مجلة الشرق الأوسط للنشر العلمي
المجلد (٤) العدد (٢)
(٢٠٢١) ٨١-١

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

E-ISSN: 2707-188X

مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الضبطية للمحافظة على الصحة العامة ومنع انتشار وباء كورونا (COVID-19) (دراسة تحليلية)

طارق بن عودة مسلم الذبياني[1]

البريد الإلكتروني: tareg1000@hotmail.com

تاريخ النشر: ٢٠٢١/٦/٦م

الملخص

منهج البحث: اعتمدت في هذا البحث على المنهج التحليلي. **محتويات البحث:** لتحقيق هدف الدراسة تم تقسيمها إلى مقدمة، وفصل تمهيدي، وثلاثة فصول، تناولت في الفصل التمهيدي التعريف بمصطلحات عنوان البحث، وذلك من خلال تناول مفهوم مسؤولية الدولة، ومفهوم الظروف الاستثنائية، ومفهوم الضبط الإداري، وتناولت في الفصل الأول التكييف القانوني لجائحة كورونا والإجراءات المتخذة لمواجهتها، وتناولت في الفصل الثاني مسؤولية الدولة عن الأضرار الناشئة أو الناتجة عن أعمالها المشروعة وأساسها، وتناولت في الفصل الثالث أنواع وحدود التعويض عن الأعمال الضبطية المشروعة التي تتخذها الدولة لمكافحة انتشار فيروس كورونا. **نتائج وتوصيات البحث:** في ختام البحث توصلت إلى مجموعة من النتائج، كان من أهمها: إذا كان الأصل هو قيام مسؤولية الإدارة بالدرجة الأولى على وجود عمل إداري خاطئ، إلا أنه بجانب هذا الأساس ظهر أساس آخر تكميلي لمسؤولية الإدارة، لا يقوم على أساس فكرة الخطأ وحده، وإنما أيضاً على أساس عدم الخطأ، وأن المسؤولية الإدارية بلا خطأ قد نجحت إلى حد كبير في معالجة الثغرات التي كشف عنها التطبيق العملي للمسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ، ويعتبر وباء كورونا ظرف استثنائي يخضع

[1] ماجستير الأنظمة، كلية الأنظمة والدراسات القضائية، الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة، المملكة العربية السعودية.

لنظرية الظروف الاستثنائية التي يحق في ظله للإدارة اتخاذ العديد من القرارات والإجراءات الاستثنائية بهدف المحافظة على الصحة العامة، ويتم التعويض عن قرارات الإدارة بدون خطأ من خلال وسيلتين الأولى عن طريق جهة الإدارة مباشرة في حالة وجود نص يؤكد هذا التعويض، وقد يتم ذلك التعويض من خلال اللجوء إلى جهة القضاء في حالة عدم وجود نص يصرح بهذا التعويض ويحدد مقداره، وقد قدمت الدراسة مجموعة من التوصيات في هذا الشأن، من أهمها: ضرورة إصدار نصوص قانونية بشأن الظروف الاستثنائية وضوابط محددة لاستحقاق المطالبة بالتعويض الناتج عن الإجراءات الضبطية المتخذة بسببها، على أن تتصف بالشمولية والمرونة وفقاً لتوصيات الجهات المختصة بهذا الشأن، وأن يتم وضع قواعد تفصيلية لإجراءات المطالبة بالتعويض ومدى الاستحقاقية.

Abstract

Research methodology: I relied in this research on the analytical method. **Contents of the research:** To achieve the aim of the study, it was divided into an introduction, an introductory chapter, and three chapters. In the introductory chapter, I dealt with the definition of the technologies of the research title, by addressing the concept of state responsibility, exceptional circumstances, and the administrative control. In the first chapter i dealt with the legal adaptation of the Corona pandemic and the measures taken to confront them. In the second chapter, i dealt with the state's responsibility for damages arising or resulting from its legitimate actions and their basis. In the third chapter, i dealt with the types and limits of compensation for the legitimate seizure actions that the state takes against the spread of the Coronavirus.
Results and recommendations of the research: At the conclusion of the research, I reached a set of results, the most important of which were: If the origin was the management's responsibility in the first place on the existence of a wrong administrative action, but besides this basis, another complementary basis for the responsibility of management appeared, not based on the idea of error alone, but also on the basis of non-error, and that the administrative responsibility without error has succeeded to a large extent in addressing the gaps revealed by the practical application of administrative responsibility based on error, the Corona epidemic is considered to be an exceptional circumstance subject to the theory of exceptional circumstances under which the administration is entitled to take many of the exceptional decisions and procedures aimed at preserving public health, compensation for the decisions of the administration is made without error through two means, the first through the administration body directly in the case of a text confirming this compensation, and this compensation may be done through resorting

to the judiciary in the absence of a text declaring with this compensation and determining its amount. The study presented a set of recommendations in this regard, the most important of which are: The need to issue legal texts on exceptional circumstances and specific controls for entitlement to claim compensation resulting from the disciplinary procedures established and taken because of it, provided that it is comprehensive and flexible in accordance with the recommendations of the competent authorities in this regard, and the detailed rules for the procedures for claiming compensation and the extent of eligibility should be developed.

* مُـــــقـــــدمـــــة

ترتكز الدولة على ثلاثة أركان جوهرية، وهي الشعب والأرض والسلطة، حيث تقوم السلطة الإدارية بدور كبير جداً للمحافظة على النظام العام يتمثل في وضع الأنظمة وبلورتها والاشراف على تطبيقها وتعديل ما يحتاج الى تعديل لتتماشى مع الخطط المستقبلية والاهداف الاستراتيجية المرسومة من قِبل الدولة، فلا غِنى لأي دولة عن وضع تنظيمات محددة وفق أسس رصينة؛ لكي تحظى بتنمية مستدامة تحقيقاً لتطلعاتها وتعزيزاً لثقة شعبها.

ولعل من أهم الأنشطة التي تباشرها السلطة الإدارية سلطة الضبط الإداري، وتتجلى هذه الأهمية من الأهداف الخاصة التي تنشدها الإدارة من مباشرة هذا النشاط؛ ومن الأهداف الاساسية لاستخدام سلطة الضبط الإداري؛ المحافظة على الصحة العامة سواءً كان ذلك في الأحوال الطبيعية، او حتى في الظروف الاستثنائية الطارئة والتي تزداد فيها هذه الأهمية بدورها، كالتي نعيش في ظلها من تفشي لجائحة كورونا المستجد COVID -19.

فهذه الجائحة ليست على مستوى المملكة العربية السعودية بل جائحة عالمية على مستوى العالم بأسره بموجب إعلان منظمة الصحة، الأمر الذي تطلَب بذل مزيداً من الجهود والعناية والحرص والتوسع في استخدام السلطات الضبطية بشكل موجه يقتضي حسن التخطيط والترتيب، وتوفير الاعتمادات المالية الكافية لمواجهة هذه الازمة الخطيرة، بهدف التصدي لهذا الوباء ومنع انتشاره.

مما استلزم تدخَل سلطات الدولة بشكل موسع لفرض الإجراءات الضبطية واتخاذ العديد من الإجراءات الوقائية والتدابير الاحترازية الاستباقية؛ التي تكفل المحافظة على الصحة العامة والحد من هذا الوباء والتقليل من الأعباء العامة الناتجة عنه بمقدمة أولوياتها، وهذا التوسع في تلك الإجراءات الضبطية جاء في ظل ظروف استثنائية عصيبة تواجهها الدولة فحصول الضرر نتيجة حتمية لها، سواء على الأفراد أو المؤسسات والشركات الخاصة، على اختلاف بين حجم الضرر الواقع على كل منها بسبب اختلاف النوع والأولوية والأهمية، وهو ما يستوجب بحث هذه المسألة المهمة.

ويجدُر القول بأن المملكة العربية السعودية -بفضل من الله تعالى اولاً وآخراً- قد نجحت بالتعامل مع الأزمة ووضعت كافة الاستراتيجيات التي ساهمت بهذا النجاح، وقد أثبتت بالأرقام والنتائج أنها من الدول النخبة في العالم تنظيماً وتعاملاً حكيماً مع الجائحة، حتى أصبحت أنموذجاً لحسن التنظيم ومضرباً للمثل بسرعة اتخاذ القرارات المدروسة والتصدي لهذه الجائحة بكل شموخ وحكمة؛ وهذا بدوره جعلها تتلقى الإشادات المحلية والدولية بسبب ذلك التعامل، حيث سيتم التطرق لإبراز تلك الجهود والنجاحات الكبيرة للمملكة بشكل موجز لأن حصر هذه الجهود والنجاحات في استراتيجيات إدارة الازمة من تخطيطٍ وترتيبٍ وإدارة يحتاج الى الكثير من المؤلفات.

وترتيباً على ما سبق ولأهميّة ما يتعلق بمدى وحدود مسؤولية الدولة عن تعويض المتضرر من هذه الإجراءات سواءٌ أكان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً، وفي ظِل الحاجة إلى بيان وتفصيل الأحكام النظامية التي يتم بها العمل في ظل الظروف الاستثنائية جاء اختيار هذا الموضوع الهام:(**مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الضبطية للمحافظة على الصحة العامة ومنع انتشار وباء كورونا COVID – 19**-دراسة تحليليَّة-) ليكون موضوعاً لبحثي على أن تقتصر الدراسة على تبيان تلك المسؤولية الناتجة عن الأعمال الإدارية الضبطية (المشروعة فقط)، دون التطرق الى أعمال السيادة أو القرارات غير المشروعة، آملا من الله عز وجل أن يوفقني في هذا البحث الذي أردت من خلاله الإسهام في توضيح الموضوع من كافة جوانبه، وأسأل الله تعالى أن يكون خالصاً لوجهه الكريم، وأن ينفع به كاتبه وقارئه، إنَّه جوادٌ كريم.

ثانياً- الأهمية العلمية للموضوع

تبرز أهمية الموضوع في عدة نقاط وذلك على النحو التالي:-

١- لأنه يُعنى بدراسة مسؤولية الدولة عن الاضرار الناشئة عن أعمالها الضبطية المشروعة المتخذة لمواجهة الظرف الطارئ الاستثنائي المتمثل بجائحة كورونا، وإيضاح أساس تلك المسؤولية.

٢- تمهيد الطريق لتحفيز الباحثين لإجراء دراسات أخرى لم يشتملها الموضوع محل الدراسة؛ إثراءً لهذا المجال المهم وسداً للنقص فيه.

٣- وتتضح الأهمية البالغة لدراسة الموضوع بسبب ما تم اتخاذه من إجراءات ضبطية كحظر التجول وحظر لأغلب الأنشطة التجارية والخاصة؛ والتي شملت أغلب فئات المجتمع ومما ترتب عليها من الكثير من النتائج والآثار، مما يتطلب دراسة حدود هذه "المسؤولية دون خطأ" وضوابطها.

٤- إبراز الجهود الكبيرة التي بذلتها المملكة العربية السعودية منذ مهد الازمة وما زالت بهدف تخفيف الأعباء العامة للجائحة والحِفاظ على المكتسبات الوطنية الكبيرة، حيث أثبتت المملكة بشكل جلي أنها من دول النخبة في العالم تنظيماً وتخطيطاً وترتيباً في ظل الجائحة، الأمر الذي يحتم سرد هذه الجهود بصورة مختصرة؛ لأن حصر هذه الجزئية الكبيرة يحتاج الى مؤلفات كثيرة.

ثالثاً- أسباب اختيار الموضوع

هناك عدة أسباب ترجع إلى اختيار موضوع الدراسة يمكن اختزالها في أربعة أسباب كالتالي:-

١- لما سبق وأن تم إيضاحه في الأهمية العلمية للموضوع.

٢- الحاجة المُلَحة للبحث في هذا الموضوع؛ ترادفاً مع الازمة التي يعيشها العالم أجمع، ولتداعياتها التي ألقت بظلالها على الكثير من مناشط الحياة في المملكة العربية السعودية على وجه التحديد، نظراً لصلته بالإدارة باعتبارها صاحبة امتيازات السلطة العامة من جانب وبين الأفراد من الجانب الآخر، مما يستلزم توضيح مدى إمكانية التعويض عن الأضرار وحدود ذلك.

٣- لقِلة وندرة الدراسات المتخصصة في هذا الجانب الاستثنائي-على حد إطلاع الباحث-، إذ غالباً ما ذهبت الدراسات للبحث في ظل وقوع الضرر بدون خطأ أثناء الظروف العادية، او في ظل وقوع الضرر بسبب شكلي أو موضوعي، مما كان له بالغ الأثر في دفع الباحث إلى البحث فيه ومحاولة إثرائه.

٤- الرغبة في إيجاد بحث يجمع شتات هذا الموضوع؛ ليكون مرجعاً للجهات المختصة والأشخاص محل العلاقة وذلك من خلال إبراز وكشف حيثيات وتفاصيل مدى مشروعية التعويض عن الضرر بلا خطأ أثناء الظروف الاستثنائية.

رابعاً- مشكلة البحث

تَكمُن مشكلة البحث في الاجابة على التساؤلات الأتية:-

١- ما مدى مسؤولية والتزام الدولة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن الإجراءات الضبطية والتي اُتخذت بهدف الحفاظ على الصحة العامة في ظل جائحة كورونا؟ مقتصراً في بحثي على بيان تلك المسؤولية المترتبة على الأعمال الإدارية الضبطية (المشروعة فقط)، دون التطرق الى أعمال السيادة أو القرارات غير المشروعة.

٢- وهل هذه التعويضات مُطَلقة ويستطيع كل متضرر المطالبة بها؟ أو مقيدة بقيود معينة ينبغي توافرها لكي يستحق المتضرر المطالبة بالتعويض عن الضرر الناتج؟

٣- وما هو مقدار ذلك التعويض على" افتراض استحقاق المطالبة به"؟ هل هو تعويض كامل الضرر؟ أو فقط تخفيف عبء الضرر الحاصل؟ وماهي ضوابط تقدير ذلك؟

٤- وما هو الأساس القانوني لمسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الضبطية في الظروف الاستثنائية، خصوصاً وأن اتخاذ هذه الإجراءات والتدابير جاء للحِفاظ على الصحة العامة، والتي تُعَدُ بدورها أحد أهم عناصر وأغراض النظام العام الرئيسية لسلطات الضبط الإداري للدولة.

خامساً- فرضيات البحث

يمكن إيجاز فرضيات البحث بناءً على ما تقدم ولغايات تحقيق هذه الدراسة وإنجازها كالتالي:-

١- مشروعية الإجراءات الضبطية التي تباشرها الدولة للحد من انتشار وباء كورونا المستجد؛ وعلى ذلك فإن البحث لن يتطرق إلى دراسة الإجراءات الضبطية غير المشروعة أو التعويض عنها.

٢- دراسة مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الضبطية الصادرة عن سلطات الدولة الإدارية فقط ولا يتطرق البحث إلى دراسة التعويض عن الإجراءات السيادية.

سادساً- أهداف الدراسة

بناءً على مشكلة البحث وفرضياته السابقة، نسعى بإذن الله تعالى في هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف من ضمنها:-

١- بيان المسؤولية والأساس القانوني لها في ظل عدم وجود الخطأ.

٢- بيان التكييف القانوني لجائحة كورونا والإجراءات المتخذة لمواجهتها.

٣- توضيح نظرية الظروف الاستثنائية مع دراسة أثرها على مبدأ المشروعية وسلطات الضبط الإداري.

٤- بيان عناصر مسؤولية الدولة عن تعويض الاضرار الناشئة بسبب الإجراءات الضبطية والتي تهدف الحفاظ على الصحة العامة، وتوضيح المستند القانوني لنتائج تلك الإشكالية.

