

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لحماية الحقوق والحريات العامة

الدكتور علي إسماعيل مجاهد

أستاذ القانون العام المساعد

الأكاديمية الملكية للشرطة

مملكة البحرين

تمهيد وتقسيم

سواءً وردت الحقوق، والحريات العامة في نصوص الدستور، أو في القوانين فهي في حاجة دائماً إلى الحماية القضائية تحديداً لمضمونها من ناحية، وتفسيراً لنصوصها من ناحية ثانية، ومنعاً لكل اعتداء عليها أو مساس بها من ناحية ثالثة. ومن هنا كان دور القضاء الهام في حماية الحقوق والحريات العامة حيث يُعد القضاء صمام الأمان لتحقيق الحماية الفعالة للحقوق والحريات العامة.

وجميع ما يصدر عن الإدارة من تصرفات يخضع إلى رقابة القضاء الإداري الذي يستطيع أن يقضي ببطلانها، والتعويض عن الإضرار الناجمة عنها إذا ما صدرت بالمخالفة لمبدأ المشروعية. ولا توجد إشكالية بالنسبة لرقابة القضاء على تصرفات الإدارة الصادرة في حالة السلطة المقيدة؛ ذلك أن القانون يحيط تصرف الإدارة في هذه الحالة بالكثير من الضوابط الملزمة؛ ولكن الإشكالية تقع هنا بالنسبة للرقابة القضائية على التصرفات التي تصدر عن الإدارة بما لها من سلطة تقديرية نظراً لأن القاضي الإداري قاضي وكقاعدة عامة هو قاضي مشروعية لا ملاءمة؛ ولا يستطيع أن يحل نفسه محل الإدارة وهي تمارس سلطتها التقديرية.

ولإيضاح مفهوم الرقابة على أعمال وتصرفات الإدارة - بصفة عامة - ومستويات الرقابة القضائية على تلك الأعمال حين تعلقها بالحقوق والحريات العامة بصفة خاصة، قمنا بتقسيم هذا البحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

المطلب الثاني: مبادئ الرقابة القضائية على القرارات الإدارية.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

تتم الرقابة على أعمال الإدارة بعدة أشكال تبعاً لاختلاف النظم، ومنها: الرقابة السياسية، والرقابة الإدارية، والرقابة القضائية، ورقابة بعض الهيئات المستقلة، والرقابة الشعبية^١ من خلال الرأي العام، والأحزاب، ومؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام على أعمال الإدارة^٢.

والجدير بالذكر فإن هناك بعض الدول التي استحدثت أنظمة خاصة^٣ هيئات مستقلة للرقابة على أعمال الإدارة، والبحث في مدى موافقتها للقانون^٤ من حيث ملاءمة ومشروعية التصرف الإداري^٥، مثل نظام الأمبودسمان Ombudsman، أو المفوض البرلماني^٦ الذي بدأ في السويد عام ١٨٠٩م، ثم انتشر في بعض الدول الأوروبية الأخرى مثل: إنجلترا، وكندا، وفنلندا، والدنمارك، ونيوزلندا، والنرويج. وهو شخص مكلف من البرلمان بمراقبة تصرفات الإدارة^٧ بجوار رقابته على القضاء، والقوات المسلحة^٨، لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم وله الحق في التدخل من تلقاء نفسه، أو بناءً على شكوى يتلقاها من الأفراد، أو بأي وسيلة أخرى يعلم من خلالها بوقوع مخالفة؛ فيعمل على توجيه الإدارة إلى وجوب اتباع أسلوب معين في عملها لتتدارك أخطاءها. وله استجواب أي موظف في هذا الشأن، وله إقامة الدعوى على الموظفين المقصرين في أداء واجباتهم، ومطالبتهم بالتعويض لمن لحقه ضرر من جراء التصرف غير المشروع^٩

ومن الأنظمة المشابهة لنظام الأمبودسمان، نظام الوسيط الفرنسي، ويطلق عليه^{١٠} وسيط الجمهورية^{١١}، ويتمتع هذا الوسيط باستقلال تام، ويلتزم بأن يقدم تقريراً سنوياً مفصلاً عن نشاطه في السنة السابقة إلى رئيس الجمهورية والبرلمان. ويملك الوسيط حق توجيه الإدارة إلى ما هو كفيلاً بتحقيق أهدافها، وتسهيل حل الموضوعات محل النزاع، ويحدد الوسيط مدة معينة تجبب الإدارة خلاله على هذا التوجيه فإذا امتنعت عن الإجابة، أو رفضت الرأي المقترح يرفع الوسيط تقريراً بذلك إلى رئيس الجمهورية. وعلى ذات النهج تم إنشاء هيئة الإدعاء العام الاشتراكي في الإتحاد السوفيتي منذ عام ١٩٢٢م، ويقتصر عمل المدعي العام السوفيتي على

١ د. مازن ليوراوي، نظام الأمبودسمان أو المفوض البرلماني ضمانه لحقوق الأفراد وحررياتهم، مجلة القادسية - جامعة القادسية - المجلد ٣ - العدد ٢، ١٩٩٩، العراق، ص ٢٤٩.

٢ للمزيد راجع: د. ليلى تكلان، الأمبودسمان، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، سنة ١٩٩١، ص ٣٤. د. محمد أنس قاسم، نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بنظام المظالم والمحتسب في الإسلام، مجلة العلوم الإدارية، عدد ١، القاهرة، سنة ١٩٧٥، ص ٧٧.

التأكد من مطابقة العمل الإداري للقانون دون البحث في ملاءمة الإجراء الإداري، أو كفايته^١. أما بالنسبة للرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، فيتمثل مفهومها في أن تقوم الإدارة نفسها بمراقبة ما تقوم به من أعمال وتصرفات من تلقاء نفسها، أو بناءً على تظلم الأفراد، وتتم هذه الرقابة بثلاثة وسائل، إما رقابة ولائية ”التظلم الولائي“، وتعنى: لجوء المتضرر إلى مصدر القرار الإداري ذاته، بتظلم لإعادة النظر في القرار، وتعديل ما شابه من أخطاء؛ ثم تأتي الرقابة الرئاسية ”التظلم الرئاسي“، وتعنى: تقدم المتضرر بتظلم من القرار الإداري إلى رئيس مصدر القرار، أو التعرض التلقائي للرئيس الإداري للقرار، لاستخدام سلطته في الرقابة على قانونية القرارات التي يتخذها مرؤسيه، وذلك بسحب القرار أو تعديله، أو إلغائه؛ وأخيراً تأتي رقابة اللجان الإدارية، وهي لجان خاصة، يتم تشكيلها للنظر في الطعون المقدمة من المتضررين من القرارات الإدارية.

ونظراً للعديد من الانتقادات التي وجهت إلى نوعي الرقابة السابقين على أعمال الإدارة، وخشية توغلها على حقوق وحريات المواطنين، وانطلاقاً من حق كل متضرر في اللجوء إلى القضاء ولتحقيق مبدأ سيادة القانون، والتوازن بين الصالح العام للدولة، والمصلحة الفردية للأفراد؛ كان لا بد من إسناد الرقابة على أعمال الإدارة إلى القضاء، وذلك بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، بل والتعويض عن ما أحدثته من أضرار للأفراد ”قضاء الإلغاء، وقضاء التعويض“

وتعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم، وأجدى صور الرقابة، وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد، وحياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد، ولما تتمتع به أحكام القضاء من قوة، وحجية يلتزم الجميع بتنفيذها، واحترامها بما في ذلك الإدارة، وإلا تعرض المخالف للمساءلة؛ وتختلف الدول في الطريقة التي تنظم بها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

فمنها من يأخذ بنظام القضاء الموحد ”الأنجلوسكسوني“^٢ ومقتضاه أن: تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة، أو بين الهيئات الإدارية نفسها؛ حيث لا يوجد بها قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي. فالقضاء العادي يختص في النظر في جميع النزاعات سواءً كانت بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة؛ وسواءً كانت هذه النزاعات مدنية أو تجارية أو إدارية، مثل: بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية، ومن الدول العربية: مملكة البحرين، العراق.

١ د. حاتم على لبيب، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مجلة مصر المعاصرة، القاهرة، سنة ١٩٧١، ص ٩.

٢ charles debbash. science administrative. paris. dalloz. deuxième édition 1972 - pp 620 - 621

ومن الدول من يأخذ بالنظام القضائي المزدوج^١، والذي يقوم على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين: جهة القضاء العادي، وهي ممثلة في المحاكم العادية، وعلى رأسها محكمة النقض، وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص، وجهة القضاء الإداري ممثلة في المحاكم الإدارية، وعلى رأسها مجلس الدولة، وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد، ويطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام، وهناك العديد من الدول التي تأخذ بهذا النظام مثل: فرنسا، وبلجيكا، واليونان، ومصر، وسوريا، ولبنان.

