائية .

## الدراسات السابقة :

قام الباحث بجمع الدراسات السابقة التي تناولت موضوع وسائل الضبط الاداري ووسائل الرقابة عليها ، ثم في موضوع الضبط الاداري بشكل اوسع لأنها الموضوع الأعم من موضوع الوسائل وغالبا ما يتم التعرض لها ضمن هذه الموضوعات وقد توصلت لعدة دراسات تتكلم عن الموضوع الاعم ولم اجد من يتكلم عن الموضوع بالخصوص وهذا من شأنه أن يزيد من قوة الدراسة التي سنشرع بالكتابة فيها وكانت الدراسات السابقة على النحو التالي :

١—رسالة ماجستير بعنوان : الرقابة القضائية على تدابير الضبط الاداري .

مقدمة من الباحث : بوقريط عمر من الجزائر .

ملخص الدراسة : سعى الباحث في هذه الدراسة الى الوقوف على تدابير التي تتخذها السلطات من اجل تحقيق اهداف الضبط الاداري والوقوف ايضا على معالم الرقابة القضائية التي تشكل ضمانة حقيقية لحرية الافراد وقد حدد مضمون هذه الرقابة في بحثه من خلال دعوى الالغاء .

منهجية الدراسة : استخدم الباحث المنهج التحليلي في دراسته .

### اهم النتائج :

توصل الباحث في دراسته الى العديد من النتائج القيمة نذكر منها :

١-ان فكرة الضبط الاداري هي نشاط ضروري يستلزمه كل نظام حكم مهما كان نوعه وتبشره الادارة بموجب القانون .

٢-في سبيل تحقيق مهمة الضبط الاداري تتخذ السلطات تدابير قانونية وواحدة مادية وتكون الغاية منها هي المحافظة على النظام العام .

٣-ان قرارات الضبط الاداري تخضع لرقابة قضائية بواسطة دعوى الالغاء ويكون مضمون هذه الرقابة منصب على الرقابة على الشرعية الخارجية للقرار الضبطي من خلال ركن الاختصاص وركن الشكل .

٤-ان قرار الضبط الاداري يجب ان يصدر من طرف السلطة المختصة نوعيا واقليميا ويكون هذا القرار صادروفا الاشكال والاجراءات التي حددها القانون .

٥-قرارات الضبط الاداري لها هدف محدد لا يجب الحياد عليه متمثل في حفظ النظام العام او اعادته واي خروج عن هذا الهدف يعتبر انحراف في السلطة .

٢--رسالة دكتوراه بعنوان : مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية .

مقدمة من الباحث : أحمد عبد العزيز سعيد الشيباني.

منهجية الدراسة : اتبع الباحث في هذه الدراسة منهج المقارنة حيث بين موقف التشريع والفقهاء والقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر واليمن فيما يتعلق بموضوع البحث .

### أهم النتائج :

١-ان الضبط الإداري يتعين ان يفهم بالمعنى الضيق وليس بالمعنى الواسع الذي ذهب إليه بعض الفقهاء ، وذلك نظرا لخطورة النشاط الضبطي على الحريات العامة للأفراد ، حيث يترتب على ممارسة الإدارة لهذا النشاط في كثير من الأحيان فرض قيود عديدة على ممارسة الأفراد لحرياتهم العامة .

٢-ان وظيفة الضبط الإداري وظيفية إدارية محايدة غايتها حفظ النظام العام في المجتمع ، وليست وظيفة سياسية- كما ذهب البعض-تستهدف في حماية السلطة والقائمين عليها او حماية النظام السياسي ، ذلك انها لا تتحول الى وظيفة سياسية إلا اذا انحرفت في استعمال صلاحياتها .

٣-النظام العام في مجال الضبط الإداري له مفهوم خاص يختلف عن مفهومه في المجالات الأخرى ، ففكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري لا تقتصر على النظام العام المادي ، الامن العام ، السكنية العامة ، والصحة العامة ، بل انها تتسع لتشمل ما يعرف بالنظام العام الادبي او الآداب والاخلاق العامة ، وجمال الرونق والرواء .

### أهم التوصيات :

١- تفعيل دور الضبط الإداري في اليمن على المستوى المحلي في سبيل حفظ النظام ، وذلك بمنح المحافظ ومديري النواحي سلطات ضبط اداري على مستوى المحافظة او القرية او المنطقة أسوة بما هو متبع في فرنسا.

٢- نناشد المشرع اليمني بضرورة إنشاء قضاء اداري متخصص لنظر المنازعات الادارية والتي تكون الإدارة طرفا فيها وإنشاء محاكم ادارية بمختلف درجاتها تقوم بمراقبة مشروعية القرارات والأعمال الادارية بصفة عامة وقرارات وأعمال الضبط الإداري بصفة خاصة وفي هذا ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم من أي تعسف من جانب الإدارة.