٥- اقتراح جملة من الإجراءات والأفكار القانونية التي من شأنها أن تحد من تفاقم الاضرار.

سابعاً– حدود البحث

١– الحدود الموضوعية

سوف تشتمل هذه الدراسة العديد من الأنظمة والتي تخدم موضوع الدراسة وهي كالتالي:-

أ- النظام الأساسي للحكم الصادر بأمر ملكي رقم أ/90 بتاريخ 27 / 8 / 1412هـ.

ب- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) وتاريخ 1428/09/19هـ.

ج- نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي (م/3) وتاريخ 1435/01/22هـ.

د- نظام المراقبة الصحية في منافذ الدخول الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ 47) وتاريخ07 /1433/08هـ.

هـ- القرارات والتنظيمات الاحترازية التي تم اتخاذها بصورة استثنائية والتي تخدم موضوع الدراسة، منها على سبيل المثال تنظيمات وقرارات وزارة الداخلية ووزارة الصحة ووزارة التجارة ووزارة الشؤون البلدية والقروية.

٢– الحدود المكانية

يقتصر نطاق هذا البحث على المملكة العربية السعودية.

٣– الحدود الزمانية

من تاريخ بداية وتفشي "وباء كورونا 1441/04/04ه الموافق 2019/12/01م وحتى الانتهاء من كتابة البحث.

ثامناً– الدراسات السابقة

بعد البحث والاطلاع الموَسع على الدراسات العلمية السابقة سواءً عن طريق قواعد بيانات البحث العلمي للجامعات التي تشتمل على الدراسات القانونية المختصة، او عن طريق المكتبات المعتمدة كمكتبة الملك فهد الوطنية والمكتبة الرقمية السعودية، لم أجد –حسب اطلاعي– دراسة بهذا العنوان، ولكن عثرت على بعض الدراسات العلمية يمكن اعتبارها من أهم الدراسات ذات الصلة بموضوع البحث، سأقوم باستعراضها بحسب تاريخها من الأقدم الى الأحدث على النحو الآتي:

الدراسة الأولى: سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية في التشريع الليبي المقارن.

إعداد: التريكي، مراد محمد سالم، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، جامعة أم درمان الإسلامية، 1427هـ /2006م.

تناول الباحث دراسته من خلال تمهيد وأربعة فصول، حيث تناول في الفصل التمهيدي الأسس العامة للضبط الإداري في الحالات العادية، وتناول خلال الفصل الأول أحكام سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، وتناول خلال الفصل الثاني الضوابط العامة لنظرية الظروف الاستثنائية، وتناول خلال الفصل الثالث الأحكام القانونية لنظرية الظروف الاستثنائية في التشريع الليبي، وتناول خلال الفصل الرابع نظرية الظروف الاستثنائية في التشريعات المقارنة، ثم ختم البحث بأهم النتائج والتوصيات.

أوّلاً– أوجه التشابه

تتفق الدراسة السابقة مع الدراسة الحالية في أن كلاهما تطرق للضبط الإداري وأهدافه وسلطات الضبط الإداري بشكل عام.

ثانياً– أوجه الاختلاف

من حيث العنوان: جاءت الدراسة السابقة بعنوان سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية في التشريع الليبي المقارن، بينما جاءت الدراسة الحالية بعنوان مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الضبطية للمحافظة على الصحة العامة ومنع انتشار وباء كورونا COVID -19.

من حيث الهدف: هدف الدراسة السابقة دراسة حدود سلطات الضبط الإداري في دولة ليبيا في الأحوال العادية والاستثنائية، بينما هدف الدراسة الحالّية يتعلق بإيضاح مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين نتيجة لاتخاذ الإجراءات الضبطية والظروف الاستثنائية وأثرها على أعمال السلطة الإدارية، ودراسة أنواع وحدود التعويض عن الأعمال الضبطية المشروعة التي تتخذها الدولة لمكافحة انتشار فيروس كورونا.

من حيث موضوعات الدراسة: تناولت الدراسة السابقة موضوعاتها الأسس العامة للضبط الإداري في الأحوال العادية وسلطات الضبط الإداري والضوابط العامة لنظرية الظروف الاستثنائية، والأحكام القانونية لنظرية الظروف الاستثنائية في التشريع الليبي بينما تناولت الدراسة الحالّية موضوعاتها في الضبط الإداري كجزءٍ من الدراسة وذلك في حالة الظروف الاستثنائية بالإضافة الى التكييف القانوني لوباء كوفيد19، ومدى مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين والأساس القانوني لذلك.

من حيث النطاق المكاني: تناولت الدراسة السابقة سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية في التشريع الليبي المقارن بينما تناولت هذه الدراسة سلطة الضبط الإداري كجزئية من البحث وذلك في المملكة العربية السعودية.

الدراسة الثانية: المسئولية الإدارية بدون خطأ

إعداد: العتيبي، عبد المجيد بن بدر، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير في قسم السياسة الشرعية، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، 1430هـ/ 2009م.

تناول الباحث دراسته بمقدمة و تمهيد وثلاثة فصول، حيث تناول في الفصل التمهيدي مفهوم المسئولية فقهاً ونظاماً، ومفهوم المسئولية الإدارية بدون خطأ، وتناول خلال الفصل الأول نشأة وأساس المسئولية الإدارية بدون خطأ فقهاً ونظاماً، وتناول في الفصل الثاني أركان المسئولية الإدارية بدون خطأ -ركن الضرر مفهومه وأنواعه، وركن علاقة السببية مفهومه وانتفاء علاقة السببية-، وتناول في الفصل الثالث حالات المسئولية الإدارية بدون خطأ، وذلك من ناحية علاقة الإدارة بموظفيها فقهاً ونظاماً، وحالات مسئولية الإدارة بدون خطأ في علاقتها بسائر المواطنين فقهاً ونظاماً.

*** أوجه التشابه والاختلاف بين الدراسة السابقة والدارسة الحالية**

أولاً- أوجه التشـــــــابـــــــه

تتفق الدراسة السابقة مع الدراسة الحالية في أن كلاً من الدراستين قد اشتملتا على موضوع المسئولية بلا خطأ.

ثانياً- أوجه الاختلاف

من حيث العنوان: جاءت الدراسة السابقة بعنوان المسئولية الإدارية بدون خطأ، بينما جاء الدراسة الحالية تحت عنوان مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الضبطية للمحافظة على الصحة العامة ومنع انتشار وباء كورونا COVID 19- (دراسة تحليلية).

من حيث الهدف: هدف الدراسة السابقة بيان الجوانب المختلفة لمسؤولية الإدارة بدون خطأ في الظروف العادية، أما الدراسة الحالية فهدفت إلى التعرف على التكييف القانوني لجائحة كورونا والإجراءات المتخذة لمواجهته، وحدود مسئولية الدولة عن تعويض المتضررين من تلك الإجراءات الضبطية وحدود ذلك التعويض (دراسة تحليلية).

من حيث موضوعات الدراسة: أوضحت الدراسة السابقة ما يتعلق بالمسئولية الإدارية بدون خطأ من إيضاح لمفهومها ونشأتها وأساس تلك المسئولية، والمبادئ التي قامت عليها، وأركانها وحالاتها ومدى مسئولية الإدارة عن الضرر المادي والمعنوي، ونظريات تحديد علاقة ركن السببية، بينما تناولت الدراسة الحالية العديد من الموضوعات التي أغفلتها الدراسة السابقة يأتي بمقدمتها

التكييف القانوني لجائحة كورونا وضوابط الإجراءات الضبطية المتخذة للتصدي له، مع دراسة لمسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين منها وضوابط ذلك، والمبادرات التي قامت بها الدولة لتخفيف أعباء هذه الجائحة.

الدراسة الثالثة: المسؤولية الإدارية في حالة انعدام الخطأ في النظام الإداري والفقه الإسلامي

إعداد: يعقوب، حسين إبراهيم، رسالة ماجستير، كلية الشريعة وأصول الدين قسم الأنظمة، جامعة الملك خالد بأبها، 1431ه/ 2010م.

تناول الباحث دراسته من خلال تمهيد وثلاثة فصول، حيث تناول بالفصل التمهيدي ماهية المسئولية الإدارية ونشأتها وأنواعها بين النظام الإداري والفقه الإسلامي، وتناول في ثنايا الفصل الأول التعريف بالمسئولية الإدارية في حالة انعدام الخطأ وخصائصها في النظام الإداري والفقه الاسلامي، وتناول بالفصل الثاني أركان المسئولية في حالة انعدام الخطأ وأساسها في النظام الإداري والفقه الإسلامي، وتناول بالفصل الثالث الأثر المترتب على المسئولية الإدارية في حالة انعدام الخطأ والجهة المختصة بنظر الدعوى في النظام الإداري والفقه الاسلامي، ثم ختم البحث بأهم النتائج والتوصيات.

*** أوجه التشابه والاختلاف بين الدراسة السابقة والدارسة الحالية**

أولاً– أوجه التشابه

تتفق الدراسة السابقة مع الدراسة الحالية في أن كلاً من الدراستين قد تناولتا موضوع المسؤولية الإدارية عند انعدام الخطأ والتعويض كأثر من آثار المسؤولية.

ثانياً– أوجه الاختلاف

من حيث العنوان: جاءت الدراسة السابقة بعنوان المسؤولية الإدارية في حالة انعدام الخطأ في النظام الإداري والفقه الإسلامي، بينما جاءت الدراسة الحالية تحت عنوان مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الضبطية للمحافظة على الصحة العامة ومنع انتشار وباء كورونا COVID -19

من حيث الهدف: هدف الدراسة السابقة المقارنة بين النظام الإداري والفقه الإسلامي من حيث المسؤولية في حالة انعدام الخطأ إجمالاً، أما الدراسة الحالية فهدفت إلى التعرف على ضوابط المسؤولية بدون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية وحدود مسؤولية الدولة عن التعويض فيها.

من حيث موضوعات الدراسة: تناولت الدراسة السابقة موضوع المسؤولية الإدارية من حيث انعدام الخطأ في الظروف العادية وآثارها وذلك بالمقارنة بين النظام الإداري والفقه الإسلامي، بينما تتناول الدراسة الحالية المسؤولية الإدارية بدون خطأ متمثلة بحدود مسؤولية الدولة عن تعويض الاضرار الناتجة عن الإجراءات الضبطية المتخذة للمصلحة العامة وذلك في الظروف الاستثنائية.

الدراسة الرابعة: المسؤولية الإدارية دون خطأ وأهم تطبيقاتها في القضاء الإداري

إعداد: بريك عبد الرحمن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر،1431ه/ 2010م

تناول الباحث دراسته من خلال فصلين، حيث تناول بالفصل الأوّل نشأة وتطور المسؤولية الإدارية دون خطأ وأسسها القانونية، ثم تناول خلال الفصل الثاني تطبيقات المسؤولة الإدارية دون خطأ في القضاء الإداري الجزائري، وذلك على أساس المخاطر وعلى أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ثُمّ ختم البحث بأهم النتائج والتوصيات.

أوّلاً– أوجه التشابه

تتفق الدراسة السابقة مع الدراسة الحالية في أن كلتا الدراستين تطرقت الى مبحث المسؤولية الإدارية دون خطأ وأسسها القانونية.

ثانياً– أوجه الاختلاف

من حيث العنوان: جاءت الدراسة السابقة بعنوان المسؤولية الإدارية دون خطأ وأهم تطبيقاتها في القضاء الإداري، بينما جاءت الدراسة الحالية تحت عنوان مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الضبطية للمحافظة على الصحة العامة ومنع انتشار وباء كورونا COVID -19.

من حيث الهدف: هدف الدراسة السابقة تركَز على دراسة المسؤولية الإدارية دون خطأ وأساسها القانوني من الناحية النظرية ومن الناحية التطبيقية على القضاء الجزائري، وهدف الدراسة الحاليّة يتعلق بإيضاح مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين نتيجة لاتخاذ الإجراءات الضبطية والظروف الاستثنائية وأثرها على أعمال السلطة الإدارية، ودراسة أنواع وحدود التعويض عن الأعمال الضبطية المشروعة التي تتخذها الدولة.

من حيث موضوعات الدراسة: تناولت الدراسة السابقة نشأة وتطور المسؤولية الإدارية دون خطأ وأسسها القانونية، وتطبيقات المسؤولية الإدارية دون خطأ في القضاء الإداري الجزائري، بينما تناولت الدراسة الحاليّة التكييف القانوني لجائحة كورونا

وضوابط الإجراءات الضبطية، وحدود مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من هذه الإجراءات الضبطية، ومبادرات الدولة لتخفيف أعباء هذه الجائحة.

من حيث النطاق المكاني: تناولت الدراسة السابقة المسؤولية الإدارية بدون خطأ وتطبيقاتها في الجزائر بينما تناولت هذه الدراسة المسؤولية الإدارية بدون خطأ في المملكة العربية السعودية ضمن مواضيع الدراسة.

الدراسة الخامسة: مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية

إعداد: الناصري، شمسة مفتاح أحمد، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 1439ه، 2018م.

تناولت الباحثة دراستها خلال تمهيد، وفصلين، حيث تناولت خلال الفصل التمهيدي التعريف بالمسؤولية الإدارية، وتناولت بالفصل الأول المسؤولية الإدارية عن القرارات غير المشروعة" عدم المشروعية شكلاً وموضوعاً"، وتناولت خلال الفصل الثاني المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة، وأساسها، وختمت بأهم النتائج والتوصيات.

*** أوجه التشابه والاختلاف بين الدراسة السابقة والدارسة الحالية**

أولاً– أوجه التشابه

تتفق الدراسة السابقة مع الدراسة الحالية في أن كلاً من الدراستين تناولتا المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة وأساسها.

ثانياً– أوجه الاختلاف

من حيث العنوان: جاءت الدراسة السابقة بعنوان مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، بينما جاءت الدراسة الحالية بعنوان مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الضبطية للمحافظة على الصحة العامة ومنع انتشار وباء كورونا. COVID -19

من حيث الهدف: هدفت الدراسة السابقة الى بيان مسؤولية جهة الإدارة عن القرارات الإدارية المشروعة وغير المشروعة في ضوء ما استقر عليه الفقه والقضاء المقارن في كل من مصر وفرنسا وتطبيقات دولة الامارات وفي ظل الظروف العادية، أما الدراسة الحالية فهدفت إلى التعرف على مسئولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الإدارية الضبطية المشروعة فقط "بدون خطأ" وذلك في الظروف الاستثنائية المتمثلة بجائحة كورونا.

من حيث موضوعات الدراسة: أوضحت الدراسة السابقة ما يتعلق بالمسئولية الإدارية عن القرارات الإدارية غير المشروعة والمشروعة من صور عدم المشروعية الشكلية للقرار، وعدم المشروعية الموضوعية للقرار الإداري والأثر المترتب على ذلك، والمسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة وأساسها وشروطها بشكل عام، بينما تناولت الدراسة الحالية العديد من الموضوعات التي أغفلتها الدراسة السابقة بحكم اختصاصها فقط عن القرارات الإدارية المشروعة يأتي بمقدمة هذه الموضوعات نظرية الظروف الطارئة وضوابط الإجراءات الضبطية فيها، مع دراسة لحدود مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين منها، والإجراءات الضبطية المتخذة بالإضافة لمبادرات الدولة لتخفيف أعباء هذه الجائحة.