ولكل من النظامين مؤيدوه ومعارضوه، وعيوبه ومميزاته ولكن لا شك في أن نظام القضاء المزدوج نشأ على مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الشرعية، ومن مقتضاهما منع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها احتراماً لاستقلال السلطة التنفيذية من جهة؛ كما إن وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يمثل ضماناً حقيقية لحقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة تعسف الإدارة من جهة أخرى، الأمر الذي وفر للقضاء الإداري الكثير من الاستقلال والخصوصية يناسب وظيفته في الفصل في المنازعات الإدارية، وإنشاء قواعد القانون الإداري المتميزة عن قواعد القانون الخاص^٢. كما يتسم القضاء الإداري بسرعة الفصل في المنازعات الإدارية، والبساطة في الإجراءات ضماناً لحسن سير المرافق العامة، وضماناً لحقوق وحرريات الأفراد.

وقد أخذ دستور مملكة البحرين لعام ١٩٧٣ وتعديلاته بالنظام القضائي الموحد، حيث نص في المادة (١٠٥) على أن "يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها واختصاصاتها"، ولذا فقد تم تنظيم القضاء بالمرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢، إذ قسم المشرع المحاكم في مملكة البحرين إلى نوعين هما: (١) محاكم القضاء المدني، وهي تختص بالفصل في جميع المسائل التي تُرفع إليها طبقاً للقانون في: المواد المدنية، والتجارية، والإدارية، وفي المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية لغير المسلمين، وفي الجرائم إلا ما استثني بنص خاص (٦م)، وتشمل محاكم القضاء المدني (المحكمة الصغرى - المحكمة الكبرى المدنية - محكمة الاستئناف العليا المدنية - محكمة التمييز) (٢) محاكم القضاء الشرعي، وتختص بنظر مسائل الأحوال الشخصية للمسلمين، عدا التركات فهي من اختصاص المحاكم المدنية، وتشمل: (المحكمة الصغرى الشرعية. المحكمة الكبرى الشرعية. محكمة الاستئناف العليا الشرعية)، وذلك بخلاف المحاكم الجنائية، والعسكرية، وتنظيم النيابة العامة.

١ د/ سليمان محمد الطماوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٣، ص ٣٥.

٢ Andre de Lanbadere. Manuel de droit administrative. Paris. 1989. pp 15.20.

كما نصت المادة رقم (١٠٦) من دستور مملكة البحرين على إنشاء محكمة دستورية تختص بمراقبة دستورية القوانين، واللوائح؛ ويكون للحكم الصادر عنها بعدم دستورية نص في قانون، أو لائحة أثر مباشر، ما لم تحدد المحكمة لذلك تاريخاً لاحقاً.

كما نصت المادة الرابعة من دستور مملكة البحرين 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 ”؛ كما نصت المادة (١٩فقرة ب) على أن ” لا يجوز القبض على إنسان، أو توقيفه، أو حبسه، أو تفتيشه، أو تحديد إقامته، أو تقييد حريته في الإقامة، أو التنقل؛ إلا وفق أحكام القانون، وبرقابة القضاء ”، والمادة (٢٠فقرة و) ” حق التقاضي مكفول وفقاً للقانون ”.

إلا أن السلطة التنفيذية من خلال هيئات الضبط الإداري تستعين ببعض الوسائل، والأساليب لتحقيق أغراضها أثناء تادية مهامها للحفاظ على النظام العام، فقد تلجأ إلى لوائح الضبط، وقد تلجأ إلى الأوامر الفردية، وقد تلجأ إلى أسلوب التنفيذ المباشر، أو الجبري؛ وأحياناً للاعتقال الإداري في الحالات الاستثنائية.

أولاً: طبيعة لوائح الضبط الإداري والمبادئ التي تحكمها

يُقصد بلوائح الضبط تلك القرارات التنظيمية العامة التي تُصدرها سلطة الضبط الإداري المختصة وتتضمن القواعد العامة التي تتناول بالتنظيم بعض مجالات النشاط الفردي للمحافظة على النظام العام، ولوائح الضبط هي أسلوب وقائي غايته تنظيم ممارسة الحريات العامة لوقاية النظام العام في المجتمع، حيث أن التطبيق العملي أثبت أن القانون لا يستطيع وحده إتيان تنظيم الحريات العامة، ومن هنا نشأت الحاجة إلى وسيلة أخرى تكمل النقص التشريعي، وبذلك ظهرت فكرة لوائح الضبط.

ويترتب على اتصال لوائح الضبط بالحريات نتائج بالغة الخطورة، ولذلك فإن لوائح الضبط تعتبر من أخطر أنواع اللوائح لأنها تنطوي على تقييد الحريات العامة فهي تتضمن في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها، ومن أمثلتها: لوائح المرور. وإذا كانت لوائح الضبط طبيعتها الأساسية هي إكمال النقص في التشريع فيجب أن يتوافر فيها شروط معينة كالاتي:

(١) عدم مخالفة لوائح الضبط شكلاً أو موضوعاً للقواعد القانونية لأنها في مرتبة أدنى، ولأنها وضعت لإكمال النقص التشريعي الذي يظهر خلال التطبيق العملي للقواعد القانونية.

(٢) يجب صدور لوائح الضبط في صورة قواعد عامة مجردة، وهذا يتفق مع عموم القواعد القانونية حيث إنها تتعلق بالحريات العامة، ويُلاحظ أن ارتباط بعض اللوائح بزمان معين، أو مكان معين لا يؤثر على عموميتها، أو تجريدتها طالما أنها لا ترتبط بشخص معين، وأيضاً حالة

انصراف اللائحة إلى شيء معين سواءً أكان مادي، أو معنوي^١
 (٣) وجوب المساواة بين الأفراد عند تطبيق أحكام اللائحة عليهم فلا استثناء لأحد من أحكام هذه اللوائح، وهذا أيضاً يتفق مع القواعد القانونية فالجميع سواسية عند تطبيق اللوائح.

ثانياً: أنواع لوائح الضبط الإداري

انطلاقاً من تسليمنا بأنه يتعين تنظيم ممارسة الحرية، فالتنظيم الإداري الذي يحكم الأنشطة الفردية تجمعها حلقتين: الأولى هي: النظام المنعي، وهو النظام الذي يسمح للإدارة بمراقبة الأنشطة الفردية، وذلك منعاً من وقوع مخالفة ما، والثانية هي: النظام القمعي، وهو النظام الذي يسمح للإدارة بتوقيع عقاب على المخالف، ويندرج تنظيم ممارسة الأنشطة الفردية من الإعلان إلى الترخيص السابق، وصولاً إلى المنع انتقالاً إلى تطبيق الجزاءات الإدارية^٢ كالآتي:

١. اللوائح العامة وتشمل:

(أ) لوائح الحظر أو المنع

وفي هذه الصورة لهيئات الضبط أن تصدر لائحة تحظر ممارسة نشاط معين تمنع على الأفراد ممارسة حرية ما مثل: منع التظاهر في الطريق العام خشية حدوث تداعيات، واضطرابات تمس الأمن العام، أو منع عقد اجتماع عام لذات السبب، وكذلك حظر السير في اتجاه معين في أحد الشوارع، أو حظر وقوف السيارات في مكان معين؛ وذلك بغية الحفاظ على النظام العام.

والحظر هو وسيلة استثنائية لا يلجأ إليها إلا عند استحالة وقاية النظام العام بأية وسيلة أخرى، كما أن الحظر يجب فيه ألا يكون شاملاً عاماً أو دائماً، حتى لا يعد مصادرة مطلقة لأحدى الحريات العامة.

وهو ما أرسته المحكمة الدستورية البحرينية^٣ في العديد من أحكامها بأن قررت ” أكد الدستور على كفالة الحرية الشخصية وجعلها أصلاً من الأصول والمقومات الدستورية الأساسية، ومؤدى ذلك: أن سلطة المشرع في تنظيمه لها مقيدة بالحفاظ على وجودها وألا ينال التنظيم أو التحديد من جوهرها وألا يضع عليها من القيود ما يعصف بها ”.

١ د / ممدوح عبد الحميد عبد المطلب، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، القاهرة، سنة ١٩٩١م، ص ٦٩.

٢ د / صلاح الدين فوزي، النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٩٩م، ص ٣٥، وما بعدها.