٣- على الجهات اليمنية ذات العلاقة الاستفادة من تجارب دولة مصر وكذلك دولة فرنسا في مجال القضاء الإداري ، وتأهيل القضاة المتخصصين في هذا المجال من خلال الدراسات والبحوث والدورات المستمرة وهذا بالتأكيد يخلق قضاة مشبعين بروح القانون العام ، ويشكلون-بعد ذلك-أساسا لفقهاء قانوني اداري يماني.



بحث محكم بعنوان : اساليب الضبط الاداري ودورها في من عمليات الاتجار بالبشر

مقدمة من الباحث أ. وليد مرزة حمزة و أ. ايمان محمود محيبس .

### وكانت من اهداف الدراسة :

- ١-التعريف بالضبط الاداري واساليبه .
  - ٢-التعريف بجريمة الاتجار بالبشر .
  - ٣-تقديم الصورة الصارخة لانتهاك حق الانسان في الحياة والحرية من خلال البحث .
- منهجية البحث : استخدم الباحثان الاسلوب التحليلي في الدراسة .

### أهم النتائج :

- ١-أن الادارة تتخذ في مجال الضبط مجموعة من التدابير للحد من اعمال الاتجار بالبشر .
- ٢-تعمل الادارة على تنظيم العمل ووضع ضوابط يكون الهدف من التقيد بها كفالة حق العمال والحيلولة دون استغلالهم .
- ٣-ان الاستغلال في العمل القسري لا يقتصر فقط على الاكراه او الارغام على العمل وانما يشمل انتهاك حقوق العمال التي ينظمها القانون .

### أهم التوصيات :

- ١-من المهم معالجة عدم وجود قرارات تنظيمية وحمائي لحقوق العمال العراقيين والعمال المهاجرين .
- ٢-اهمية النظر في وضع احكام واضحة تنظم عمل شركات الاستقدام والتوظيف، وتحديد المؤهلات المطلوبة في العامل الاجنبي، فضلا عن تنظيم عمل خدم المنازل .
- ٣-العمل بجدية على القضاء على مشكلة التسول ، ونرى اهمية تشكيل لجنة خاصة للقضاء على التسول والتشرد وتكون بعضوية مشتركة بين وزارة الداخلية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية .

## قائمة المراجع :

- ١- سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار الفكر العربي – القاهرة ، سنة ١٩٩٢ .
- ٢- أنور الشاعر ، الوجيز في القانون الاداري ، مكتبة نيسان للطباعة والنشر – غزة ، سنة ٢٠١٧ .
- ٣- السيد خليل هيكل ، رقابة القضاء على اعمال الادارة – دراسة لانظمة كل من امريكا وفرنسا ومصر ، دار النهضة العربية – القاهرة ، بدون سنة نشر .
- ٤- رافت فوده ، مصادر المشروعية الادارية ومنحنياتها – دار النهضة العربية – القاهرة ، سنة ١٩٩٤ .
- ٥- حسام مرسي ، سلطة الادارة في مجال الضبط الاداري – دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الاسلامي ، دار الفكر الجامعي – الاسكندرية ، الطبعة الاولى ، سنة ٢٠١١ .
- ٦- حلمي الدقوقي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لاعمال الضبط الاداري – دراسة مقارنة في فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الاسلامية ، دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية ، سنة ١٩٨٩ .
- ٧- عادل السعيد محمد ابو الخير ، البوليس الاداري ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي – الاسكندرية ، سنة ٢٠٠٨ .
- ٨- عاشور سليمان شوايل ، مسؤولية الدولة عن اعمال الضبط الاداري في القانون الليبي والمقارن جنائيا واداريا ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية – القاهرة ، سنة ٢٠٠٢ ،
- ٩- عاطف البنا ، حدود سلطة الضبط الاداري ، بدون دار نشر ، سنة ١٩٨٠ .
- ١٠- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني ، نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الاسلامية ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية – القاهرة سنة ٢٠٠٤ .
- ١١- عبدالعليم عبد المجيد مشرف ، دور سلطات الضبط الاداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة ' دراسة مقارنة ' ، دار النهضة العربية – القاهرة، سنة ١٩٩٨ .
- ١٢- عبدالله طلبه ، القانون الاداري – الرقابة القضائية على اعمال الادارة – القضاء الاداري ، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية – حلب ، سنة ١٩٧٦ ،

- ١٣- عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرفقابة القضائية ، دار النهضة العربية – القاهرة ، سنة ١٩٧١ .
- ١٤- علي خطار شنتاوي ، القضاة الإداري – الجزء الأول ، بدون دار نشر، سنة ٢٠٠٤ .
- ١٥- عماد حسين عبدالله والسيد حلبي الوزان ، الضبط الإداري " الوظيفة الإدارية للشرطة " أكاديمية الشرطة بمصر – كلية الشرطة، الطبعة الثالثة ، سنة ٢٠٠٥ .