من حيث النطاق المكاني: تناولت الدراسة السابقة ما يتعلق بمسؤولية جهة الإدارة عن القرارات الإدارية المشروعة وغير المشروعة تتبعاً للفقه والقضاء المقارن في مصر وفرنسا مع إضافة تطبيقات لدولة الامارات في ذات الشأن، أما الدراسة الحالية فتتناول دراسة المسؤولية الإدارية عن الإجراءات الضبطية المشروعة والتعويض عنها في المملكة العربية السعودية.

عاشراً– منهج البحث

نظراً لطبيعة موضوع البحث سأعتمد في معالجته –مستعيناً بالله تعالى– على المنهج التحليلي، مع الالتزام بأن تكون كتابتي ضمن هذا المنهج قدر الإمكان، متبعاً في ذلك الخطوات التالية:–

أ– أجمع المادة العلمية وأستقيها من مصادرها الأصلية سواء أكانت فقهية أو نظامية، مع دراسة المعطيات العلمية بما يخدم خطة وأهداف الدراسة.

وسوف ألتزم في ذلك بالآتي:–

١– عزو الآيات القرآنية الكريمة، ببيان اسم السورة ورقم الآية، وكتابتها بالرسم العثماني.

٢– تخريَج الأحاديث النبوية الشريفة إلى مظانها المشهورة.

٣– التعريف بالمفردات الغريبة والمصطلحات العلمية الواردة في البحث على أن يكون ذلك بهامش البحث.

٤– سأقوم بجمع المادة العلمية من الوسائل الأساسية لبحوث الأنظمة كالمكتبات العامة والخاصة والمقابلات وعمل الاستبانات متى تطلب البحث ذلك هذا، بالإضافة لمواقع الانترنت أو أي وسائل أخرى وسأعتمد في ذلك على الأدوات المتعارف عليها في بحوث الأنظمة والتي من أبرزها:–

* الكتب العلمية العامة في القانون الإداري والخاصة بالضبط الإداري وكذلك الكتب المساعدة والتي تخدم خطة وأهداف البحث.

* البحوث العلمية والدراسات السابقة في تخصص الأنظمة ذات الصلة بموضوع الدراسة.

* التشريعات الوطنية المختلفة كالأنظمة العادية والفرعية كالنظام الأساسي للحكم ونظام ديوان المظالم.

* الاستفادة من كل ما هو جديد من التقارير والقرارات والوثائق والتحليلات النظامية لفقهاء القانون، بالإضافة للوائح التنفيذية للأنظمة ذات الصلة، وأي أدوات أخرى ذات صلة بالبحث سعياً للوصول للنتائج المرجوة من الدراسة.

* الأحكام القضائية المتعلّقة بالموضوع إن وجدت.

ب- اتباع التوثيق العلمي في التهميش بطريقة علمية موحدة وذلك وفقاً لمناهج البحث العلمي بدءً بذكر المؤلف ثم عنوان المرجع واسم المترجم أو المحقق (إن وجد) وبقية المعلومات عن المرجع كتاريخ الطبع وعددها ورقم الجزء إذا كان من أجزاء والناشر ورقم الصفحة بين قوسين (...) وذلك عند ذكر المرجع للمرة الأولى. فإن تكرر أكتفي بذكر المؤلف ثم عنوان المرجع مع عبارة (مرجع سابق) ورقم الصفحة.

ج- الاهتمام بعلامات الترقيم والقواعد الاملائية في البحث.

د- عمل الفهارس العلمية اللازمة والمتعارف عليها في بحوث الأنظمة إلى جانب وضع الملاحق اللازمة (إن وجدت).

الفصل التمهيدي: في التعريف بمصطلحات عنوان البحث والمصطلحات ذات العلاقة

من المفيد في الدراسات ذات الصلة بالقضايا والأحكام النظامية، أن يحدد الباحث المعاني والدلالات التي تتعلق بموضوع البحث، وهي مهمة في بيان المعنى المراد منه، والهدف المنشود في كتابة البحث العلمي.

فالمفهوم والمصطلح بهذا المعنى هو بمثابة الوسيلة الرمزية المختلفة والواضحة التي يستعين بها الدارس للتعبير عن معنى أو معان وأفكار معينة يراد من خلالها إيصال الفكرة إلى المعنيين بالموضوع، الذي يراد توطئته لتجليته ومعرفة تفاصيله وتقصي أحواله(الساعتي، ١٩٨٢: ٩).

المبحث الأول: مفهوم مسؤولية الدولة وصورها

لقد اقتضت ضرورات الحياة في الدول الحديثة أن تقوم الدولة بالتدخل في شتى المجالات، حيث تطورت وظائف الدولة من مجرد دولة حارسة تقوم بحماية إقليمها من الاعتداءات الخارجية التي قد تقع عليه، وتوفير الأمن الداخلي، وإقامة العدل بين مواطنيها إلى دولة متدخلة تقوم بممارسة العديد من الأعمال والأنشطة التي كانت متروكة من قبل للنشاط الفردي، سواءً في المجالات السياسية أو الاقتصادية أو التعليمية أو الاجتماعية، وذلك لإشباع حاجات المواطنين وتسيير الأجهزة الإدارية، ولذلك كان من البديهي أن تُثار مسؤولية الدولة عن أعمالها وأنشطتها المختلفة.

حيث تقوم مسؤولية الدولة بصفة أصلية على أساس توافر الخطأ في مسلك الإدارة، هذا الخطأ الذي يترتب عليه ضرر على الأفراد داخل هذه الدولة، حيث يترتب على هذا الضرر الناتج عن خطأ الدولة طلب المضرور للتعويض عنه.

وعلى هذا النحو فإن الأصل العام أن مسؤولية الإدارة تتأسس في المقام الأول على فكرة الخطأ الإداري، بمعنى أن سبب مطالبة الفرد بالتعويض تتمثل كقاعدة عامة في عمل إداري خاطئ، وهذا الخطأ قد يكون قراراً إدارياً غير مشروع، كما قد يكون عملاً مادياً بحتاً، الأمر الذي يدفع الفرد للمطالبة بالتعويض أمام المحكمة المختصة، وإذا كان هذا هو الأصل فقد ظهر أساس آخر تكميلي لمسؤولية الإدارة يقوم على أساس مسؤولية الإدارة على أساس عدم الخطأ.

لذا سأتناول في هذا المبحث مفهوم مسؤولية الدولة، وصورها، وذلك من خلال مطلبين، على النحو الآتي:-

المطلب الأول: مفهوم مسؤولية الدولة

الأصل أن تقوم الإدارة بأعمالها مطابقة للأنظمة القائمة في الدولة ومقيدة بتلك الأنظمة، إلا أنه قد يحصل من هذه الإدارة ما يخالف الأنظمة والقوانين أو يسبب الضرر للأفراد، ولو كان هذا العمل مشروعاً، وهنا تقوم المسؤولية الإدارية.

فقد تم تعريف تلك المسؤولية بأنها:(التزام الإدارة بإصلاح ضرر أحدثته لشخص ما عن طريق الخطأ، أو في بعض الحالات التي حددها القانون عن المخاطر التي تنتج عن نشاطٍ معين)(عبد السميع، ٢٠٠٣: ١١).

وقيل بأنها:(الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائياً بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعلها المشروع أو غير المشروع على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري أو على أساس نظرية المخاطر)(شطناوي، ٢٠٠٨: ٤٤).

وقيل بأنها:(التقنية القانونية التي تتكون أساساً من تداخل إداري ينقل بمقتضاه عبء الضرر الذي وقع على شخص مباشر بفعل قوانين الطبيعة أو البيولوجيا أو السيكولوجية أو القوانين الاجتماعية إلى شخص آخر يُنظر إليه أنه الشخص الذي يجب أن يتحمل هذا العبء)(خليفة، ٢٠٠٧: ٢١).

نلاحظ من هذه التعريفات أنها اشتركت في ثلاثة عناصر أساسية وهي الخطأ الحاصل من قِبل الإدارة نتيجة عملها غير المشروع أو المخالف للأنظمة في بعض الأحيان، أو نتيجة عملها المشروع في أحيان أخرى، والضرر الذي يلحق الأفراد نتيجة نشاط الإدارة، والعلاقة السببية بينهما.

فالمسؤولية الإدارية تمثل أحد أنماط المسؤولية القانونية بوجه عام، ومن ثم فإنها لا تختلف عن المسؤولية المدنية من حيث الإطار العام أو المضمون، بل يكمن تميزها في الطبيعة الإدارية لشخص المسئول من زاوية، ومدى ارتباط النشاط الذي يمارسه هذا الأخير بتسيير وإدارة أحد المرافق العامة من ناحية أخرى، ولقد وُجِد اتجاهان بارزان في هذا المضمار، هما:-

الاتجاه العضوي: فالمسؤولية عند أنصار هذا الاتجاه هي تلك المسؤولية التي يتحمل عبئها الأشخاص العامة أو مقاولو الأشغال العامة أو المرافق التابعة للدولة.

الاتجاه الوظيفي: والمسؤولية الإدارية وفقاً لهذا الاتجاه هي وسيلة يتم من خلالها تحقيق أهداف معينة تجمع بين مصالح المضرور من جانب والصالح العام من جانب آخر(عبد السميع، ٢٠٠٣: ١٢-١٣).

وعليه يمكن القول إن الإدارة تكون مسؤولة عما ينشأ عنها من ضرر نتيجة الخطأ الذي اقترفته وسبَب ضرراً للآخرين أو نتيجة عمل مشروع قامت به وسبب ضرراً للآخرين بشرط تحقق رابطة السببية بين الخطأ والضرر أو بين الضرر ونشاط الإدارة.

المطلب الثاني: صور مسؤولية الدولة

ظهر نوعان من المسؤولية الإدارية بعد أن ساد مبدأ عدم مسؤولية الإدارة حقباً طويلة من الزمن، وهما مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ (الأعمال الإدارية غير المشروعة) ومسؤولية الإدارة بلا خطأ (نظرية المخاطر)، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:-

أولاً- مسؤولية الإدارة عن أعمالها على أساس الخطأ

تُعد مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ أمراً طبيعياً يقبله العقل والمنطق القانوني، ولا تثير جدلاً ولا تحويراً فلسفياً لتبريرها، فالمنطق والعقل يفرضان على من ارتكب خطأ بنفسه أو بواسطة ممثليه الشرعيين أن يلتزم بإصلاح الضرر الناجم عن هذا الخطأ(فودة، ١٩٩٤: ١٣٩).

تتمثل مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها غير المشروعة سواءً أكانت هذه الأعمال أعمالاً مادية أم أعمالاً قانونية، ويُقصد بالأعمال المادية تلك الأعمال التي تأتيها الإدارة دون أن تقصد من ورائها إحداث آثار قانونية، ولكن النظام يرتب عليها أحكاماً معينة كبناء المنشآت العامة، والجسور والحدائق العامة وغيرها من المرافق المصلحية(الشلبي، ٢٠٠٥: ٧-٨).

أما الأعمال القانونية فيُقصد بها الأعمال الإدارية التي تتجه فيها إرادة الإدارة إلى تحقيق أثر قانوني معين، وهذه الأعمال تُقسم بدورها إلى: أعمال قانونية تصَدر بإرادة الإدارة المنفردة، أي من جانب الإدارة دون مشاركة من الأفراد، وهذه الأعمال تشمل القرارات الإدارية بكل أنواعها وآثارها، وفي هذا النوع تكون مسؤولية الإدارة قائمة على أساس الخطأ أي أن سبب مطالبة الفرد بالتعويض تتمثل كقاعدة عامة في عمل إداري خاطئ، كان هو السبب المباشر في إلحاق الضرر بأحد الأفراد، وهذا الخطأ قد يكون قراراً إدارياً غير مشروع، كما قد يكون عملاً مادياً بحتاً، الأمر الذي يدفع الفرد للمطالبة بالتعويض أمام المحكمة المختصة(عويس، ٢٠١١: ٨٧-٩١).

فالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ تقوم على ثلاثة أركان تتمثل في الخطـــأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وهي تتقارب إلى حد كبير مع الشروط الواجب توافرها في المسؤولية المدنية، إلا أن الخطأ في نطاق المسؤولية الإدارية يختلف عن

الخطأ في مجال المسؤولية المدنية، فالخطأ الذي يؤدي إلى مسؤولية الإدارة هو الخطأ المرفقي، فالقضاء الإداري يميز بين الخطأ المرفقي الذي ينسب إلى الإدارة التي تتحمل عبء التعويض، وينعقد الاختصاص بشأنه للقضاء الإداري، والخطأ الشخصي الذي ينسب إلى الموظف ويسأل عنه من ماله الخاص ويكون الاختصاص فيه للقضاء العادي.

ثانياً– مسؤولية الإدارة بلا خطأ

إذا كان الأصل هو قيام مسؤولية الإدارة بالدرجة الأولى على وجود عمل إداري خاطئ، إلا أنه بجانب هذا الأساس ظهر أساس آخر تكميلي لمسؤولية الإدارة، لا يقوم على أساس فكرة الخطأ وحده، وإنما أيضاً على أساس عدم الخطأ(جعفر، ١٩٨٧: ٦٩-٧٠).

حيث نص ديوان المظالم على (استقرار قضاء ديوان المظالم على الأخذ بمبدأ مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر (المسؤولية دون خطأ من جانبها) وهنا لا يشترط سوى الضرر وعلاقة السببية بين الضرر والنشاط الإداري المشروع، والأخذ بهذه المسؤولية جاء على سبيل الاستثناء لاعتبارات العدالة تأسيساً على قوله- ρ- (لا ضرر ولا ضرار)(مسند عبد الله بن عباس:٥/٥٥).

وقد سميت هذه المسؤولية باسم المسؤولية على أساس المخاطر أو المسؤولية على أساس تحمل المخاطر، إلا أن هذه التسمية منتقدة وليست جامعة مانعة لكل الأضرار التي قد تلحق بالأفراد، إذ إن تحمل تبعة المخاطر تفترض وجود عمل أو نشاط من جانب الإدارة ينطوي على المخاطر، أو أي نوع من أنواع تلك المخاطر، ولا يمكن تطبيق هذه النظرية بهذه التسمية على بعض أنشطة الإدارة والتي لا تنطوي على مخاطر، ولهذا يرى بعض الشراح بأن التسمية الجامعة والأقرب للدقة والصواب هي مسؤولية الإدارة بدون خطأ(الفار، ٢٠٠٢: ١٨٤).

ووفقاً لهذا المسؤولية فقد بدأ القضاء الإداري تدريجياً يشيد ويبني نظريته القضائية في المسؤولية على أساس آخر مختلف عن الأساس الأول الذي بنى عليه قواعد المسؤولية الإدارية، ويتجلى هذا الأساس فيما يسمى بالمسؤولية الإدارية بلا خطأ(شطناوي، ٢٠٠٨: ٢٤٣).

فالقضاء الإداري أصبح يعتمد على نوعين من المسؤولية الإدارية أحدهما المسؤولية الإدارية الأساسية وهي نظرية المسؤولية الأصلية التقليدية القائمة على أساس الخطأ، والثانية المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر بدون خطأ والتي تقوم كلما ترتب على نشاط الإدارة ضرر أصاب الأفراد أو المواطنين ولو كان هذا النشاط مشروع، فهي مسؤولية استثنائية أو مسؤولية مكملة لنظرية المسؤولية الأصلية(الحلو، ٢٠٠٤: ١٥٢).