٣ القضية رقم د/٧/١ لسنة ٤ قضائية دستورية، قاعدة رقم ٧، جلسة ٣٠ مارس ٢٠٠٩.

(ب) اشتراط الإخطار السابق

قد تتطلب اللائحة لمباشرة نشاط معين ضرورة الإخطار (الإعلان) مقدماً، وقبل مباشرة النشاط للسلطة المختصة، ومن أمثلتها: أنه قبل عقد المؤتمرات، أو الاجتماعات يجب إخطار هيئات الضبط الإداري التي لها الحق في الاعتراض على عقدها إذا كان الأمر سوف يؤدي إلى الإخلال بالأمن¹؛ وهنا تكفي اللائحة بضرورة الإخطار فقط دون الإذن، والعلّة في الأخطار السابق هو إعطاء فرصة لجهة الإدارة للقيام بإجراءاتها للمحافظة على النظام العام. وفي بعض الحالات يجب على الإدارة الرد على معتمزم ممارسة النشاط خلال مدة محددة بحيث إذا انقضت هذه المدة، وظلت الإدارة ملتزمة الصمت حيال مُقدم الإخطار أُعتبر هذا بمثابة موافقة على ممارسة النشاط، ولا تستطيع الإدارة التدخل في النشاط بالتعديل، أو بالإلغاء، أو بأي شكل من أشكال التدخل الأخرى.

اشتراط الحصول على إذن سابق (الترخيص السابق):

وفي هذه الحالة تشترط الإدارة على الفرد لممارسة النشاط، أو الحرية ضرورة الحصول على ترخيص مُسبق من جهة الإدارة بذلك، فإذا لم يتمكن من الحصول على هذا الترخيص فإنه يفقد الحق في ممارسة النشاط.

كما أن جهة الإدارة قد تضع مجموعة من الشروط المحددة سلفاً الواجب توافرها في طالب الترخيص، ومع ذلك فقد تمتع الإدارة عمداً عن إعطاء الترخيص رغم استيفاء كافة الشروط، وفي هذه الحالة يكون على المتضرر اللجوء إلى القضاء. ومثال ذلك: رخصة القيادة قبل قيادة السيارات، أو إصدار جواز السفر، أو إقامة نشاط تجاري، أو صناعي؛ ولا يجوز أن تتطلب لوائح الضبط مثل هذا الترخيص عندما يتعلق الأمر بمباشرة نشاط يمثل إحدى الحريات أو الحقوق العامة التي كفلها الدستور من غير أن يخضعها لهذا الشرط مثل حرية ممارسة الشعائر الدينية والعبادات.

(د) لوائح التنظيم

قد تقتصر لائحة الضبط على تنظيم النشاط، فهي لا تحظر ممارسته، أو تشترط لذلك الحصول على ترخيص من الإدارة، أو إخطارها بالنشاط، وإنما تكفي بوضع تنظيم خاص لمباشرة نشاط معين بقصد المحافظة على النظام العام، ومثال ذلك: لوائح تنظيم المرور، ولوائح تنظيم نشاط المحال العامة.

١ د / طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٦٤م، ص ١٩٧.

والمشرع الفرنسي أصدر قوانين تفويض تمنح الحكومة سلطات خاصة في مجال الضبط استناداً إلى المادة (١٦) من دستور سنة ١٩٥٨م، أما المشرع البحريني جاء عكس نظيره الفرنسي حيث نص في المادة رقم (٣٩) فقرة (ب) من الدستور نص على أنه ” يضع الملك، بمراسيم، لوائح الضبط، واللوائح اللازمة لترتيب المصالح، والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين ” ولكن الدستور لم ينص على جواز التفويض فيصبح بذلك غير جائز لأن التفويض في الأصل هو اختصاص استثنائي، فهو غير جائز إلا حيث يبيحه الدستور^١

٢. الأوامر الفردية

إن نشاط الضبط الإداري لكي يحقق أغراضه يتطلب إصدار لوائح تتضمن قواعد تنظيمية عامة. كما تقدم. والأوامر الفردية هنا تضع هذه القواعد موضع التطبيق، فالسلطة الضبطية تصدر قراراً إدارياً فردياً أى ينطبق على فرد معين، أو على عدد معين من الأفراد تطبيقاً للأئحة من لوائح الضبط ؛ فالأمر إذاً هو الوسيلة التي تضع القاعدة محل التطبيق سواءً أكانت قاعدة قانونية، أو لأئحية لمنع حالة مؤذية وضارة بالنظام العام، ومن صور الأوامر الفردية:

. صورة الأمر: وذلك لعمل شيء كالأمر الصادر بهدم عقار مثلاً.

. صورة الإمتناع عن فعل شيء معين مثل: منع التظاهر في مكان معين.

. صورة منح تصريح لمزاولة نشاط معين مثل: التراخيص لفتح ملهى.

ومن شروط صدور الأوامر الفردية لضمان الحريات الشخصية للأفراد:

(أ) لا بد لصدور التدبير أن يكون في الحدود التي يرسمها القانون، أو اللوائح وإلا كان غير مشروع.

(ب) يجب أن يكون للقرار الفردي موضوع محدد، ومجال نشاط محدد ينطلق فيه لتحقيق غرضه الأساسي، وهو المحافظة على النظام العام أى أن يكون القرار مبنى على وقائع مادية حقيقة تستلزم صدوره وإلا كان معيباً.

(ج) يجب أن يصدر القرار من هيئة الضبط المختصة محلياً لأنها هي أقدر من غيرها في معرفة الإحتياجات المختلفة لإصدار القرار الفردي.

(د) يجب لإتخاذ القرار الفردي وجود سبب معين لإصداره.

(هـ) يجب أن يكون التدبير الضبطي لازماً لوقاية النظام العام، ويقتضى ذلك أن يتناسب مع درجة جسامة أوجه الإخلال بالأمن والنظام العام.

١ د / محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٥م، ص ٢٤٩.

(و) جدية التدبير الضبطي. والجدية مطلوبة حيث أنه يترتب عليها تجنب الإخلال بالنظام العام، وقد أجمع الفقه الإداري، والقضاء المصري على إن تلك التدابير لا تُعد من أعمال السيادة وتخضع لرقابة القضاء^١.

٣. حق التنفيذ المباشر

وهو يتبع الأمر أو الإنذار السابق. فإذا لم ينفذه ذوي الشأن بنفسه؛ كان لسلمة الضبط الإداري الحق في تنفيذها جبراً، ولقد عرف الفقيه الفرنسي (هوريو) حق التنفيذ المباشر بأنه ” قدرة الإدارة على تنفيذ قراراتها على المحكومين دون اللجوء إلى إجراءات القضاء ” وبرر هذا الحق على أساس ضرورة سير المرافق العامة إذا تعلق الأمر بمرفق عام، أو على أساس أن القرارات الإدارية تصدر من السلطات العامة ومن مظاهر السلطة وجوب تنفيذ هذه القرارات على الأفراد، ولو جبراً.

ولقد حصر الفقه الفرنسي التنفيذ المباشر في ثلاث حالات هي:

- (أ) وجود نص تشريعي في القانون، أو اللائحة يجيز للإدارة استخدام هذا الحق.
- (ب) حالة الضرورة: أي حالة وجود خطر جسيم، وحال يهدد الأمن العام والنظام في الدولة، ويتعذر درء هذا الخطر بالوسائل العادية، ويكون الغرض من ذلك تحقيق المصلحة العامة، ويكون استخدام هذا الحق بقدر الضرورة أي بالقدر اللازم لدرء^٢ الخطر عن البلاد فالضرورة تقدر بقدرها.
- (ج) عدم وجود جزاء معين لمخالفة المواطنين، ورفضهم تنفيذ القوانين واللوائح.

٤. الجزاء الإداري

الجزاء الإداري يُقصد به التدبير الوقائي التي تقوم به جهة الإدارة لدرء أي إخلال بالنظام العام. فهذه الجزاء الإداري هو عدم تمكين أي خطر من إحداث ضرر بالمصلحة العامة للدولة، وهذا الجزاء قد يتعلق بالمساس بحرية الأفراد، أو أموالهم، أو نشاطهم المهني؛ ويتميز الجزاء الإداري بأنه إجراء وقائي لحماية النظام العام، وتوقيعه يكون من السلطة الإدارية المختصة، ويجوز لها الرجوع فيه بسحب الجزاء، وهو يختلف عن العقوبات الجنائية والتدابير الاحترازية في أنه لا يوقع بمناسبة وقوع جريمة منصوص عليها في قانون العقوبات.

١ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن ١٦٧٩ لسنة ٢ق، جلسة ١٩٥٦/٨/٤م، طعن ٣٥٥ لسنة ٢ق، جلسة ١٩٥٦/١١/١٠، قضية إقامه الأجنبي، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا، نعيم عطية، حسن الفاكهاشي، الدار العربية للموسوعات، الجزء الأول، قاعدة رقم ٢١٥ لسنة ١٩٨٦م، ص ١٠٥.

٢ حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق جلسة ٢٦ يونيو سنة ١٩٥١م، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، المطبعة العالمية، قاعدة رقم ٣٥٧، قضية جريدة مصر الفتاة، القاهرة، السنة الخامسة، ص ١١٢٦.

وللجزاءات الإدارية صور متعددة وهي:

(١) الإعتقال الإداري

ويعنى تقييد حريه الشخص بواسطة الإدارة، أى عن غير طريق القضاء، ومن ثم فالمعتقل لم يحاكم، ولم تصدر ضده أية أحكام جنائية تدينه وأتبرر تقييد حريته، وقد نظم عملية الإعتقال الإداري فى مصر القانون (٢٧) لسنة ١٩٧٢ الخاص بإعلان حالة الطوارئ^١. حيث ينص على أن ” إعلان حالة الطوارئ، وإنهاؤها يكون بقرار من رئيس الجمهورية ” كما نص على إلغاء القوانين السابقة التى نظمت الإعتقال، وأوجب هذا القانون عدم اللجوء إلى هذا الإسلوب إلا إذا كانت حالة الطوارئ معلنه.

كما نظمه فى مملكة البحرين المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن الأحكام العرفية، والذي نص فى مادته الأولى على أنه ” يجوز إعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن، أو النظام العام فى الدولة، أو فى منطقة منها للخطر، أو بسبب وقوع حرب، أو عدوان مسلح عليها، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو بسبب وقوع اضطرابات فى الداخل، أو فى خارج الدولة، ويكون من المحتمل أن تمتد إلى داخل الدولة، أو أن تؤثر فى أوضاعها الأمنية، أو الاقتصادية، أو بسبب وقوع كوارث عامة، أو انتشار وباء. كما يجوز إعلان الأحكام العرفية لتأمين سلامة قوات قوة دفاع البحرين، وضمان تموينها، وحماية طرق مواصلاتها، وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها، وأعمالها العسكرية خارج دولة البحرين.“؛ ونصت المادة الثانية على أنه ” يكون إعلان الأحكام العرفية بقانون، ويجوز فى حالة الضرورة القصوى أن يكون إعلانها بمرسوم مسبب...“^٢

١ الجريدة الرسمية، العدد رقم ٣٩، القاهرة، بتاريخ ١٩٧٢/٩/٢٨م.

٢ (١٥) حيث نصت المادة الثالثة من القانون المشار إليه على أنه « يجوز للسلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية اتخاذ كل أو بعض التدابير الآتية بأوامر تصدر منها كتابية أو شفوية تعزز كتابيا خلال ثمانية أيام من تاريخ إصدارها: ١. وضع قيود على حرية الأشخاص فى الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور فى أماكن أو أوقات معينة، ومنع أي اجتماع عام وفضه بالقوة، ووقف نشاط أي ناد أو جمعية أو جماعة أو وضع قيود عليه. ٢. القبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم. ٣. الترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن والمسكنات فى أية ساعة من ساعات النهار أو الليل. ٤. الأمر بفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات والنشرات والمحركات والرسومات وكافة وسائل التعبير والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن طبيعتها. ٥. الأمر بفرض الرقابة على الرسائل والمراسلات البرقية والهاتفية. ٦. تحديد مواعيد فتح وإغلاق المحال العامة أو بعض أنواع منها تعديل تلك المواعيد وإغلاق تلك المحال كلها أو بعضها. ٧. سحب تراخيص أستيراد المفرقات والأسلحة والذخائر وتراخيص حملها أو إحرازها أو حيازتها ومنع أستيرادها أو الأمر بتسليمها وضبطها أينما وجدت. ٨. إبعاد غير البحرينيين كلهم أو بعضهم من البلاد أو حجزهم فى مكان أمين إذا خشي من وجودهم على الأمن والنظام العام. ٩. إخلاء بعض المناطق أو عزلها. ١٠. الأستيلاء المؤقت على وسائل النقل أو على أية منشأة أو مؤسسة أو شركة أو على أي محل أو عقار أو منقول بمرعاة حفظ حق مالكيها فى تعويض عادل. ١١. تكليف أي شخص بالقيام بأي عمل من الأعمال التى تقتضيها الظروف مع حفظ حقة فى أجر عادل. ١٢. سحب الجنسية البحرينية من كل أو بعض من تجنسوا بها وأبعادهم من البلاد أو حجزهم فى مكان أمين إذا كان فى وجودهم خطورة على الأمن والنظام العام. ولمجلس الوزراء التضييق من دائرة الصلاحيات المتقدمة للسلطة القائمة على إعلان الأحكام العرفية، كما يجوز أن يأذن لها باتخاذ أي تدبير آخر تقتضيه ظروف الأمن والنظام العام فى كل أو بعض الجهات التى تنفذ فيها الأحكام العرفية.

(٢) المصادرة

وهي تعنى نزع المال جبراً بدون مقابل، وهي دائماً عينية، وإن انصبت على قدر معين من المال، وترد على أشياء لها خطر الإضرار بالنظام العام بمدلولاته الثلاثة من أمن، وصحة، وسكينة مثل: مصادرة أسلحة غير مرخصه، ومصادرة المواد المضرة، أو مصادرة مطبوعات جريدة ما...

(٣) إنهاء النشاط المهني

ويقصد بها توقيع جزاء إدارى بسحب ترخيص مزاولة نشاط مهني معين كالمحال العمومية التي لا يتوافر فيها شروط الترخيص، أو تعرض الصحة العامة للخطر^١.

ونظراً إلى خطورة الإجراءات والتدابير السابقة على حقوق وحريات المواطنين، والتي يمكن للإدارة أن تتخذها بقصد حماية النظام العام فقد قام القضاء الإدارى بوضع مجموعة من المبادئ التي تحد من سلطة الإدارة فى إختيار نوع التدبير الضبطى للحفاظ على النظام العام بهدف حماية حقوق، وحريات الأفراد؛ وهذه المبادئ يمكن أن يُطلق عليها (قيود السلطة والإدارة)^٢، وهي كالآتي:

(أ) عدم جواز الحظر المطلق:

وهذا يعنى عدم جواز الحظر المطلق للحريات لأن الحظر المطلق يعادل الإلغاء، فإذا كانت الحريات مقررة دستورياً، ولا يجوز للمشرع أن يلغى هذه الحريات؛ لذا فمن باب أولى لا يجوز هذا الحق للسلطة الإدارية أو التنفيذية، كما إن صيانة النظام العام لا تستلزم أن يصل تقييد الحريات إلى حد الإلغاء، أو درجة الحظر المطلق؛ وهذا المبدأ هو مبدأ عام، وأساسي فلا يجوز الحظر المطلق للحريات، ولكن الفقهاء وقضاة القانون الإدارى أجازوا الحظر النسبى للحريات، وهو الذى تجريه سلطات الضبط لمنع ممارسة نشاط معين فى مكان معين، أو وقت معين مثل: تأجيل موعد أو تغيير مكان عقد الإجتماعات العامة، أو التظاهرات والمواكب لأنه يتفق مع محاولة التوفيق بين الحريات العامة، وبين النظام العام وحمايته.

وهنا يراعى القضاء الحريات الأخرى الجديرة بالرعاية عند تطبيق الحظر المطلق أو النسبى، ومثال ذلك: أنه عند تطبيق الحظر النسبى لمنع مرور السيارات فى أحد الشوارع الضيقة، أو لغير ذلك من الأسباب المبررة لإتخاذ هذا الإجراء؛ فإنه يجب إستثناء المنتفعين

١ حكم محكمة القضاء الإدارى، القضية رقم ١٢٦٦ لسنة ١١ق، جلسة ١٩٥٩/٤/٢١م، مجموعة المبادئ التى قررتها محكمة القضاء الإدارى، المكتب الفنى، السننات الثانية عشر والثالثة عشر، مطابع أخبار اليوم، القاهرة، قاعدة رقم ١٨٩، ص ١٩٤.

٢ د / محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإدارى، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، سنة ١٩٨٠م، ص ٥٤.