ومن خلال هذا النوع من المسؤولية تتم مساءلة الإدارة على أساس ركني الضرر وعلاقة السببية فيما بينهما دون وجود خطأ من جانب الإدارة، وتنعقد مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الضرر الذي أصاب المتضرر نتيجة قيامها بالنشاط وممارستها لأعمالها

حتى ولو لم يصدر عنها أي خطأ، ويقع على عاتق المتضرر عبء إثبات العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه دون حاجة إلى إثبات خطأ الإدارة(الجميلي، ١٩٩٥: ٨٨).

وتتميز هذه المسؤولية بأنها احتياطية أو استثنائية، فالأصل أن مسؤولية الإدارة لا تقوم إلا إذا ثبت وقوع خطأ مرفقي من جانبها، ولكن هناك حالات خاصة يتعارض فيها اشتراط توافر الخطأ وفكرة العدالة تعارضاً صارخاً، ولهذا تم إرساء نظرية المسؤولية الإدارية بلا خطأ(فوده، ١٩٩٤: ١٩٥).

والسبب في ظهور هذا الاتجاه الحديث هو مقتضيات العدالة التي تؤدي إلى تعويض الأفراد عن الأضرار الاستثنائية الناجمة عن نشاط الإدارة رغم مشروعيته، لكن تلك المسؤولية ليست قاعدة عامة بل أسهم في تقريرها القضاء الإداري في حالات محددة واستثنائية والتي يطلق عليها المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر.

فتقرير مسؤولية الإدارة بلا خطأ لا يتضمن إدانة لمسلك الإدارة، ولا يعد من قبيل اللوم أو التوبيخ أو العتاب عليها، فهي لم تقترف أي جُرم، ولم ترتكب أي خطأ، وكل ما هنالك أن نشاطها الخطِر قد أحدث ضرراً ببعض الأفراد، وهذه المسؤولية تقوم على ركنين أساسيين هما الضرر والعلاقة السببية بين الضرر ونشاط الإدارة.

المبحث الثاني: مفهوم الظروف الاستثنائية وأثرها على أعمال السلطة الإدارية

يعتبر موضوع الظروف الاستثنائية من الموضوعات العامة التي تثور دراستها على نطاق واسع في ظل النظم القانونية الوضعية المعاصرة، بسبب كونها من الأمور التي تعترض حياة الكثير من الدول باستمرار، ونظام الحكم في الدولة الإسلامية لم يكن بمنأى عن ذلك، فالدول الإسلامية يمكن كذلك أن تتعرض إلى نفس المخاطر، كالحروب والمجاعات، والأوبئة، مما يترتب على هذه الأوضاع من صعوبة أمام ولاة الأمر في مواجهتها بالطرق العادية، ولا يكون أمامهم من منفذ سوى الخروج على تلك الطرق العادية الى طرق أخرى استثنائية بقصد كبح جماح هذه الظروف الغير عادية.

لذا سأتناول في هذا المبحث مفهوم الظروف الاستثنائية وأثرها على أعمال السلطة الإدارية، وذلك من خلال مطلبين على النحو الآتي:-

المطلب الأول: تعريف الظروف الاستثنائية وشروط تحققها

تبرز أهمية دراسة نظرية الظروف الاستثنائية من خلال ارتباطها الوثيق بعمل هيئات الضبط الإداري التي قد تواجه ظروفاً استثنائية معينة تعرَض أمن الدولة ونظامها العام للخطر وتعصف بكيانها السياسي مما يجعل هذه الهيئات مضطرة لاتخاذ إجراءات وتدابير واسعة لمواجهة هذه الظروف ودفعها، والتي ما كانت لتتخذها في ظل الظروف العادية، وبمعنى آخر إن من شأن الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري السماح لسلطات الضبط بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجاً على مبدأ

المشروعية، ولكنها تعتبر مشروعة في الظروف الاستثنائية التي تهدد النظام العام للدولة، وعليه تتفلت هذه القرارات من الخضوع لمبدأ المشروعية الذي تقتضيه الظروف العادية.

الفرع الأول: تعريف الظروف الاستثنائية

ظهر اختلاف بين شراح الأنظمة حول تسمية هذه النظرية، فأطلق عليها البعض مسمى "نظرية الضرورة"، وأطلق عليها البعض الآخر "نظرية فترة الأزمة"، فيما سماها البعض الآخر اسم نظرية "سلطات الحرب"(الشوبكي، ٢٠٠١: ٧٥).

وعلى الرغم من اختلاف الظروف والتسميات التي تطلق على هذه النظرية بين شراح الأنظمة إلا أنهم يتفقوا جميعاً على أنها تؤدي إلى توسيع اختصاصات السلطات المختصة على حساب حقوق وحريات الأفراد، لكن إعمال هذه النظريات لا يعني تحلل الإدارة من مبدأ المشروعية وعدم خضوعها إليه بشكل مطلق وبدون ضوابط أو معايير، وإنما يعني توسيع المشروعية بما يمكن الإدارة من أداء مهامها في ظل هذه الظروف(الحلو، ١٩٩٥: ٥٢).

فقد عرفها البعض بأنها:(الحالة التي تقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات أكثر اتساعاً لها في الظروف العادية، نظراً لما يهدد سلامة الدولة وأمنها)(الجرف، ١٩٩٦: ٢٦).

فالأعمال التي كانت غير مشروعة في الظروف العادية تعتبر مشروعة في الظروف الاستثنائية، إذا كانت مخصصة للأهداف التي رسمها المنظم، وأكدها القضاء، فإذا استطاعت الإدارة مواجهة تلك الحالات الاستثنائية بإتباع التشريعات العادية وتغلبت عليها، ولم يتغير على الدولة بالنسبة لأمنها وسلامتها شيء، لا يتم اللجوء في هذه الحالة إلى النصوص التشريعية الاستثنائية، وإذا لجأت الإدارة إلى النصوص التشريعية الاستثنائية في هذه الحالة كان هذا التصرف باطلاً(حافظ، د.ت.: ٤٥).

وعليه فإن مدلول هذه النظرية يؤكد بأن بعض القرارات غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها القضاء مشروعة إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة بسبب حدوث ظروف استثنائية، وهكذا تتحلل الإدارة مؤقتاً من قيود المشروعية العامة للتمتع باختصاص واسع لم يرد به نص(الطماوي، د.ت.: ١١٢).

فالغاية من مواجهة تلك الظروف الاستثنائية وتوسيع سلطات الإدارة، هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وحماية النظام العامة والسلامة العامة، ضمن الضوابط والأصول التي رسمها المنظم، ولا يكون هدفها إلا الصالح العام، وإذا اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة اعتبر التصرف باطلاً واعتبر خروجاً على مبدأ المشروعية، فهي ظروف مؤقتة لها نهاية بانتهاء الحالة الواقعية(الهياجنة، ١٩٨٨: ٤٥؛ خليل، ١٩٦٨: ١/١٥٤).

ومن خلال ما سبق يمكن القول إن الظروف الاستثنائية هي: "تمتع السلطات الإدارية باختصاصات وسلطات أوسع في تعاملها مع الأنظمة واللوائح لظروف طارئة أياً كانت هذه الظروف من حروب أو أزمات ليتسنى لها مواجهة تلك المستجدات الطارئة".

فنظرية الظروف الاستثنائية لا تعني الخروج على مبدأ المشروعية، ولا تُعد استثناءً على هذا المبدأ، بل هي توسيع لنطاق المشروعية، بما يسمح بإعطاء الإدارة سلطة أوسع لمواجهة الظروف غير العادية، فالنصوص العادية لا تحكم الظروف غير العادية، مع ضرورة تقيد الإدارة دائماً بتحقيق المصلحة العامة.

كما وأن نظرية الظروف الاستثنائية لا تعني خروج تصرفات الإدارة وأعمالها من الرقابة القضائية بل تظل رقابة القضاء الإداري على تصرفات الإدارة قائمة ومستمرة سواءً في ظل الظروف العادية أو في ظل الظروف الاستثنائية.

الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

على الرغم مما يتقرر للإدارة من سلطات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية، فإن نشاطها يخضع مع ذلك إلى أصول وضوابط معينة، والهدف من هذه الضوابط هو منع الإدارة من الإسراف والتعسف في استعمال سلطاتها الواسعة، بحيث لا تنقلب إلى سلطة تحكمية مطلقة لا ضابط لها، وبالنتيجة تنال من حقوق الأفراد وحرياتهم العامة(خليل، د.ت.: ٧٣/١)،

وبالرغم من أن السلطات والاختصاصات الواسعة للإدارة لا تسمح بها ولا تجيزها النظم والقوانين العادية، بل تنتج عن الظروف الاستثنائية، ولكن هذا لا يعني أن تكون تصرفات الإدارة خالية من كل قيد أو شرط، إذ إن الأعمال التي تتخذها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية تبقى خاضعة للرقابة القضائية فهي ليست ثغرة في تطبيق مبدأ المشروعية، فالخضوع للرقابة القضائية تعد من أهم ضمانات نفاذ نظرية الظروف الاستثنائية، وتكون هذه الرقابة القضائية على عدة أمور، وتمثل قيود على الإدارة لضمان سلامة تصرفاتها في ظل الظروف الاستثنائية(علي، ١٩٧٨: ٧١-٧٢).

ونظراً لخطورة نظرية الظروف الاستثنائية والسلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في ظلها، كان لابد من تحديد هذه السلطات وإخضاعها لشروط معينة، حيث حدد القضاء الإداري حدوداً لهذه النظرية ووضع لها ضوابط تحكم سلوك الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، فاستلزم عدة شروط لتوسيع قواعد المشروعية العادية والعمل بالمشروعية الاستثنائية، وهذه الشروط هي(خماس، ١٩٨٨: ٤٦)

١- وجود الظروف الاستثنائية(كنعان، د.ت.: ٣١٤؛ بطيخ، د.ت.: ١٢٥)

يجب لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية أن يكون هناك خطر جسيم وحال يهدد سلامة الدولة وأمنها، وذلك بصرف النظر عن مصدر هذا الخطر سواء كان هذا المصدر طبيعي، أو بشري بفعل الإنسان، والخطر الجسيم هو خطر استثنائي في طبيعته ومداه، فيجب أن يكون الخطر غير مألوف، ولا يحدث في الغالب الأعم في مجريات الحياة اليومية، كما يجب أن يمس هذا الخطر مصالح حيوية منذراً بانهيارها، ولا يمكن دفعه بالوسائل العادية بل يجب دفعه بوسائل استثنائية.

وعليه يجب أن تكون سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مقصورة على هذه الظروف وحدها، وبالقدر الضروري لمواجهتها، وأن تقدر الضرورة بقدرها سواء من الناحية الزمنية أو من ناحية جدوى ومدى الإجراء المتخذ، ويعتبر هذا

أمراً مفروغاً منه بدايةً، فخروج هيئات الضبط الإداري عن القواعد التشريعية يكون من خلال الظروف الاستثنائية، حتى يمكن أن يكون في إطار من الشرعية الاستثنائية(الطماوي، د.ت.: ٥٤٩).

ومن الصعوبة الوقوف على مفهوم الظروف الاستثنائية التي تبرِّر خروج هيئات الضبط الإداري عن قواعد المشروعية العادية، حيث يطغى على فكرة الظروف الاستثنائية المرونة والنسبية، لذا فقد امتنع المنظم عن وضع تعريف ومعيار محدد للظروف الاستثنائية، إلا أن ذلك لا يعني استحالة الكشف عن وجود مثل هذه الظروف، حيث يقوم القاضي الإداري بمهمة استخلاص العناصر من الحالة الواقعية المعروضة أمامه للتعرف على وجود الظرف الاستثنائي مسترشداً بالظروف المكانية والزمانية المحيطة بالإجراء الاستثنائي(أبو مغلي، ١٩٩٩: ٤٣).

وقد استقر شراح الأنظمة على وجوب توافر وصفين في هذا الخطر هما(راشد، د.ت.: ١١٧):-

أ- الجسامة

وهذا معناه أن يكون الخطر على قدر من الجسامة، مما يجعل أمر دفعه بالوسائل النظامية العادية غير ممكن، فإذا أمكن دفعه بالوسائل النظامية العادية لا يعد جسيماً"(شيحا، ١٩٨٣: ٧٠٨؛ جمال الدين، د.ت.: ١٣٠).

إذاً يشترط أن يكون الخطر جسيماً حتى يتم تبرير العمل بهذه النظرية، ويرى جانب من شراح الأنظمة أنه يقصد بالخطر الجسيم الخطر الذي يخرج عن إطار الأخطار المعتادة، ويشمل الخطر غير المألوف من حيث النوع والمدى((جمال الدين، د.ت.: ١٥٩).

ب- أن يكون الخطر حالاً

الخطر الحال هو:(أن تبلغ الأحداث والظروف حداً تؤدي معه حالاً ومباشرةً إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية الدستورية)(غبريال، ١٩٨٨: ١٠٥).

ويكون الخطر حالاً حين تبلغ الأحداث أو الظروف حداً يترتب عليه المساس بالمصلحة موضوع الحماية(غبريال، د.ت.: ١٠٦).

فيجب أن يكون من شأن هذا الظرف الاستثنائي تهديد النظام العام في الدولة، أو التأثير السلبي على سير المرافق العامة بالدولة، وإذا انتفى وجود هذا الظرف انعدم أهم شرط في أعمال الظروف الاستثنائية التي تتخذها الإدارة.

٢- تعذُر مواجهة الظرف الاستثنائي بالقوانين العادية(شطناوي، د.ت.: ١٠٧/١؛ الشكراوي، د.ت.: ٤٤)

يلزم كذلك عدم كفاية الوسائل القانونية التي تحوزها الإدارة بموجب النظم والقوانين المعدة للأوقات والظروف العادية المألوفة، وبالنتيجة يجب أن يكون اتخاذ الإجراءات الاستثنائية هي الوسيلة الوحيدة واللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي(العتبلي، د.ت.: ٤٤).

ومعنى هذا الشرط أنه إذا ما حدث ظرف استثنائي، وكانت هناك قواعد قانونية أو دستورية قادرة على مواجهة هذا الظرف فإنه ينبغي اللجوء إلى هذه القواعد، أما إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف ففي هذه الحالة يجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي هذا الظرف، على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري(راشد، د.ت.: ١١٨).

وفقاً لهذا الشرط يجب أن يكون الإجراء الاستثنائي هو الوسيلة الوحيدة اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي، وهذا يتوقف على عدم كفاية الوسائل القانونية التي بحوزة الإدارة على مواجهة تلك الظروف الاستثنائية.

٣- استهداف الإدارة تحقيق المصلحة العامة(أبو الخير، ١٩٨٠: ٤٠٣؛ البدوي، ١٩٩٩: ٤/٢٥٥؛ النجار، ١٩٩٦: ١٠١)

يجب أن تهدف الإدارة من وراء إتباع نظرية الظروف الاستثنائية هو تحقيق المصلحة العامة، والمتمثلة في سلامة الدولة وحفظ كيانها القومي.

فلا تكفي الشروط السابقة للقول بتوافر الظروف الاستثنائية، بل يجب أن يكون الهدف من إقرار هذه الظروف الاستثنائية هو تحقيق المصلحة العامة وحدها، وتتمثل هذه المصلحة في ظل الظروف الاستثنائية الحفاظ على أمن الدولة وحفظ كيانها(العتبلي، د.ت.: ٤٧)، فشرط المصلحة العامة هو شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء كانت الظروف عادية أو استثنائية(راشد، د.ت.: ١١٩).

فيجب أن تكون تصرفات الإدارة في ظل الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية محكومة بتحقيق المصلحة العامة، ويراقب القضاء الإداري تحقيق هذا الهدف من عدمه.

ومن تطبيقات القضاء الإداري في ذلك طلب المدعي المقدم ضد إدارة الطرق والنقل بمنطقة المدينة المنورة بترحيل مسار مشروع قطار الحرمين والمحطات التابعة له عن مشروعه للدواجن، نظراً لما يسببه المشروع من أضرار على نظافة الدواجن وسلامتها، فلما كان هدف الإدارة هو تحقيق المصلحة العامة، وتقديمها على المصلحة الخاصة، فإن الدائرة انتهت إلى رفض طلب المدعي(ديوان المظالم).

وكذلك قرار ديوان المظالم برفض الدعوى المقدمة من المدعي المتضمن إلغاء قرار إنهاء خدماته من العمل كعمده، الثابت صدور القرار صحيحاً في أسبابه، لما ثبت من كون المدعي غير محبوب لدى أبناء حيه، لسوء أخلاقه، كما أنه أمي لا يقرأ ولا يكتب ويستعين بأشخاص أجانب في إدارة أعمال الحي- وقد أجازت النصوص النظامية لوزير الداخلية فصل العمدة أو نائبه وإنهاء خدماتهما للمصلحة العامة، وعليه تم رفض الدعوى المقدمة من المدعي(ديوان المظالم).

٤- مواجهة الظرف الاستثنائي بالقدر اللازم والضروري(كنعان، د.ت.: ٥٧؛ الشكراوي: ٤٦؛ الطماوي، د.ت.: ١٢٣-١٢٤)

إن سلطات الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية مقصورة على هذه الظروف وحدها، وبالقدر الضروري اللازم لمواجهتها، حيث ترتبط سلطة الإدارة الاستثنائية وجوداً وعدماً بالظروف الاستثنائية.

فيجب أن تتم مواجهة الظرف الاستثنائي بالقدر اللازمة والضروري لمواجهته، بمعنى عدم تعسف الإدارة وغلوها في أثناء قيامها بممارسة صلاحياتها الاستثنائية(العتبلي، د.ت.: ٤٦)

ويجب على القضاء الإداري أن يراقب مدى تناسب وانسجام الإجراءات والتدابير الاستثنائية مع جسامة الأسباب التي أوجبت على الإدارة اتخاذها، وعليه أن يبرر صفة المشروعية عليها، وعليه فإنه إذا مارست الإدارة سلطاتها الاستثنائية، فإن ذلك يلزم أن يكون مؤقتاً بالمدة التي يوجد فيها الظرف الاستثنائي وبالقدر الضروري واللازم لمواجهتها(عبيد، ١٩٧٣: ١١٣؛ الحلو، د.ت.: ٤٣؛ راشد، د.ت.: ١١٩).

وعليه يجب أن تقدر الضرورة بقدرها، حيث تسأل الإدارة عن الفعل الذي ارتكبته وتجاوزت فيه الحد المشروع مع مراعاة مدى تناسب الإجراء المتخذ مع طبيعة الظرف الاستثنائي، فالقاضي الإداري يقوم دائماً بتقرير مدى ملائمة الوسيلة المستخدمة مع درجة جسامة الحالة الاستثنائية، فإذا وجد أن الوسيلة أشد من درجة جسامة الخطر فإنه يحكم بعدم شرعية هذه الإجراءات الاستثنائية.

٥- انتهاء تصرفات الإدارة الاستثنائية بانتهاء الظرف الاستثنائي

تدور كافة سلطات الإدارة الاستثنائية وجوداً وعدماً مع الظرف الاستثنائي الذي تسبب في وجود هذه الإجراءات الاستثنائية، فبمجرد انتهاء هذا الظرف يجب أن ترجع الإدارة إلى ممارسة سلطاتها العادية، ولا يحق لها التمادي في استخدام تلك السلطة الاستثنائية التي قامت بناءً على الظرف الاستثنائي المؤقت(راشد، د.ت.: ١١٩؛ عبيد، د.ت.: ١١٣).

فصور الظروف الاستثنائية متعددة، وليست ثابتة على حالات محددة، فأي حالة استثنائية خطيرة شاذة غير مألوفة من شأنها التأثير على أمن وسلامة الدولة تعتبر ظرفاً استثنائياً، وهذا الظرف الاستثنائي ينتهي بانتهاء الحالة الواقعية التي بررت قيامه، فإذا كان سبب قيام الظرف الاستثنائي هو حالة الحرب أو الكوارث الطبيعية بالدولة أو تفشي الوباء فإن هذه الظروف الاستثنائية تنتهي بانتهاء كل ذلك.

المطلب الثاني: أثر الظروف الاستثنائية على أعمال السلطة الإدارية

تجد الدول في ظل الظروف الاستثنائية نفسها أمام اعتبارين لابد من ترجيح أحدهما على الآخر هما: احترام المشروعية مع ما يترتب على ذلك من تعريض مصالحها إلى الخطر لعجزها في ظل الظروف القائمة على حمايتها، أو تحدي ما يواجهها من أخطار

بما يقتضيه ذلك من التحرر من مبدأ المشروعية، واستبدال قواعده بقواعد أخرى بالقدر اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية(شيحا، د.ت.: ١٥٩).

ويرجع تبرير هذه النظرية أن النظام قد وُجد لتنظيم الحياة الاجتماعية، وبالتالي لا يجوز أن يؤدي احترام قواعده وأحكامه إلى نتائج عكسية ومناقضة للمصالح التي وجد من أجل صونها، وهذا ما يحدث في ظل الظروف الاستثنائية الطارئة، حيث يؤدي احترام مبدأ المشروعية إلى شلل الإدارة وفشلها وعجزها، مما يقتضي السماح بالخروج على الأحكام القانونية العادية تحت رقابة القضاء لإدامة سير المرافق العامة والمحافظة على النظام العام في المجتمع(شطناوي، ٢٠١١: ٩٩/١).

ويترتب على توافر شروط نظرية الظروف الاستثنائية مجموعة من الآثار النظامية التي تتيح للسلطة التنفيذية أن تتخذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة لمواجهة هذه الظروف، وتكمن خطورة هذه الآثار بالنظر إلى النتائج التي تترتب عليها مثل المساس الخطير بحقوق الأفراد وحرياتهم كالقبض والتحفظ على المشتبه بهم، والاعتقال، والاستجواب نتيجةً لهذه الظروف الاستثنائية أو حالة الضرورة.

أولاً- توسع صلاحيات الإدارة بصورة مؤقتة

عند حدوث ظروف استثنائية فإنه يتم توسيع صلاحيات هيئات الضبط بهدف حماية النظام العام، وقد نص النظام الأساسي للحكم في المملكة على أنه:(للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر، وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً)(حكم، ١٤١٢هـ).

يتضح من خلال ذلك أن المنظم السعودي وغيره من القوانين(علي، ١٩٧٧: ٣٦)، قد توقع بعض صور الظروف الاستثنائية ورسم حدود معالمها بصورة عامة، حيث يتضح أن التدابير والإجراءات الاستثنائية للسلطة الإدارية تستند إلى أساس نظامي، بحيث تعتبر هذا الأساس بمثابة الحلول التي تواجه أخطار الظروف القائمة، ومما يلاحظ على هذه الحلول ما يلي(أبو مغلي، د.ت.: ٢٥):-

١- أن المشروعية النافذة في ظل الظروف الاستثنائية ليست هي المشروعية العادية التي تحكم أعمال الإدارة في الظروف المألوفة، ولكنها مشروعية استثنائية وضع النظام أساسها وبين أحكامها، وأصولها، ورسم حدودها وضوابطها(أبو مغلي، د.ت.: ٢٦).

٢- كما أن السلطة التنفيذية قد تتسع سلطاتها في الظروف الاستثنائية على حساب السلطة القضائية، حيث يتم إعطاء السلطة التنفيذية بعض الاختصاص الأصيل للسلطة القضائية، ومن أمثلة ذلك سلطة القبض على المشتبه فيهم الخطيرين على الأمن والنظام العام، ومراقبة الرسائل، وتفتيش الأشخاص والأماكن، وهي إجراءات احتياطية ذات صفة قضائية تختص بها سلطة التحقيق ضد المتهم، فهي إجراءات ذات طبيعة قضائية(سرور، ١٩٩٦: ٧٧٤).

ثانياً– إعفاء الإدارة من التقيد ببعض عناصر القرار الإداري

من أهم الآثار النظامية المترتبة على نظرية الظروف الاستثنائية إعفاء الإدارة من التقيد ببعض عناصر القرار الإداري، فمن الممكن الحكم بمشروعية تصرفات الإدارة في ظروف استثنائية معينة جرى الحكم بعدم مشروعيتها متى صدرت في الظروف العادية، غير أن هذا الاعتقاد سرعان ما يزول ويفقد قيمته إذا ما حددنا أثر الظروف الاستثنائية على عناصر القرار الإداري المشروع(بطيخ والعجارمة، ٢٠١٢: ٣٤٥).

*** أثر الظروف الاستثنائية على عنصر الاختصاص**

عُرف الاختصاص بأنه:(صلاحية مواطن أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري معين وتحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون)(جمال الدين، ١٩٩٣: ٢٧٨).

ويمثل عنصر الاختصاص في القرار الإداري تحديد عمل أو وظيفة كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بحيث لابد أن يصدر القرار الإداري ممن يملك الاختصاص في إصداره، وإلا كان هذا القرار الإداري معيباً بعيب عدم الاختصاص إذا ما صدر ممن لا يملك المكنة النظامية على إصداره وفق قواعد الاختصاص المحددة لها.

حيث عرف عيب عدم الاختصاص بأنه:(حالة من حالات عدم شرعية القرار الإداري التي تصيب القرار في ركن الاختصاص بحيث يصبح هذا الركن غير مشروع، وبالتالي سبباً من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء)(عوابدي، ٢٠٠٥: ٢/٥٠١).

وعن أثر الظروف الاستثنائية على عنصر الاختصاص نجد أنه قد تخرج الإدارة على بعض قواعد الاختصاص المحددة لها، مع أن الأصل هو التزام السلطات الإدارية بقواعد الاختصاص التي أوردتها القواعد الدستورية والقواعد التشريعية، ومع ذلك يبقى هذا الخروج تحت رقابة القضاء الإداري على هذا العنصر فيما تقوم به الإدارة من تدابير وإجراءات استثنائية، ويتوجب على المحاكم الإدارية بسط الرقابة الفعلية عليه باعتباره عنصر من عناصر القرار الإداري ويجب على الادارة احترامه والتقيد به حتى في ظل الظروف الاستثنائية(العتبلي، ٢٠١٥: ٦٧).

*** أثر الظروف الاستثنائية على عنصر الشكل والإجراءات**

الأصل أنه يجب أن تلتزم الجهات الإدارية عند إصدار قرارها بمراعاة الشكل والإجراءات التي يتطلب النظام إتباعها، وإذا خالفت الإدارة ذلك وأصدرت قرارات من دون أن تتقيد بهذه الإجراءات والشكليات كان قرارها معيباً وعرضةً للإلغاء.

وقد عُرف ركن الشكل بأنه: "المظهر الخارجي أو الصورة التي يتخذ فيها القرار، والتي تعبر عن إرادة الإدارة وفقاً للقانون أو النظام، سواءً كانت هذه الصورة كتابيةً أو شفوية صريحةً أو ضمنية"(الجرف، ١٩٨٧: ٤٨٩؛ كنعان، د.ت.: ٧٨؛ نواف، د.ت.: ٢٦٣؛ الظاهر، د.ت.: ١٧٥؛ الشوبكي، د.ت.: ٢٩٦).

ويجب على الإدارة أن تُفصح عن إرادتها باتخاذ أي مظهر خارجي يصل إلى علم الأفراد، وذلك حتى يتمكنوا من ترتيب تصرفاتهم وفقاً لأحكامها، لأن القرارات من وسائل مباشرة الإدارة لمهامها، لذلك لابد من إفراغ إرادتها في شكل معين حتى ينتج آثره القانوني من ناحية الأفراد المخاطبين(الطماوي، د.ت.: ٢٥٠).

أما في حالة صمت الجهة الإدارية فإن المنظم قد عمد في كثير من الحالات إلى اعتبار سكوتها أو صمتها يعتبر قراراً بالرفض(الطماوي، د.ت.: ٢٢٤-٢٢٥)، ففي النظام السعودي يعد سكوت الإدارة عن الرد على طلب استقالة الموظف بعد مضي فترة التسعين يوماً من تقديمه بمثابة القبول الحكمي(الجريش، ١٩٩٧: ٢١٦).

وقد اعتبر ديوان المظالم بأن شكل القرار يعتبر ركنُ من أركان القرار الإداري، وهو الإطار الخارجي الذي يعبر عن إرادة مصدَر القرار، و لم يحدد ديوان المظالم شكلاً محدداً يصدر فيه القرار بل يمكن أن يصدر في أي شكل وبأي صيغة سواءً كان مكتوب أو شفهي، صريحاً أو ضمنياً(السناري، ١٩٧٩: ١٢٩-١٣٠؛ مسعد، د.ت.: ١٧٣).

ويرى المنظَم السعودي بأن القيود التي تفرض بشأن الشكل والإجراء في القرار الإداري ما هي إلا مقصد لحماية مصدر القرار من الوقوع في الأخطاء وحماية وضمانة حقوق ومصالح الأفراد، لأن التأني في اتخاذ القرار يُمكن مصدر القرار من أخذ جانب الحيطة والحذر، وهذا يقود للقرار السليم الذي يؤدي بدوره لضمان حسن سير المرفق العام وحماية الحقوق المكتسبة للأفراد(موسى، د.ت.: ١٢٦؛ السناري، د.ت.: ١٣١).

حيث يُعرَف عيب الشكل بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح سواءً كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلياً أو بمخالفتها جزئياً(الطماوي، د.ت.: ٧٣٣).

والظروف الاستثنائية تُبرر وتسمح بمخالفة القواعد الشكلية والإجرائية، وتضفي مشروعية على بعض الإجراءات المشوبة بالعيب الشكلي، حتى لو كانت شكليات جوهرية(بسيوني، د.ت.: ٢٢٤).

والعلة من ذلك أنه ينبغي إزالة كافة العوائق التي يمكن أن تقف أمام سلطات الضبط الإداري في ممارسة أعمالها كونها تسعى لتحقيق هدف رئيسي يتمثل في المحافظة على أمن الدولة وسلامتها، فيجب عدم إغراقها بالإجراءات والشكليات، كون الظروف العصيبة التي تمر بها البلاد تتطلب اتخاذ إجراءات وتدابير سريعة وحازمة تتنافى مع الالتزام بقواعد الشكل والإجراءات.

*** أثر الظروف الاستثنائية على عنصر المحل**

يعد المحل من الأركان الأساسية للقرار الإداري، فهو المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرةً، وهذا الأثر يعتبر إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤها، وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة مادية واقعية(أبو العثم، ٢٠١١: ٣٦٨).

ويكون القرار الإداري معيباً في محله، إذا تعارض هذا المحل مع أية قاعدة نظامية، يستوي أن تكون تلك القاعدة النظامية مكتوبةً أو غير مكتوبة، مما يعني قيام الجهة الإدارية عند اتخاذ القرارات الإدارية وممارسة سلطاتها الرسمية بالخروج على أحكام النظام(دشتي، ٢٠١٨: ٣٣).

وعن أثر الظروف الاستثنائية على محل القرار الإداري نجد أن طبيعة الأعمال الإدارية في الظروف الاستثنائية تتطلب في بعض الأحيان مخالفة أحكام القوانين العادية، فهذه الظروف يمكن أن تصحح هذه المخالفة للنظام وتجعل القرار مشروعاً(العتبلي، د.ت.: ٧١).