أصحاب الحقوق، والأوضاع الخاصة، ومن أمثلتهم القاطنون بهذه الشوارع المطبق عليها الحظر، أو سيارات الإسعاف والأطباء والشرطة فيجب ألا يشمل الإجراء الضبطى المانع منطقة واسعة، وأن يكون محدد بمنطقة معينة كما يجب أن يكون محدد المدة؛ وقد أقر مجلس الدولة الفرنسى ذلك عندما قضى بإلغاء قرار ضبطياً لتجاوز السلطة لأن الإدارة قد حظرت "لدواعى المرور" توزيع جميع أنواع المطبوعات، وفى منطقة واسعة.

(ب) عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الخطر:

وهذا يعنى أنه إذا قامت جهة الإدارة بفرض وسيلة محددة على الأفراد للمحافظة على النظام العام؛ فى حين أنه كان من الممكن إتخاذ وسائل أخرى تحقق التوازن بين حريات الأفراد، ومقتضيات النظام العام وحمايته، فإن القضاء الإدارى لا يتردد فى إلغاء مثل تلك الوسائل، فالإجبار على فرض وسيلة معينة، يعنى الإمعان فى التدخل فى مجال نشاط الأفراد، وتقييداً لحرياتهم، وهذا لا يجد ما يبرره من مقتضيات النظام العام، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسى ذلك عندما ألغى قرارات الضبط التى تكلف بها جهة الإدارة ملاك المبانى غير الصحية بإستخدام أجهزة محددة¹ إلا أنه هناك حالات معينة يجوز للإدارة فيها فرض وسيلة محددة على الأفراد، وهو ما يشكل الإستثناءات على هذا المبدأ، وهذه الحالات هى:

- . حالة عدم وجود إلا وسيلة واحدة فعالة، فإنه لا يجوز أن يُترك للأفراد إختيار وسيلة أخرى غير فعالة.
- . حالة وجود نص تشريعى يفرض إستخدام وسيلة معينة للمحافظة على النظام العام ودرء الخطر، ولا يجوز للأفراد إختيار وسيلة أخرى غير تلك المنصوص عليها.
- . حالة وجود ضرورة إتخاذ تدابير موحدة لإتقاء الخطر فلا مجال هنا لإختيارات الأفراد لوسائل أخرى، ومثال ذلك: جعل سير السيارات فى إتجاه واحد للمحافظة على أمن المارة بالشارع.
- . حالة الإستعجال، وفى هذه الحالة تكون الإدارة أفضل من يقوم بإتخاذ وسائل معينة تدرأ بها الخطر، وهذه الحالة لا تترك للأفراد فرصة إختيار بديل مناسب للوسائل.
- . حالة وجود أضرار جسيمة فإذا ترتب على وجود الخطر أضرار جسيمة فهناك يُترك للإدارة إختيار وسيلة معينة لدرء هذا الخطر، ولا يُترك ذلك للأفراد إلا إذا كانت الأضرار بسيطة.

١ د / ممدوح عبد الحميد عبد المطلب، سلطات الضبط الإدارى فى الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٣٤.

(ج) إلتزام الإدارة بالتدخل أو الإمتناع عن التدخل:

وهذا يعنى أن هناك سلطة تقديرية للإدارة فعندما تحتم دواعى المحافظة على النظام العام تدخل الإدارة فإن ذلك يعتبر إلتزاماً قانونياً مفروضاً على الإدارة ؛ وهذا هو الأصل العام، ولكن مجرد تحقيق أسباب التدخل لا يُلزم الإدارة بهذا التدخل ؛ فقد ترى الإدارة أن تدخلها سوف يزيد الأمور تعقيداً، فإمتناع الإدارة عن التدخل يكون فى حالة وجود نص قانونى، أو عرف دستورى يضى بصيانة النظام العام، ولا حاجة هنا لتدخل الإدارة كما يجب على الإدارة الإمتناع عن التدخل فى الممارسة الحرة للنشاط الخاص.

وفى غير ذلك فقد أقر مجلس الدولة المصرى، والفرنسى أيضاً مبدأ إلتزام الإدارة بالتدخل فى حالة التهديد الخطير للنظام العام، ويجوز لها إصدار اللوائح التكميلية طالما لا تتعارض مع القانون، وتحقق غايته ؛ كما أن القضاء يبيح للإدارة تقييد الحرية فوق ما قيدها به القانون، إذا كان ذلك فى سبيل المحافظة على النظام العام^١.

وقد أكد دستور مملكة البحرين لعام ١٩٧٣م وتعديلاته على أهمية عدم مخالفة اللوائح للقوانين، أو تعطيلها حيث نص فى المادة رقم (٣٩) على أنه ” يضع الملك بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً لها، أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه ”.

كما أجاز الدستور فى مادته رقم (٣٨) للملك إصدار مراسيم لها قوة القانون. فى حالات الضرورة. فيما بين أدوار انعقاد المجلس الوطنى، أو فى فترة حل مجلس النواب، إلا أنه وضع العديد من الضوابط لحماية الحقوق والحريات فى مثل تلك الحالات نظراً لخطورتها على حريات الأفراد، حيث أن جلالة الملك هنا يملك السلطتين التنفيذية والتشريعية فى آن واحد.

ومن تلك الضوابط شرط عدم مخالفة المرسوم بقانون لنصوص الدستور. كما وضع تلك المراسيم تحت رقابة المجلس الوطنى، إذ نص على أنه ” ... ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى، ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورهما ؛ إذا كان المجلسان قائمين، أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين فى حالة الحل، أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عُرضت، ولم يقرها المجلسان، زال كذلك ما كان لها من قوة القانون ”.

كما أكدت المحكمة الدستورية لمملكة البحرين فى مجموعة المبادئ، والأحكام التي أرستها على أنه^٢ ” ... ولقد فرقت المذكرة التفسيرية للدستور فى تفسيرها للمادة (٣٨) بين

١ د / محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار فى القانون المصرى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، سنة ١٩٥٦م، ص ٣٦٥، مشار إليها د/ ممدوح عبد المطلب، سلطات الضبط الإدارى فى الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

٢ مجموعة مبادئ وأحكام المحكمة الدستورية، الكتاب الأول، مملكة البحرين، سنة ٢٠٠٧، ص ١٢٨.

المراسيم بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية، والمراسيم التي تصدر أثناء تعطيل الحياة النيابية، فالأولى فقط هي التي يسري عليها حكم المادة (٣٨) بحيث تزول إذا لم تعرض على المجلسين خلال شهر من تاريخ اجتماعهما، أو إذا رفضها المجلسان؛ أما الثانية فلا تزول قوتها القانونية عند اجتماع البرلمان بعد عودة الحياة النيابية؛ بل تعتبر قوانين قائمة ما لم يلغها البرلمان، أو يعدلها بقوانين أخرى. لأنها لا تخضع لحكم المادة (٣٨) التي لا تسري بدهاءة إلا عند قيام الحياة النيابية”

المطلب الثاني

مبادئ الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

تقوم الدولة الديمقراطية على مبدأ المشروعية الذى يعنى وجوب احترام القواعد المحددة لسلطات الهيئات العامة، والمنظمة لإختصاصاتها، فتحدد الضوابط للإدارة، وعلى ضوء هذه الضوابط تدور تصرفات الإدارة إتساعاً، وضيقتاً على حسب الإختصاص الممنوح لها؛ فكلما كانت الهيئات العامة تتصرف على أساس سلطتها المقيدة فإن قدرتها تضيق، وحين يمنح المشرع الإدارة سلطة معينة فإنه يسلك أحد سبيلين:

(١) فهو إما يفرض عليها بطريقة أمرة الهدف المعين الذى يجب أن تسعى لتحقيقه، وأن يحدد الأوضاع التى عليها أن تتخذها للوصول إلى هذا الهدف، فتصبح سلطتها فى هذه الحالة مقيدة، ويصبح عملها كعمل القاضى مقصوراً على تطبيق القانون على الحالات التى تتوفر فيها شروط التطبيق، وتُعد هذه السلطة المقيدة أكبر ضمان للحريه والحقوق العامة، إذ أن القانون يُلزم الإدارة بالإستجابة لطلبات الأفراد ما دامت تتوفر فيها الشروط التى تطلبها، وبالتالي تكون تصرفات الإدارة فى إطار المشروعية، ومثال ذلك: منح ترخيص لفرد أستوفى جميع الشروط المتطلبة لمنحه.

(٢) وإما أن يترك المشرع للإدارة قدراً من الحرية لتقرر بمحض إرادتها إختيار وسيلة مشروعة للتدخل، أو الإمتناع عن التدخل فتصبح سلطتها فى هذه الحالة تقديرية، ومثال ذلك: تنظيم سير المركبات فى إتجاه معين، وفى وقت محدد، ومنعها فى أوقات، وأماكن أخرى فهو فى نطاق سلطة الإدارة التقديرية المخول لها بتنظيم المرور.