*** أثر الظروف الاستثنائية على ركن الغاية (الانحراف في استعمال السلطة)**

ركن الغاية هو الهدف النهائي الذي يريد مصدر القرار الوصول اليه، ويتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة إذا استخدمت السلطة الإدارية صلاحياتها لتحقيق هدف آخر غير ذلك الهدف الذي من أجل تحقيقه أنيطت بها تلك الصلاحيات، ويُعتبر القرار المشوب بهذا العيب سليم ومشروع من ناحية الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل ولكنه معيب بركن الغاية فقط(شطناوي، د.ت.: ٦٢٧).

وتتمثل عدم مشروعية القرار المعيب بالانحراف في استعمال السلطة، بأن الإدارة تستتر وراء الغاية القانونية لتحقيق غايات أخرى لا يقصدها المنظم عندما يُخول الإدارة صلاحية إصدار هذا القرار، فإذا كانت غاية المنظَم عندما يُخوَل الإدارة صلاحية إصدار قرار هي تحقيق المصلحة العامة، فإن أي خروج أو انحراف عن هذه الغاية ينطوي على إساءة استخدام السلطة مهما كانت صور هذا الانحراف ودوافعه(كنعان، د.ت.: ٣١٥).

فالمنظَم يحدد للإدارة غاية معينة أو هدفاً معيناً يجب تحقيقه فيما تصدره من قرارات، فإذا خالفت قراراتها تحقيق ذلك الهدف أو تلك الغاية أصبحت هذه القرارات مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة، حتى لو استهدفت الإدارة تحقيق المصلحة العامة، طالما أنها انحرفت عن تحقيق الأهداف المقررة والمخصصة للقرارات التي تصدرها.

أما فيما يتعلق بأثر بالظروف الاستثنائية على عنصر الغاية للقرار الإداري الصادر في ظل في هذه الظروف، فإنه من الممكن أن تصدر قرارات في ظل هذه الظروف بدون التقيد بهذا العنصر، حيث إن النظم والتشريعات الاستثنائية تسعى لتحقيق هدف معين ومحدد، يتمثل بالمحافظة على كيان الدولة وبقائها، وبخلاف تحقيق هذا الهدف تكون إجراءات الإدارة مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة، وتكون قراراتها حقيقةٌ بالإلغاء لمخالفتها الغاية التي يجب أن تبتغيها(أبو مغلي، ١٩٩٩: ١٣٨).

المبحث الثالث: مفهوم الضبط الإداري وأهدافه ووسائله

من المبادئ المسلم بها أن الدولة تقوم بوظائف ثلاث هي: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ويباشر هذه الوظائف سلطات ثلاث هي: السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وفي إطار الوظيفة التنفيذية تمارس الدولة نوعين من النشاط، الأول: يتمثل في إنشاء وإدارة المرافق العامة، والثاني: يظهر في الضبط الإداري(مشرف، ١٩٩٨: ١).

فأعمال الضبط الإداري هي عبارة عن اختصاصات ووظائف تستهدف الحفاظ على النظام العام بفروعه الثلاثة وهي "الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة" وعدم الإخلال به بوسائل وأدوات قانونية اعترف المنظم بها لهيئات محددة قانوناً للقيام بها ووضعها بمجموعة من الامتيازات المقيدة لمبدأ المشروعية، ولقد تعارف أغلب الفقه القانوني على أن هيئات الضبط تمارس سلطاتها الإدارية لتحقيق واجباتها من خلال إصدار لوائح الضبط الإدارية، وإصدار القرارات الفردية، ولها أن تلجأ إلى القوة المادية الجبرية لتنفيذ هذه السلطات(الماربي، ٢٠٠٧: ١).

لذا سأتناول في هذا المبحث مفهوم الضبط الإداري وأهدافه ووسائله، وذلك من خلال ثلاثة مطالب على النحو الآتي:-

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري

من الملاحظ أن المنظم السعودي حاله كحال معظم التشريعات لم يعرَف الضبط الإداري، ولعل مرد ذلك يمكن أن يُعزى إلى ما تتسم به فكرة النظام العام- كهدف للضبط الإداري- من مرونة لأن مضمونها ليس ثابتاً على الدوام، بل أن هذه الفكرة عرضة للتبدل تبعاً لتغير ظروف الزمان والمكان، مما حدا إلى العزوف عن وضع مفهوم محدد لفكرة الضبط الإداري تكون جامعة لجميع عناصر النظام العام(كنعان، ٢٠٠٧: ٢٦٥).

ومقابل تجنب التشريعات والقوانين تعريف الضبط الإداري وبيان ماهيته، اتجه شراح الأنظمة إلى محاولة وضع تعريف محدد له، إلا أن الملاحظ أن هناك ثمة اختلافات بين شراح الأنظمة، ولعل مرد هذه الاختلافات نابع من تغير الزاوية التي ينظر من خلالها كل شارح للضبط الإداري، ونرى من المفيد عرض هذه التوجهات المختلفة لشراح الأنظمة والوقوف على فحواها، حيث يمكن رصد أبرز التوجهات التي نادى بها شراح الأنظمة، حيث أن بعضها قد عرف الضبط الإداري انطلاقاً من غايته، وبعضهم قد اعتبره نشاطاً إدارياً، وبعضهم اعتبره قيداً على الحريات العامة، وتفصيل ذلك على النحو التالي:-

أولاً- تعريف الضبط الإداري على أساس الغاية

ارتبط هذا التعريف - والذي يطلق عليه التعريف الواسع للضبط الإداري- بالنشأة الأولى لهذا الضبط، وذلك حينما كانت وظيفته مختلطة بوظيفة الحكم قديماً، ولعل هذا المفهوم كان مستنبطاً من الدلالة اللغوية للفظ "ضبط" أي مجموعة القواعد والأوامر التي يقتضيها تحقيق أهداف الجماعة السياسية(البنا، ١٩٨٠: ٤)

فقد تم تعريفه بأنه:(سيادة النظام والسلامة عن طريق التطبيق الوقائي للقانون)(الشريف، ١٩٦٢: ١٠٩).

وايضاً تم تعريفه بأنه: "نشاط تمارسه السلطات الإدارية بغرض كفالة حسن سير النظام سواءً في الجماعة أو في المرافق العامة أو للمحافظة على الأموال العامة"(مشرف، ١٩٩٨: ٨).

غير أن هذا المفهوم للضبط الإداري لم يسلم من الانتقادات العديدة التي وجهت إليه، والتي من أهمها ما يلي:-

١- أنه جعل السلطة الإدارية كلها شكلاً من أشكال الضبط، مع أن الضبط هو الذي يعد شكلاً من أشكال السلطة الإدارية(بدران، د.ت.: ١٦١).

٢- أن الضبط الإداري في ظل المفهوم الواسع يفقده خصائصه المميزة لاسيما عندما يكون مرادفاً للتنظيم القانوني(البنا، د.ت.: ٧). ويمكن القول إن هذا الرأي مؤداه إغفاله لعلاقة الضبط الإداري بالحريات العامة للمواطنين من جهة، وعدم وضع الضبط في القالب الإداري من جهة أخرى.

ثانياً- تعريف الضبط الإداري على أساس أنه نشاط إداري

لقد أخذ هذا الرأي منحى آخر في تعريفه للضبط الإداري في محاولة جادة منه إلى تلافي بعض أوجه القصور التي اعترت التوجه الفقهي السابق من خلال وضع الضبط الإداري في قالب إداري، وقد قيل في تعريفه بأنه:(نوع من الولاية الضابطية اختصت بها السلطة التنفيذية أو الإدارة العامة، إما أصالة أو بطريق الإنابة التشريعية بغية إقرار النظام واستتباب الأمن أو المحافظة على السكينة العامة أو الصحة العامة)(الشريف، ١٩٥٨: ٢٩٣).

وفي ذات الاتجاه عُرف الضبط الإداري بأنه:(مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة النظام في حالة اضطرابه، وبذلك يتحدد تعريف الضبط الإداري بغاية وهي حماية النظام العام)(الشرقاوي، ١٩٨٤: ٣).

وبالنظر في مثل هذه التعريفات المتقدمة والتي تناولت مفهوم الضبط الإداري من زاوية النشاط، يلاحظ أنها قد أخذت بعين الاعتبار الجوانب الإدارية، وهذه خطوة جيدة في الاتجاه الصحيح نجم عنها إمكانية تمييز الضبط الإداري كنشاط عن بقية أنشطة الإدارة الأخرى، وأمكن بالتالي تلافي الانتقاد الموجه للاتجاه السابق الذي خلط بين الضبط الإداري والمرفق العام في تعريفه لهذا الضبط، ألا أنه يلاحظ أن هذا التوجه قد أغفل علاقة الضبط الإداري بالحريات العامة، وهنا مكمن القصور فيه.

ثالثاً- تعريف الضبط الإداري على أنه قيد على الحريات العامة

ظهرت اتجاهات فقهية تبرز العلاقة بين الضبط الإداري والحريات العامة، والتي كانت قد أغفلتها التعريفات السابقة، ومن ذلك تعريف الضبط الإداري بأنه:(حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام)(فوزي، ١٩٩٣: ٤٣١).

وتم تعريفه ايضاً بأنه:(حق الإدارة في أن تفرض على حريات الأفراد بعضاً من القيود بقصد وقاية النظام العام في المجتمع)(الطماوي، د.ت.: ٥٧٧)

وعليه ومن خلال ما سبق يمكن القول إن الضبط الإداري هو: نشاط إداري وقائي تمارسه الإدارة وتتدخل بموجبه في تنظيم أنشطة الأفراد الخاصة تنظيماً وقائياً بغرض المحافظة على النظام العام، وما قد يترتب على ذلك من تقييد الحريات العامة على مقتضى أحكام القانون بهدف المحافظة على التوازن في مجتمع الدولة، والتوفيق بين المصالح التي تهدف إليها الجماعة والاحترام الواجب الملزم المتعلق بنشاط الفرد في نطاق النظام العام.

المطلب الثاني– أهداف الضبط الإداري

يتمثل الهدف الأساسي من الضبط الإداري في حماية النظام العام، ومنع انتهاك هذا النظام أو الإخلال به، حيث تمارس الإدارة العامة سلطة الضبط الإداري متى وجدت ذلك ضرورياً ولو لم ينص النظام على إجراء معين لمواجهة هذا الانتهاك أو الإخلال به، وعلى الرغم من أن الفكرة العامة للنظام تعتبر فكرة مرنة فتختلف باختلاف الأماكن والأزمنة، غير أن معظم شراح الأنظمة قد اتفقوا على أن النظام العام يتضمن ثلاثة عناصر أساسية هي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة.

وقد اختلف شراح الأنظمة في وضع تعريف للنظام العام، وهذا الاختلاف يمكن حصره في اتجاهين(إسماعيل، ١٩٧٩: ٥٦):-

* **الاتجاه الضيق لتعريف النظام العام**: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن النظام العام يجب أن ينحصر في استتباب النظام العام المادي في الشوارع فقط، ووفقاً لذلك تم تعريف النظام العام بأنه:(حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى والاضطرابات)(البنا، د.ت.: ١٨٨)، ويعطي هذا التعريف طابعاً سلبياً للنظام العام حيث يقتصر فقط على الأمور المادية، فيمنع الاضطراب العام الملموس الذي يهدد أمن وسلامة الناس وسكينتهم وصحتهم، أما النظام الخلقي فيخرج عن نطاق اختصاص الضبط الإداري، إلا إذا اتخذ هذا الجانب الخلقي بصورة مباشرة أو غير مباشرة صورة تهدد النظام العام(أبو الخير، د.ت.: ١٨٧؛ بدران، ١٩٩٢: ٩٢).

فهذا الاتجاه يحاول وضع سلطات الضبط الإداري أمام واقعة محددة المعالم ومنظمة قانوناً، وليس هناك مجالاً لتعدي هذه السلطات لتشمل الأحاسيس والمشاعر والفضائل إلا بالقدر الذي يشكل خطراً على فكرة النظام العام الذي يجب أن يتم احترامه.

* **الاتجاه الموسع لتعريف النظام العام**: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن النظام العام هو ذلك النظام الذي يتسع ليشمل جميع أبعاد النشاط الاجتماعي في المجتمع(أبو الخير، د.ت.: ١٨٧؛ ربيع، ١٩٨١: ٥٩؛ الطماوي، د.ت.: ٩٥/٣)، فالنظام العام وفقاً لهذا الاتجاه يشمل الجانب المادي والأدبي معاً، فاقتصار النظام العام على توفير حاجة المواطنين إلى الأمن والسكينة والصحة العامة يعتبر قاصراً عن المضمون الصحيح وعن الهدف المرجو منه، فالضبط الإداري في اتساع مستمر مع التطور الملحوظ في مهام الدولة وواجباتها، ليشمل جميع مبادئ النشاط البشري المادي والخلقي.

وبالتالي تنحصر وظيفة الضبط الإداري في إقامة النظام العام في المجتمع من خلال ثلاث صور هي:-

أولاً– الأمن العام(القيسي، ١٩٩٨: ١٥٣؛ بسيوني، د.ت.: ٨٧)

الأمن العام بمعنى السكينة العامة وهي حالة الاطمئنان التي تسود بين أفراد المجتمع، سواءً على أنفسهم وأموالهم أو مصالحهم المحمية من أخطار الاعتداءات التي قد يتعرضون لها في الطرق العامة، فضلاً عن توفير الحماية الكافية من الكوارث، والأخطار العامة، والأفعال غير المسئولة التي ترتكب من قبل فاقد الأهلية(بدران، د.ت.: ١٠)، ويتحقق ذلك بمنع الجرائم المختلفة، كالسرقة، والقتل، وقطع الطريق، والسطو، والسلب، وخدش الحياء العام، وهتك الأعراض، والجرائم المنظمة من خلال اتخاذ جميع ما يلزم لحماية الأنفس والأموال والأعراض(رسلان، ١٤٠٨هـ: ٢٥٦).

ويجب على سلطات الضبط الإداري أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على أمن أفراد المجتمع، ومنع الاضطرابات والكوارث، فمثلاً فيما يتعلق بالمرور يجب على سلطات الضبط وضع النظم التي تكفل للمواطنين تلافي الحوادث، من لوحات إرشادية ولوحات ضوئية وخلافه.

ثانياً– السكينة العامة(مشرف، ١٩٩٨: ٨٧)

هي توفير الهدوء في الطريق والأماكن العامة عن طريق منع كل ما من شأنه إزعاج الأفراد، كالضوضاء، والأصوات المرتفعة المنبعثة من مكبرات الصوت، والباعة المتجولين، وأبواق السيارات وغيرها من الوسائل التي تسبب القلق(راضي، د.ت.: ١٢١).

ويتحقق هذا الغرض من خلال اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكينة، لأن السكينة العامة تتمثل في وقاية الناس من الضوضاء والصخب والإزعاج والمضايقات السمعية، خاصة في أوقات الراحة، ويتمثل ذلك بالحماية من آلات التنبيه في السيارات، ومنع الأصوات المرتفعة المنبعثة من المنازل نتيجة استخدام أجهزة التسجيل.

ثالثاً– الصحة العامة(الحلو، ١٩٨٢: ٤٤٢/٢، الفارسي، ٢٠٠٩: ٩٨)

هي وقاية الجمهور في المجتمع من أخطار التعرض لعدوى الأمراض والأوبئة(هيكل، د.ت.: ١١٢)، من خلال اتخاذ كل ما من شأنه المحافظة على صحة الناس ووقايتهم من أخطار الأوبئة والأمراض(رسلان، د.ت.: ٢٥٧) ويكون ذلك بمقاومة أسبابها من خلال سلامة مياه الشرب والأطعمة المعدة للبيع ومكافحة الأوبئة والأمراض المعدية، وإعداد المجاري اللازمة، وجمع القمامة، والمحافظة على نظافة الأماكن العامة، لذلك فإن مكافحة التلوث تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة(رسلان، د.ت.: ٢٥٧).

وعليه يجب على سلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية لحماية المواطنين من الأمراض والأوبئة والجراثيم التي تهدد صحتهم وسلامتهم، ويكون ذلك من خلال فرض رقابة صارمة على المحلات الخاصة بالسلع الغذائية، وحماية المياه من التلوث، وغيرها من المرافق التي تساعد في حماية الصحة العامة للمواطنين.

المطلب الثالث: وسائل وأساليب الضبط الإداري في تحقيق النظام العام والحفاظ على الصحة العامة

الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري

تعني وسائل الضبط الإداري الأدوات النظامية المتاحة للإدارة لضمان حماية أهداف الضبط الإداري، إذ لا يكفي لصحة النشاط الضبطي للإدارة بما يحمله من إجراء رقابتها على الحريات العامة التي تهدف فيه إلى حماية تلك الأهداف، وإنما ينبغي عليها أن تتقيد في هذه الرقابة باختيار إحدى تلك الوسائل بحسب ما يتراءى لها من فعالية(الفارسي، د.ت.: ١٠٢).

وتتمثل وسائل الضبط الإداري إما على شكل لوائح تنظيمية (أنظمة الضبط) أو على شكل قرارات فردية، أو استخدام وسائل التنفيذ الجبري(مهنا، ١٩٧٥: ٦٣١-٦٣٢؛ الفارسي، ٢٠٠٩: ١٠٢).

*** أنظمة الضبط**

بمقتضى أنظمة الضبط تمارس سلطات الضبط الإداري نشاطها عن طريق تضمين هذه الأنظمة قواعد مجردة وغير شخصية تتضمن وضع القيود على نشاط الأفراد داخل المجتمع بهدف تحقيق الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة(الشريف، ١٩٨٩: ٩٣).

وتُعد أنظمة الضبط من أفضل الوسائل التي تعتمد عليها الإدارة في المحافظة على النظام العام، إذ هي تفضل كثيراً عن التدبير الضبطي الفردي الذي يفاجأ به الأفراد عند حدوث ظروف عارضة تقتضي ذلك، حيث أنه يتيح للأفراد معرفة الأوضاع التي يمارسون بها حقوقهم وحرياتهم سلفاً فيقفوا عند حدودهم، كما أن أنظمة الضبط تعد ضماناً لعدم تعسف هيئات الضبط، ومانعاً من تحكمها في حريات الأفراد، إذ بفضل هذه الأنظمة وتدبيرها الضابط في الغالب يمكن البعد عن وسائل التحيز أو المجاملة(الشريف، ١٩٦٢: ٢٣٠).

ومن أهم ما يميز لوائح الضبط أنها تعتبر من الأنظمة المستقلة، باعتبارها نظم لا تتصل بأي قانون، وإنما تبادر السلطة التنفيذية بإصدارها بناء على نص في الدستور، يخولها هذه الصلاحية، فتضع قواعد تشريعية في مجال أو أكثر من مجالات النشاط الضبطي، وهو الأمر الذي يميزها عن اللوائح التنفيذية(الشريف، د.ت.: ٢٣٧).

ومن الأمثلة على لوائح الضبط أنظمة المرور لتنظيم السير على الطرقات، ولوائح المحلات المقلقة للراحة للمحافظة على السكينة العامة، والأنظمة الخاصة بمراقبة المواد الغذائية والمحلات العامة للمحافظة على الصحة العامة.

ويشترط في لوائح الضبط مجموعة من الشروط تتمثل في الآتي:-

١- يجب ألا تخالف أنظمة الضبط نصاً تشريعياً سواء من الناحية الموضوعية أو من الناحية الشكلية، ذلك لأن لوائح الضبط شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي قد يظهر من خلال التطبيق، لهذا وجب ألا تعارض اللائحة النظام، لأنها تأتي في مرتبة أدنى منه(جمال الدين، د.ت.: ٥٢)، فيجب ألا تخالف اللائحة النظام من الناحية الموضوعية وذلك بضرورة أن تتفق اللائحة مع النظام في المضمون

الذي وضعت من أجله، كما يجب ألا تخالف اللائحة النظام من الناحية الشكلية من خلال اتفاق إجراءات وضعها مع إجراءات وضع النظام، فإذا تجاوزت اللائحة هذه الحدود المرسومة لها، انقلبت بذلك لعمل غير مشروع لخروجها على مبدأ المشروعية، وبالتالي تصبح محلاً للطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة.

٢- ضرورة الاستناد في وضع لائحة الضبط إلى نص نظامي يخول السلطة القضائية هذا الحق، ويعني هذا أن سلطات الضبط الإداري لا تستطيع أن تصدر لائحة ضبطية إلا إذا كان النظام يخولها صراحةً أو ضمناً حق إصدار هذه اللائحة(مشرف، ١٩٩٨: ٥٠).

٣- يجب عند تطبيق اللائحة تحقيق المساواة بين كافة الأفراد المخاطبين بها، فالكل متساوٍ في الخضوع للشروط التي تضعها اللائحة، كما أن الكل يعاقب وفقاً لأحكام اللائحة، فلا يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تسامح أحد الأفراد من الذين خالفوا أحكام اللائحة، بينما تحاسب الآخرين على ذلك(عبد الحميد، ١٩٨٤: ٤٠).

*** القرارات الفردية**

لم يحدد النظام السعودي ماهية القرار الإداري، وإنما أشار إليها في نظام ديوان المظالم، حيث نص على أنه: "تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي: دعاوى إلغاء القرارات الإدارية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبة القضائية، والمجالس التأديبية، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام- وما في حكمها- المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح، وكذلك دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة(ديوان المظالم، ١٤٢٨هـ).

ويمكن القول بأن التعريف الراجح في الفقه والقضاء الإداري للقرار الاداري أنه:(إفصاح من جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي يكون جائزاً وممكن نظاماً)(السناري، ١٩٩٤: ٥١؛ بسيوني، د.ت.: ٤٥٣).

والقرارات الإدارية في المملكة يقررها مجلس الوزراء دون مرسوم ملكي وهذا الذي يميزها عن الأنظمة والتي تصدر بمرسوم ملكي بناءً على موافقة مجلس الوزراء(ابن سليم، ١٩٩٧: ٨٨).

*** والقرار الإداري الفردي** هو (ما تعلق بشخص أو بأشخاص معينين بذواتهم لا بصفاتهم كالتعيين على الوظائف العامة والترقيات والعلاوات، ويستنفد مضمونه بمجرد تنفيذه، وينصرف إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني شخصي، ويسري في مواجهة صاحب الشأن من تاريخ إعلامه أو نشره، ويتم الطعن فيه بالإلغاء مباشرةً أمام القضاء الإداري خلال فترة الميعاد المحددة، ويتحصن

بعد فوات الميعاد، ولا تستطيع الإدارة إلغاء القرار الفردي إذا صدر سليماً، وهو في مرتبة أدنى من اللائحة فلا يخالفها)(هيكل، ١٤١٠هـ: ٢١٢؛ عبد الرحمن، د.ت.: ٢١١-٢١٣).

وتتخذ القرارات الإدارية الفردية عدة أشكال مختلفة منها ما يتضمن أمراً بعمل شيء كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، وقد تصدر بالامتناع عن عمل شيء معين، كالأمر بمنع عقد اجتماع عام أو إيقاف عرض منتج مصور لاحتمال إخلالها بالنظام العام أو بالأمن العام(الطبطبائي، د.ت.: ١٣٨).

ولابد حتى تتصف القرارات الإدارية الفردية بصفة المشروعية أن يتوافر فيها مجموعة من الشروط تتمثل في الآتي:-

الشرط الأول: صدور القرار في حدود النظام فيجب أن يكون القرار الإداري الفردي مستنداً إلى لائحة ضبطية أو قاعدة تشريعية سابقة غير معيبة بعدم المشروعية(الشريف، ١٩٦٢: ٢٣).

الشرط الثاني: أن يكون القرار مبنياً على وقائع مادية حقيقية، والاستناد إلى تلك الوقائع هو المبرر الأساسي لاستصدار القرار الإداري الفردي، وإلا أصبح هذا القرار معيباً(عبد الحميد، ١٧٩٧: ٧٤)، ويعتبر هذا الشرط عام لازم في كل قرار إداري سواء أكان لائحياً أو فردياً والسبب هو حالة مادية أو نظامية تظهر، فتدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار(عبد الحميد، ١٩٧٩: ٧٤).

الشرط الثالث: أن يتم صدور القرار الإداري الفردي من جهة سلطة ضبطية مختصة.

الشرط الرابع: أن يكون القرار الإداري الفردي لازماً لحماية النظام العام، وهذا يقتضي ضرورة التناسب بين الإجراء المتخذ والحماية اللازمة، ولكي يكون القرار الضبطي صحيحاً ومنتجاً يجب أن يؤدي القرار إلى إحداث أثر قانوني يترتب عليه حالاً ومباشرةً، وأن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة(فتح الباب، د.ت.: ٧٦).

*** التنفيذ الجبري**

ويطلق عليه أيضاً التنفيذ الجبري، وطبقاً له يكون لهيئة الضبط الإداري استعمال القوة الجبرية لتنفيذ إجراءات الضبط الإداري، وذلك دون الحاجة للحصول على إذن مسبق من القضاء للقيام بالتنفيذ المباشر(عبد الحميد، د.ت.: ٧٦)، وهذا التنفيذ هو امتياز مقصور على القرارات الإدارية بصفة عامة، وقرارات الضبط الإداري الفردية بصفة خاصة، وهو مظهر من وسائل النظام العام تستعين به جهة الضبط الإداري للقيام بوظيفتها(الطبطبائي، د.ت.: ٢٤٣).

ويعد حق الإدارة في تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً استثناءً من الأصل العام الذي يقرر أنه لا يجوز تنفيذ القرارات الإدارية أياً كان نوعها إلا بعد اللجوء إلى القضاء شأنها في ذلك شأن الأفراد، حيث لا يجوز لها أن تنتزع حقوقهم دون استصدار حكم بذلك من القضاء واللجوء إلى السلطات العامة، وبذلك فإن التنفيذ المباشر (الجبري) له طبيعة احتياطية واضحة(يسري، د.ت.: ٦٧).

ويتم تنفيذ التنفيذ الجبري أو المباشر في ثلاث حالات، على النحو الآتي:-

الحالة الأولى: النص صراحة في النظم واللوائح على حق الإدارة في اللجوء للتنفيذ الجبري، فالقاعدة العامة أن أساليب وتصرفات سلطات الضبط الإداري، لابد أن تكون مشروعة، وذلك بالاستناد إلى النظم واللوائح، فإذا لم يتوافر بذلك التنفيذ نص فإنه لا يجوز للإدارة اللجوء إليه، وإذا التجأت إليه في هذه الحالة، كان تصرفها مشوباً بعيب التعسف في استعمال السلطة(حسن، د.ت.: ٣٧٤/١).

الحالة الثانية: صدور مخالفة من الأفراد لنظام أو لائحة خالية من الجزاء، فيجوز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر لإزالة هذه المخالفة بهدف كفالة احترام النظام، ولضمان إعمال أحكامه(حسن، د.ت.: ١٧٦).

الحالة الثالثة: حالة الضرورة: حيث نص المنظم السعودي على نظرية الضرورة، فنصَ النظام الأساسي للحكم على أنه:(للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر، وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً)(النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ).

ووفقاً لما نص عليه المنظم السعودي في هذه المادة، واستقراءً لآراء شراح الأنظمة يتضح أن شروط تحقق حالة الضرورة تتمثل في الآتي:-

الشرط الأول: وجود خطر جسيم يهدد المصلحة العامة

تشترط نظرية الضرورة وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة وأنظمتها، ولا تجدي القواعد القانونية التي تم وضعها للظروف العادية لمواجهة الظروف الاستثنائية.

الشرط الثاني: تعذر إتباع الإدارة لقواعد المشروعية العادية لدرء الخطر

وفقاً لنظرية الضرورة يجب تعذر إتباع الإدارة لقواعد المشروعية العادية التي تعتمد عليها في الظروف العادية، لدرء الخطر في الظروف الاستثنائية، حيث أن ما تمارسه الإدارة في ظل الظروف العادية وما تتخذه من إجراءات لا يكون كافياً لدرء تلك الظروف الاستثنائية، وتعجز الإدارة بوسائلها العادية عن مواجهة هذا الظرف الاستثنائي.

الشرط الثالث: أن يكون الهدف من حالة الضرورة حماية المصلحة العامة

أن نظرية الضرورة تعني أن بعض القرارات الإدارية تكون ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة بسبب حدوث ظروف استثنائية، وهكذا تتحلل الإدارة مؤقتاً من قيود المشروعية العامة لتتمتع باختصاص واسع لم يرد به نص(الطماوي، د.ت.: ١١٢).

الفرع الثاني: أساليب الضبط الإداري

يستمد الضبط الإداري في النظام السعودي قوامه من قواعد الفقه الإسلامي الحنيف حيث يقوم على أساس الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر حيث قال الرسول- ﷺ -:"من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان"(القشيري، ١٩٩٨: ٢/٢١-٢٥)، ويهدف إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع بعناصره الأساسية وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة، أما الضبط الإداري الخاص فيحدده المنظم بأنظمة خاصة لتنظيم بعض أنواع النشاط، ويعهد بها إلى سلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف محدودة(الظاهر، ١٤٣٠هـ: ٢٩٦).

فالضبط الإداري قد يكون ضبطاً إدارياً عاماً، وقد يكون ضبطاً إدارياً خاصاً، وعلى ذلك فإن الهيئات القائمة على الضبط الإداري العام تختلف عن الهيئات التي تقوم بممارسة الضبط الإداري الخاص، إلا أنه قد يحدث تداخل أو تنازع في الاختصاص بين هيئات الضبط الإداري العام، وهيئات الضبط الإداري الخاص، أو بين هيئات الضبط الإداري العام فيما بينها(مشرف، ١٩٩٨: ٢٠).

*** الضبط الإداري العام**

يقصد بالضبط الإداري العام:(مجموعة الصلاحيات والسلطات التي تملكها هيئات الضبط الإداري العام للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة: الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، وذلك عن طريق تنظيم الأنشطة الفردية أو الحريات دون تحديد في بعض الحالات أو تقييدها في حالات أخرى باشتراط الحصول على ترخيص من الإدارة قبل ممارسة هذه الأنشطة أو إخطارها مسبقاً قبل ممارستها، كل هذا بقصد عدم الإخلال بالنظام العام أو الإضرار بحريات الأفراد الآخرين)(الفياض، ١٩٨٨: ٢١١-٢١٤).

فالهدف الأساسي من الضبط الإداري العام حماية النظام العام للمجتمع من الانتهاكات والأخطار قبل وقوعها أو منع استمرارها إذا وقعت، وعليه يشتمل الضبط الإداري العام على ثلاث عناصر أساسية هي: حفظ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، فينبغي المحافظة على الأمن العام للوطن وللمواطنين وحماية الصحة العامة من الأمراض والأوبئة، وتوفير السكينة العامة للجميع.