والسلطة سواءً كانت تقديرية، أو مقيدة ليست إلا وسيلة لتحقيق حكم القانون، وحسن

١ د / طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص ٧٣.

سير الإدارة، والإعتراف للإدارة بهذه السلطة التقديرية يؤكد إعتناق الدولة لمبدأ المشروعية، وسيادة القانون؛ لأنه في الدولة غير القانونية، أو البوليسية يكون للإدارة فيها سلطة مطلقة غير مقيدة أى سلطة تحكمية، فالمشرع حينما منح الإدارة قسطاً من حرية التصرف في موضوع ما قدر أن ذلك يحقق الهدف من هذا الموضوع أكثر مما لو قيدها بتوقيت، أو أسلوب معين للتصرف بشأنه، وبذلك يترك للإدارة حرية التصرف بموجب خبراتها السابقة^١.

والسلطة التقديرية للإدارة هي سلطة قانونية لأنها تظهر بمناسبة تطبيق قاعدة قانونية، وتبّأشر في حدود هذه القاعدة، ولكن المشرع يتخلى عن تحديد نشاط الإدارة بشأن موضوع ما، أو في بعض جوانبه، أى أن المصدر الأساسي للسلطة التقديرية هو تخلف التنظيم القانوني المُلزم في شأن تصرف معين، أو جانب من هذا التصرف، أما إذا تولى القانون تنظيم هذا التصرف، أو هذا الجانب من التصرف بقواعد ملزمة، وأمرة فإن الإدارة تكون مقيدة بالالتزام بأحكام هذه القواعد^٢.

كما أن السلطة التقديرية لاغنى عنها للإدارة التي تكون مُلزمة بتلبية متطلبات الحياة المتغيرة بل يجب أن تكون الإدارة قادرة على مواجهة كثير من المفاجآت، والتي لايمكن فيها الانتظار طويلاً حتى صدور تشريع لمعالجتها، فذلك يتطلب إجراءات، ووقتاً طويلاً لاتحتمله الأحداث؛ كما إن الإسراف في تقييد الإدارة يترتب عليه أوجم العواقب إذ يؤدي إلى شل حركة الإدارة في وقت يشهد فيه العالم حركات تحول واسعة النطاق تشمل مختلف الجوانب الإقتصادية، والسياسية، والإجتماعية؛ بالإضافة إلى ثورة المعلومات، ومن ثم فمن المصلحة العامة أن تكون للإدارة سلطتها التقديرية لمواجهة تلك التحولات الكبرى التي يشهدها عالم الإدارة العامة اليوم حتى تستطيع أن تتوافق مع المستجدات الحديثة مما ينعكس بالإيجاب على حقوق الأفراد وحرياتهم، وضمان تحقيق المشروعية في المجتمع^٣.

وفي الواقع أن كل عمل إداري يحتوى على قدر من السلطة التقديرية، والإختصاص المقيد معاً فالإختلاف بين السلطة التقديرية والإختصاص المقيد هو إختلاف في الدرجة، وليس إختلافاً في الجوهر أو الطبيعة؛ بل إن الأصل هو السماح للإدارة بقدر من الحرية في التصرف تضيق، أو تتسع على حسب الظروف، والإستثناء هو الإختصاص المقيد. كما أن التقدير والتقييد في القرارات الإدارية إنما يرد على ركن دون غيره من أركان القرار الإداري، وذلك للمواءمة بين حماية الحقوق والحريات العامة، ومقتضيات الحفاظ على الأمن والنظام

١ / د / منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراة، مقدمة الى كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٥م، ص ٣٤٠.

٢ / د / طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص ٨٣.

٣ / المستشار / محمد مصطفى، السلطة التقديرية، رسالة دكتوراة مقدمة الى كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ١٩٧٤م، ص ص ٩٨-١١٩.

العام بالدولة.

ومن التطبيقات القضائية لعدم خضوع السلطة التقديرية للإدارة لرقابة القضاء فى مملكة البحرين ما قرره المحكمة الكبرى فى حكمها بتاريخ ١٠/٧/١٩٩٩م^١ من أنه " حيث إن القضاء لا يستطيع أن ييسر رقابته على الجانب التقديرى للإدارة ما لم تستعمل تلك السلطة لتحقيق غرض غير مشروع ؛ أو لم يجعله المشرع فى نطاق اختصاصها، مما تكون قد تجاوزت ما ترك لها من تقدير. وبالتالي فإن القضاء لا يتصدى للقرار الإدارى بالإلغاء ما لم يختل ركن من أركانه الخمسة المتمثلة فى السبب، والشكل، والاختصاص، والمحل، والغاية، وإذ إن القرار موضوع الدعوى قد صدر مستوفياً لأركانه،... مما تضحى طعون المدعية منتفية، مما يتوجب الحكم برفضها".

وإذا كان القضاء الإدارى الفرنسى، والمصرى، والبحرينى قد إعتاد على رفض إجراء الرقابة على عنصر الملاءمة بصدد القرارات المتخذة بناءً على سلطة تقديرية، وإكتفى برقابة مشروعية القرار الإدارى فقط " الشكل، والسبب، والإختصاص، والمحل، والغاية"، إلا أنه قد خرج على هذه القاعدة بصدد نوعين من القرارات لحماية الحقوق، والحريات العامة للمواطنين ؛ وهما: رقابة القضاء لعنصر الملاءمة فى حالة القرارات المقيدة للحرية فى مجال الضبط الإدارى، والنوع الثانى هو رقابة القضاء لعنصر ملاءمة العقوبة فى القرارات التأديبية " حالة الغلو، أو عدم الملاءمة الظاهرة، أو الخطأ الساطع فى تقدير الجزاء".

ففى تلك الحالات أستقر فقه القضاء الإدارى، على أن القرار الإدارى المتعلق بالحقوق والحريات العامة، يجب أن يقوم على سبب صحيح واقعاً وقانوناً، وأن يكون هناك ثلاثة مستويات للرقابة على ركن السبب فى القرار الإدارى، ويطلق على المستوى الأول الرقابة الدنيا، ويقصد بها الرقابة على الوجود المادى للوقائع، أما المستوى الثانى فيمثل الرقابة العادية، ويقصد بها الرقابة على التكييف القانونى للوقائع، والمستوى الثالث فيمثل الرقابة القصوى، ويقصد بها رقابة الملاءمة، كالتالى:

(المستوى الأول) الرقابة على الوجود المادى للوقائع

أستقر كل من القضاء الإدارى المصرى، والفرنسى، وكذا القضاء البحرينى على رقابة الوجود المادى للوقائع المكونة لركن السبب فى القرار الإدارى، ولا سيما القرارات المتعلقة بالحقوق والحريات الشخصية للأفراد؛ فإذا تبين أن جهة الإدارة أستندت فى تبريرها لإصدار قرارها على وقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإنه يُعد قابلاً للإلغاء، ويستوى فى ذلك أن يكون الإستناد قد تم بحسن نية، أو سوء نية فإذا أعتقدت الإدارة خطأً بقيام الوقائع التى

١ المختار من الأحكام الصادرة فى قضايا جهات الإدارة، الإصدار الأول، مملكة البحرين، سنة ٢٠٠٠، ص ٦٥ وما بعدها، حكم المحكمة الكبرى المدنية (الغرفة الثانية) الدعوى رقم ٢٤٤٨، قاعدة رقم ٢٧، جلسة ١٠/٧/١٩٩٩م.

تدعيها، أو العكس إذا كانت عامة بإنعدام هذه الوقائع، وعدم توافرها ففى الحالتين يتم إلغاء القرار لإستناده إلى وقائع غير صحيحة^١.

وقد تمسكت محكمة القضاء الإدارى المصري، ومن بعدها المحكمة الإدارية العليا، منذ نشأتها بسلطتها فى الرقابة على مادية الوقائع المبررة إلى صدور كل قرار ضبطى، وأصدرت المحكمة فى هذا الصدد مجموعة من الأحكام الشهيرة التى حققت حماية حقيقية لحريات الأفراد^٢؛ وقد حرصت محكمة القضاء الإدارى على فرض رقابتها للتحقق من صحة الوقائع التى يتكون منها ركن السبب فى قرار الإعتقال ليس فقط فى الظروف العادية^٣، وإنما أيضاً فى ظل إعلان الأحكام العرفية.

ومن خلال استعراض بعض الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى المصري يمكن استخلاص مجموعة من المبادئ التى أرستها، وهى بصدد فرض رقابة حقيقية على الوجود المادى للوقائع المكونة لركن السبب فى قرار الإعتقال، وذلك على النحو التالى:

١. قررت المحكمة أن ” نظام الأحكام العرفية، وإن كان نظاماً استثنائياً، إلا أنه ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام خاضع للقانون، وضع الدستور أساسه، وبين القانون أصوله، وأحكامه، ورسم حدوده، وضوابطه فوجب أن يكون إجراؤه على مقتضى هذه الأصول، والأحكام وفى نطاق هذه الحدود، والضوابط، وإلا كان ما يتخذ من التدابير، والإجراءات مجاوز لهذه الحدود، أو منحرفاً عنها عملاً مخالفاً للقانون تُبَسَطُ عليه رقابة هذه المحكمة، وكل نظام للحكم أرسى الدستور أساسه، ووضع القانون قواعده هو نظام يخضع بطبيعته. مهما يكن نظاماً استثنائياً. لمبدأ سيادة القانون، ومن ثم لرقابة القضاء).“

٢. ثم أوضحت المحكمة أنه بالرغم من إتساع نطاق السلطات التى يخولها القانون لسلطة الضبط الإدارى فى الظروف الإستثنائية فإن الرقابة القضائية هى التى تكفل الناس حقوقهم وحرياتهم العامة إذ قررت المحكمة إن ” رقابة القضاء هى دون غيرها الرقابة الفعالة التى تكفل للناس حقوقهم الطبيعية، وحرياتهم العامة، وعندئذ يبقى النظام فى حدوده الدستورية المشروعة“^٤

٣. قررت المحكمة أن إجراء الإعتقال يجب أن يُتخذ عند الضرورة القصوى، وبالتقدير الضرورى للمحافظة على الأمن فقضت بأن ” إجراءات الإعتقال، وتحديد الإقامة يجب ألا يُلجأ إليها إلا عند الضرورة القصوى التى يستعصى فيها اللجوء إلى الإجراءات العادية لما فى

١ / د / طارق فتح الله خضر، القضاء الإدارى ودعوى الإلغاء، النسر الذهبى للطباعة، ط٢، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٢٢٦.

٢ / د / عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإدارى وحدوده، مطابع الطوبجى التجارية، القاهرة، سنة ١٩٩٣م، ص ٥٦٠.

٣ / د / محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإدارى، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٩١م، ص ٢٤.

٤ / حكم محكمة القضاء الإدارى فى ٢٠/٦/١٩٥٢م، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى خمسة عشر عاماً ١٩٦١، ١٩٤٦م، ص ٧٩.

ذلك من مساس بالحرية الشخصية، وأن يكون ذلك بالقدر الضروري للمحافظة على الأمن”^٤. ثم قررت المحكمة أن الخطورة على الأمن والنظام العام ” يجب أن تستمد من وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى، وأن تكون هذه الوقائع أفعالاً معينة يثبت ارتكاب الشخص لها، ومرتبطة إرتباطاً مباشراً بما يراد الإستدلال عليه بها”^٥، وقد تشددت المحكمة في رقابتها للوجود المادى للوقائع المكونة لركن السبب في قرار الإعتقال فقررت أن ” مجرد إنتماء المدعى. لو صح. إلى جماعة ذات مبادئ متطرفة، أو منحرفة على الدستور، أو النظام الإجتماعى لا يعنى حتماً وبذاته اعتباره من الخطرين على الأمن بالمعنى المقصود من هذا اللفظ بمقتضى قانون الأحكام العرفية ما دام لم يرتكب فعلاً، وشخصياً أموراً من شأنها أن تصفه حقاً بهذا الوصف”^٦

وبذلك تكون المحكمة قد كشفت عن المبدأ العام لسلوكها القضائى فقررت أن ”^٣ المحكمة تتشدد بنوع خاص في طلب الأسباب الجدية عندما يكون الأمر متعلق بالحرية الشخصية، ومن شروط الأسباب الجدية إنما تكون أسباباً منتزعة من وقائع ثابتة، ومرتبطة ارتباطاً مباشراً بما يراد الإستدلال بها عليه، ومنتجة في دلالتها”

ومن هنا يُلاحظ أن موقف محكمة القضاء الإدارى، وهى بصدد رقابة الوجود المادى للوقائع المكونة لركن السبب في قرار الإعتقال تشدد على التثبت من الوجود المادى لهذه الوقائع، وتمعن في تأكيد رقابتها وذلك بغرض حماية الحرية الشخصية من أى عدوان عليها.

(المستوى الثانى) الرقابة على التكييف القانونى للوقائع "الرقابة العادية"

أستقر قضاء محكمة القضاء الإدارى، والمحكمة الإدارية العليا على أنه بعد قيامه بالتحقق من وجود وصحة الوقائع التى تقدمها سلطة الضبط الإدارى سناً لقرارها، فإن المجلس يفحص التكييف القانونى لهذه الوقائع، ويقوم القاضى بمراجعة التكييف الذى أسبغته الإدارة على هذه الوقائع، وما إذا كان من شأنها الإخلال بالنظام العام. ولذلك فرقابة محكمة القضاء الإدارى فى هذا الشأن تكون رقابة قانونية.

وفيما يتعلق بقرارات الإعتقال فقد أستقر قضاء محكمة القضاء الإدارى على فرض رقابته على التكييف القانونى للوقائع المكونة لركن السبب في قرار الإعتقال، وذلك بإشتراط أن

١ حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٥٠٢٤ لسنة ٨ق، والصادر بجلسته ١٩٥٦/١/٣م، مجموعة السنة العاشرة، ص ١٢٨.
٢ حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٤٢ لسنة ٦ق، الصادر بجلسته ١٩٥٢/٦/٣٠م، مجموعة السنة السادسة، ص ١٢٩٠.
٣ حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٩٥٤ لسنة ١٣ق، الصادر بجلسته ١٩٦٠/٥/٣م، مجموعة السنة الرابعة عشر، ص ١٩٢.
٤ د / حلمى عبد الجواد الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإدارى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، القاهرة، سنة ١٩٨٧م، ص ٢٠٨.
٥ د / محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإدارى، مرجع سابق، ص ٥٧.

” يكون هذا السبب قانونياً تتحقق فيه الشرائط والمواصفات المتطلبية قانوناً”^١

(المستوى الثالث) الرقابة على أهمية وخطورة السبب في قرار الضبط الإداري ”الرقابة القصوي“:

لقد استقر قضاء محكمة القضاء الإداري المصري منذ نشأتها على إخضاع ملاءمة قرارات الضبط الإداري لرقابتها عند تعلقها بالحريات العامة حيث قررت المحكمة أنه^٢ ” وإن كانت الإدارة تملك في الأصل حريه 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 وخصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جديّة تبرره فالمناطق في هذه الحالة 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 الخطر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه ”

وإذا كان هذا هو مسلك محكمة القضاء الإداري بالنسبة لقرارات الضبط الصادرة في الظروف العادية ؛ فإنها لم تتردد في بسط رقابتها على ملاءمة قرارات الضبط الصادرة من الحاكم العسكري في ظل الظروف الإستثنائية التي تقتضى إعلان الأحكام العرفية فقررت أنه ”... الإدارة، وإن جاز لها في الظروف الإستثنائية أن تتخذ من التدابير الإستثنائية ما من شأنه المساس بتلك الحريات على وجه لا يجوز لها مباشرته في الظروف العادية، إلا أن التصرف، أو التدبير الذي تتخذه في هذا الشأن يلزم أن يكون ضرورياً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن، والنظام باعتبار هذا التصرف، أو التدبير هو الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الخطر”^٣.

وقد فرضت المحكمة رقابة أكثر تشدداً بشأن رقابة ملاءمة قرارات الاعتقال إذ أكدت أن ”..إجراءات الاعتقال، وتحديد الإقامة يجب ألا يُلجأ إليها إلا عند الضرورة القصوى التي يستعصى فيها اللجوء إلى الإجراءات العادية لما في ذلك من مساس

١ حكم محكمة القضاء الإداري بجلسته ١٩٥٦/٣/٢٥م قضية رقم ١٢٧س٧، مجموعة السنة العاشرة، قاعدة رقم ٢٦٩ ص ٢٥٨، و بجلسته ١٩٥٣/٤/٢٩م قضية رقم ١٠٢٦ س٦، مجموعة السنة السابعة.

٢ حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية رقم ١٠٢٦، جلسة ١٩٥٣/٤/٢٩م، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، ص ١٠٢٧.

٣ حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية رقم ٨٦٩ لسنة ١٤ق، الصادر بجلسته ١٩٦١/٤/١٨م، مجموعة أحكام القضاء الإداري، السنة الخامسة عشر، ص ٢١٥.

بالحرية الشخصية، وأن يكون ذلك بالقدر الضروري اللازم للمحافظة على الأمن، والنظام العام".

ونخلص من هذا بأن تقدير الخطورة الناتجة عن هذه الأفعال وإن كانت متروكة لجهة الإدارة إلا أنه نظراً لتعلق الأمر بالحرية الشخصية. أو بتوقيع الجزاء. فإن القضاء الإدارى فى مصر، والبحرين قد فرض رقابته على هذا التقدير باعتبار أن هذا يتفق، ورقابة المشروعية على تلك القرارات لحماية الحقوق، والحريات العامة^١.

وبالنسبة للقرارات التأديبية أيضاً كان توقيع عقوبة معينة على موظف من جراء خطأ وظيفى ارتكبه يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة؛ فيكون لها سلطة تقدير مناسبة العقوبة فى حال الخطأ الوظيفى، ومن ثم لم يكن للقضاء أن يمارس رقابته على عنصر تناسب الجزاء الموقع ومدى الخطأ المرتكب؛ بل كان يُكتفى برقابة صحة الواقعة المبررة لإصدار قرار التأديب، وصحة الوصف القانونى لها.

إلا أن القضاء الإدارى فى مصر، والقضاء الموحد البحريني - مسابراً للقضاء الفرنسى. قد أقر لنفسه بحق رقابة عنصر الملاءمة فى توقيع الجزاء فيقضى بإبطال القرارات التأديبية إذا تضمنت غلواً شديداً، أو عدم ملاءمة ظاهرة، أو واضحة بين الجرم التأديبى، والجزاء الموقع على الموظف^٢.

ومن التطبيقات القضائية فى مملكة البحرين لمبدأ التناسب بين الجزاء الإدارى الموقع من قبل الإدارة، والجرم الذى وقع من الموظف، حكم المحكمة الكبرى المدنية "الدائرة الإدارية" بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤م، والذي يفيد بأنه "من المقرر وفقاً لأحكام القرار الإدارى إن الإدارة خاضعة لرقابة القضاء الإدارى حال تطبيقها للقواعد القانونية للتحقق من الوجود المادى للوقائع؛ وللتأكد من أن هذه الوقائع كافية لتبرير إصدار القرار الإدارى. إذ تنصب رقابة القضاء على الإدارة فى هذه الحالة على التحقق من إنها قد استندت فى اصدار قرارها إلى وقائع موجودة من الناحية المادية، وصحيحة من الناحية القانونية... وأنه يتعين أن يكون الجزاء الموقع من جهة الإدارة يتناسب مع الجرم الذى يقع من الموظف كشرط لمشروعية قرار الجزاء. إذ أن السلطة التأديبية تتمتع بحرية تقدير الذنب وما يناسبه من الجزاء؛ بشرط ألا يشوب هذا التقدير غلو ممثل فى عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإدارى، ونوع ومقدار الجزاء؛ لأن التناسب فى العقاب يحقق هدف العقوبة التأديبية دون أن يؤثر فى أداء الإدارة لدورها..."^٣

١ د / صبرى محمد السنوسى محمد، الاعتقال، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٩٨، ص ٢٩٥.

٢ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٦٣ لسنة ٧ قضائية الصادر فى ١١/١١/١٩٦١م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص ٢٧، بند ٣؛ وكذا الحكم الصادر بتاريخ ٢٢/٢/١٩٧٥م، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة، السنة العشرون، ص ٢٩٧.

٣ حكم المحكمة الكبرى المدنية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم ٣٢١١، البحرين، ٢٧/١٢/٢٠٠٤م.

كما أكدت محكمة التمييز على هذا المبدأ فى حكمها على الطعن رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٥م بقولها ”... أن سلطة التقدير التى تتمتع بها الجهة الإدارية فى شأن تقدير خطورة المخالفة، وما يناسبها من جزاء منوطة بالألّا يشوب استعمالها غلو؛ وذلك بأن تبدو الملاءمة ظاهرة بين درجة خطورة المخالفة، وبين نوع الجزاء ومقداره؛ وفى هذه الحالة يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية، وهو ما يخضع لرقابة القضاء؛ فإذا شاب توقيع الجزاء غلوفى التقدير للمحكمة أن تنزل بالجزاء إلى القدر المناسب...”

الرقابة على التفويض التشريعي لحماية حقوق وحريات الأفراد

رأينا فيما سبق مظاهر وأساليب الرقابة القضائية على السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة؛ والإشكالية هنا فى مدى الرقابة على قرارات السلطة التنفيذية التى تتخذها بناءً على قيام البرلمان بتفويضها فى بعض اختصاصاته التشريعية ”التفويض التشريعي“، وبالتالي إكتساب القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية خصائص وقوة العمل التشريعي، لذا فإن التفويض التشريعي يؤدي إلى جمع السلطتين التشريعية، والتنفيذية بيد السلطة التنفيذية مما قد يشكل تهديداً لحقوق وحريات الأفراد^١.

وقد أخذ الدستور البحريني بالتفويض التشريعي، حيث نص فى المادة رقم ٣٢ فقرة ”أ“ على أن ”يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها فى هذا الدستور؛ وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة، وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه“.

ويتضح من التمعن فى النص الدستوري السابق، أن المشرع الدستوري؛ ونظراً إلى خطورة التفويض على حقوق وحريات المواطنين قد تطلب العديد من الشروط لممارسة التفويض التشريعي. ومن تلك الشروط: ضرورة وجود نص فى الدستور يجيز التفويض، وصدور قانون من السلطة التشريعية يفيد التفويض فى موضوع أو موضوعات محددة على وجه الدقة، ولفترة زمنية محددة^٢، فإذا خالفت السلطة التنفيذية هذه الشروط عدت قراراتها ”القرارات التفويضية“ غير مشروعة، ويجوز الطعن فيها أمام القضاء، ويمتتع البرلمان عن تصديقها.

١ راجع حكم محكمة التمييز، الطعن رقم ٣٩، جلسة ٢٧/٦/٢٠٠٥م، البحرين.

٢ للمزيد حول موضوع التفويض التشريعي راجع، د/ محمد المشهداني، د/ مروان محمد محروس المدرس، القانون الدستوري البحريني، مطبعة جامعة البحرين، مملكة البحرين، ص ١٨٦، ١٧٧.

٣ البرلمان عندما يصدر قانون التفويض يقوم بتحديد مديتين زمنيتين، فيحدد فى المدة الأولى، الفترة التى تستطيع السلطة التنفيذية خلالها إصدار الأوامر والقرارات التفويضية... أما المدة الثانية فيحدد فيها البرلمان الفترة التى ينبغي قبل انتهائها أن تودع القرارات التفويضية التى أصدرتها السلطة التنفيذية خلال مدة التفويض لدى البرلمان، وذلك لإقرارها من قبله أو رفضها، د/ محمد المشهداني، د/ مروان محمد محروس المدرس، القانون الدستوري البحريني، مرجع سابق، ص ١٨١.

وطالما أن التفويض التشريعي يصدر بقانون من السلطة التشريعية - كما ورد في الدستور - لذا فإن هذا القانون يخضع إلى رقابة المحكمة الدستورية العليا ؛ كما أن الأعمال ” القرارات التفويضية ” التي تصدر من السلطة التنفيذية. بناءً على التفويض التشريعي، وقبل التصديق عليها من البرلمان - تُعد أعمالاً إدارية، يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري.

وبالإطلاع على جميع النصوص الدستورية التقدمية السابقة يتبين إهتمام المشرع البحريني، وتأكيد على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لضمان عدم توغّلها على حقوق وحرّيات الأفراد، وذلك في إطار مبدأ الفصل بين السلطات مع التعاون بينها.

ولئن كان من المهم النص على الحقوق والحرّيات العامة في الدستور، فإن الأهم من ذلك هو وضع هذه النصوص موضع التطبيق، بما يعنى مراعاة السلطة التشريعية لتلك الحقوق والحرّيات عند وضع التشريعات أو تعديلها، وذلك فضلاً عن إحترام السلطة التنفيذية لها، والإلتزام بمقتضياتها في علاقاتها بالأفراد ؛ إلى جانب إلتزام جميع الأفراد بها في العلاقات فيما بينهم.

والله ولي التوفيق،،،