*** الضبط الإداري الخاص**

يمكن القول بأن الضبط الإداري الخاص له معنيان هما:-

١- الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط وتهدف إلى تحقيق ذات الأهداف التي يسعى الضبط الإداري العام إلى تحقيقها، ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص بها، ومثال ذلك: الضبط الخاص بالسكك الحديدية.

٢- الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري، وتهدف من ورائها إلى تحقيق أهداف خاصة تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام، ومثال ذلك الضبط المتعلق بحماية الآثار(مشرف، د.ت.: ٢٢).

وهذا النوع من الضبط الإداري الخاص يكون منظماً بتشريعات مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري العام، تمنح لهيئات الضبط الإداري الخاص سلطات أقوى لتحقيق الأهداف المنوطة بها(محفوظ، ١٩٩٢: ١٤؛ الشرقاوي، ١٩٨٤: ٣٢).

ومن الأمثلة على قرارات الضبط الإداري الصادرة بالمملكة العربية السعودية ما يلي:-

١- قرار مجلس الوزراء رقم (1054) في 1393/9/7ه، بصدور لائحة تحديد المؤسسات والحرف التي ينطبق عليها نظام المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة

٢- قرار مجلس الوزراء رقم (327) في 1396/3/1ه بشأن ضبط المواشي السائبة في الشوارع وبيعها فوراً بالمزاد العلني على أن يورد إلى صندوق البلدية من ثمنها ثلاثون ريالاً عن كل رأس كجزاء للمخالفة ويسلم باقي الثمن إلى مالك الماشية.

٣- قرار وزير الداخلية رقم (27902/3) بتاريخ 1396/10/30ه، باعتماد القبض على المتلاعبين بالأسعار والأجور المحددة.

وعليه يمكن القول إن الضبط الإداري الخاص يقصد به تنظيم ورقابة ممارسة وجوه معينة من أوجه النشاط عن طريق نظم خاصة تمنح الجهات المختصة بالضبط سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام، ويتمثل في هذا النوع من الضبط الإداري الخاص في النظم الخاصة بالمحلات العامة والمتعلقة بتنظيم الطرق العامة واستعمالها والمرور فيها للسيارات والمركبات.

المبحث الأول: ماهية وباء كورونا، والتكييف القانوني له

لقد عرف العالم في الآونة الأخيرة جائحة زعزعت كيانه البشري والاجتماعي والاقتصادي، وقيدت حركته وحريته في التنقل، تُعرف هذه الجائحة بوباء كورونا أو (كورونا 19) والتي ظهرت للمرة الأولى في يناير (2020م) بعد أن تسببت بوقوع مرضى في مدينة ووهان الصينية، ليطوف العالم كله تقريباً مخلفاً ورائه مئات الآلاف من الإصابات، والآلاف من الوفيات، مسبباً حالة من الهلع والذعر.

فهذه الجائحة حيرت كل أطياف المجتمع من علماء وأطباء ومتخصصين في علم الفيروسات، ومع استمرار تفشي هذه الجائحة في أرجاء المنطقة، تأخذ الحكومات خطوات متزايدة للسيطرة على تقدمها، بما في ذلك حظر التجمعات العامة، ومنع الرحلات الجوية والبحرية وحظر التجوال.

المطلب الأول: تعريف وباء كورونا

فيروس كورونا هو مرض الفيروس التاجي، المعروف اختصاراً (كوفيد 19) والمعروف أيضاً باسم جائحة فيروس كورونا، حيث أعلنت منظمة الصحة العالمية رسمياً عن هذا الوباء بأنه جائحة عالمية في (2020/3/11م)(بوضاية، ٢٠٢٠: ٨٤).

وقد عرفته منظمة الصحة العالمية بأنه:(هو مرض معدٍ يسببه فيروس كورونا المكتشف مؤخراً، و لم يكن هناك أي علم بوجود هذا الفيروس، وهذا المرض المستجد اندلع في مدينة ووهان الصينية في ديسمبر/2019م)(الدريب، ٢٠٢٠: ١١).

وقد أشار المدير العام لمنظمة الصحة العالمية أن (كوفيد 19) هو الاسم الرسمي للمرض، وأن (كو) تعني (كورونا) وأن (في) تعني (فيروس) وأن (د) تعني (داء) باللغة الإنجليزية (disease) أما رقم (19) فيشير إلى السنة، إذ أُعلن عن تفشي المرض الجديد بشكل رسمي في الحادي والثلاثين من ديسمبر عام (2019م) والهدف من اختيار الاسم كان عبارة عن تجنب ربط المرض بمنطقة جغرافية معينة أو نوع من الحيوانات أو مجموعة معينة من البشر(غنايم، ٢٠٢٠: ٨٢).

وعليه يمكن القول بأن فيروس كورونا المستجد هو مرض الفيروس التاجي (2019م) المعروف اختصاراً بـــ (كوفيد 19) وهو عبارة عن التهاب في الجهاز التنفسي بسبب فيروس تاجي جديد، وتتراوح العدوى بين حامل الفيروس من دون أعراض إلى أعراض شديدة، تشمل الحمى والسعال وضيق التنفس، وقد يتطور المرض خلال أسبوع أو أكثر من معتدل إلى حاد.

المطلب الثاني: تفشي وباء كورونا باعتباره ظرف استثنائي عام وجائحة عالمية

ثبت أن كوفيد (19) واسع الانتشار، حيث ينتقل بالدرجة الأولى عند المخالطة اللصيقة بين الأفراد، وغالباً عبر القطرات التنفسية الناتجة عن السعال أو العطاس أو التحدث، وفي سياق أقل شيوعاً، قد يصاب الأفراد نتيجة لمس الوجه بعد لمس سطح ملوث بالفيروس، وتتضمن الأعراض الشائعة للمرض في الحمى والسعال والإعياء وضيق التنفس، وفقد حاسة الشم، وقد تشمل المضاعفات الرئة وضيق التنفس الحاد(بوضاية، د.ت.: ٨٤؛ الهرش، د.ت.: ٢٣١).

ونتيجة لتأخر التدابير الوقائية في الكثير من الدول انتشر هذا الفيروس على مستوى العالم أجمع، مهدداً قرابة (8) مليار نسمة، وشكل حالة وباء عالمية تكاد لم تسلم منه أي دولة في الكرة الأرضية، حيث أصبح هذا الوباء جائحة وبائية، ترتب عليه الرعب والخراب الذي لم يحدثه أي وباء آخر على مر التاريخ البشري، وكأننا أمام حرب عالمية ثالثة طرفاها جندي صغير واحد لا يرى بالعين المجردة من جهة، وجميع دول العالم بإمكانياتها العسكرية الضخمة ومواردها المالية والبشرية وتقنياتها الهائلة من جهة أخرى(عمر، ٢٠٢٠: ١١٧).

وقد بذل العلماء جهوداً كثيرة للتصدي لفيروس كورونا، وكبح جماح انتشاره حول العالم، فقد استعان بعضهم بنماذج محاكاة حاسوبية معقدة لمتابعة أنماط انتشار الفيروس والتنبؤ به، بينما عكف علماء الفيروسات على العمل على تطوير لقاح جديد باستخدام أساليب التعديل الجيني، وفي الوقت نفسه تُجرى أبحاث على عقاقير لعلاج المصابين بالفيروس، غير أن فيروسات كورونا قد أثبتت بعد عقود من محاولات القضاء عليها، أنها عدو من الصعب القضاء عليه بسهولة، إذ ينتمي فيروس كورونا المستجد إلى فصيلة فيروسات كورونا، أو الفيروسات التاجية، التي تسبب مجموعة من الأمراض الأكثر شيوعاً وصعوبة في علاجها، مثل نزلات البرد الذي لم يجد لها العالم لقاحاً فعالاً أو علاجاً شافياً حتى الآن، وكذلك متلازمة التهاب الجهاز التنفسي الحادة والفتاكة (سارس) ومتلازمة الشرق الأوسط التنفسية (ميرس).

المطلب الثالث: وباء كورونا ملزم لتدخل السلطات العامة في الدولة لمكافحة انتشاره

إذا كانت السلطة التنفيذية في الحالات والظروف العادية ملزمة في المقام الأول باحترام القواعد النظامية عند قيامها بوظائفها وممارسة صلاحيتها الدستورية استناداً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، فإنها في حالات استثنائية تجد نفسها مضطرة عن الخروج عن هذه القواعد عندما تتعرض لبعض الأزمات أو المخاطر، كحالة قيام الحرب أو الكوارث الطبيعية أو في حالة تفشي الأمراض والأوبئة.

وعلى الرغم من كون مبدأ المشروعية وسيادة النظام يشكلان مظهراً من مظاهر الدولة، فقد ساعدا في بروز مجموعة من النظريات الموازية التي تصنف ضمن الأفكار القانونية ذات الطبيعة الخاصة والتي تقتضيها ظروف وحالات استثنائية تستدعي التعامل معها وفق أحكام مختلفة، وتعتبر نظرية الظروف الطارئة أو الاستثنائية من أهم هذه النظريات، نظراً لما تحدثه حالة الضرورة من آثار خطيرة على الدولة ومؤسساتها وعلى أفرادها وتصنف هذه النظرية في الوقت الراهن ضمن الموضوعات الهامة في مجال النظام بل أصبحت جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني لأي دولة، باعتبارها الأساس الوحيد لتبرير مشروعية التدابير الاستثنائية التي تتخذها السلطات العامة، وبموجبه يتم تحديد هذه السلطات الاستثنائية ونطاقها(نجاح، ٢٠١٨: ١).

وفي المملكة العربية السعودية وبناءً على النظام الأساسي للحكم يُعد الملك هو صاحب الولاية العامة للسلطات الثلاثة في الدولة(النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ) والملك هو مرجع هذه السلطات ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة السياسية العامة وحماية البلاد والدفاع عنها(أمر ملكي أ/٩٠، ١٤١٢هـ) ويعتبر اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية وإعلان حالة الطوارئ الصحية في المملكة العربية السعودية نتيجة لتفشي فيروس كورونا من أهم الأحداث الاستثنائية التي عرفتها المملكة مؤخراً، حيث قامت الحكومة بسبب تفشي هذا الوباء باتخاذ إجراءات وتدابير غير مسبوقة.

فمنذ بداية الأزمة، بدأت المملكة العربية السعودية بإجراءات استباقية واتخاذ تدابير وقائية قبل وصول المرض اليها، وذلك لحماية المواطنين في الخارج قبل الداخل، وكذلك لحماية المقيمين داخل المملكة، حيث وجه خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز آل سعود –حفظه الله–، بتشكيل لجنة لمتابعة المستجدات عن فيروس كورونا، وبمتابعة مباشرة من ولي العهد الأمين لهذه اللجنة، والتي شكلت برئاسة معالي وزير الصحة د. توفيق الربيعة، فأصبحت هذه اللجنة تدير الأزمة، وترفع تقريرها لولاة الأمر وعلى إثرها تصدر القرارات، حيث أن دور هذه اللجنة هو محاربة هذا الفيروس.

أولاً– الإجراءات الوقائية والاحترازية في شهر فبراير (2020م)

اتخذت المملكة العربية السعودية خلال شهر فبراير (2020م) العديد من الإجراءات الوقائية التي تتمثل في الآتي(عبد الفتاح، ٢٠١٩: ١٩):

قامت المملكة يوم (2020/2/2م) بإجلاء طلاب مبتعثين من منطقه ووهان في الصين عبر طائرة خاصة، وذلك عندما أعلنت الصين خروج الفيروس عن السيطرة، وبعدها أعلنت الخطوط السعودية تعليق جميع رحلاتها الى الصين(وكالة الأنباء السعودية).

وفي تاريخ (2020/2/27م) أعلنت المملكة عن تعليق مؤقت لدخول الأفراد الراغبين في أداء مناسك العمرة أو زيارة المسجد النبوي الشريف، والزوار المسافرين من الدول التي يمثل فيها الفيروس خطراً(العربية).

وفي تاريخ (2020/02/28م) أعلن وزير خارجية المملكة عن تعليق مؤقت لدخول مواطني دول مجلس التعاون الخليجي إلى مكة المكرمة والمدينة المنورة، وتم استبعاد مواطني دول مجلس التعاون الذين كانوا في المملكة لأكثر من (14) يوماً متواصلا و لم تظهر عليهم أي أعراض الفيروس كورونا المستجد كوفيد (19) من القرار(وكالة الأنباء السعودية).

وفي تاريخ (2020/2/29م) تم إجلاء(7)مواطنين من مدينة دايغو في كوريا الجنوبية، بعد توجيه سفير المملكة في كوريا الجنوبية بإجلاء من يرغب من المواطنين(عكاظ الإلكترونية).

ثانياً– الإجراءات الوقائية والاحترازية في شهر مارس

في (2020/3/2م) أعلنت المملكة عن الحالة الأولى، وهي حالة مواطن سعودي عائد من إيران عن طريق البحرين(وكالة الأنباء السعودية).

في (2020/3/4م) تم تعليق العمرة مؤقتاً للمواطنين والمقيمين في المملكة.

في (2020/3/5م) أعلنت المملكة عن اتخاذ المزيد من الخطوات الاحترازية فيما يتعلق بالمسجد الحرام والمسجد النبوي، تشمل إغلاقهما مؤقتاً يومياً لأغراض التعقيم.

في (2020/3/8م) تم تعليق الدخول والخروج من محافظة القطيف مؤقتاً، وذلك وفقاً للتوصيات الصحية المحلية، والمستندة على الممارسات المعمول بها دولياً والتي تتطلب التعامل مع المستوى الجغرافي الذي تتواجد فيه حالات الإصابة لمنع انتشار الفيروس(وكالة الأنباء السعودية).

أجلت السعودية مواطنيها من الكويت والامارات، الذين تقدموا برغبتهم في العودة إلى البلاد، وأتاحت لمواطنيها في البحرين العودة للمملكة.

وفي (2020/3/12م) تم تعليق سفر المواطنين والمقيمين مؤقتاً وتعليق الرحلات الجوية الى عدة دول، وتعليق إقامة المناسبات في صالات الأفراح أو الاستراحات أو قاعات المناسبات والفنادق، وقد أعلنت وزارة الخارجية تأجيل عقد القمتين السعودية الأفريقية، والعربية– الأفريقية، حرصاً من حكومة المملكة على اتخاذ التدابير الاحترازية لمواجهة فيروس كورونا. وأصدرت هيئة كبار العلماء قراراً تحرم فيه على المصاب شهود الجمعة والجماعة. ومن قررت عليه جهة الاختصاص إجراءات العزل فعليه الالتزام بذلك(بالعربي).

وفي (2020/3/12م) تم تسيير رحلة من لبنان إلى مطار الملك خالد بالرياض، وإجلاء نحو (250) من رعايا المملكة في الفلبين، وقد قررت حكومة المملكة تعليق الرحلات الجوية الدولية للمسافرين إلا في الحالات الاستثنائية لمدة أسبوعين، اعتباراً من يوم الأحد (2020/3/15م) واعتبار ذلك إجازة رسمية استثنائية للمواطنين والمقيمين الذين لم يتمكنوا من العوده بسبب تعليق

الرحلات، أو تم تطبيق الحجر الصحي عليهم بعد عودتهم إلى المملكة سواءً كان ذلك في مقرات مخصصة من وزارة الصحة أو وجهوا منها بعزل أنفسهم في منازلهم، وتم تعليق النشاط الرياضي في السعودية بمختلف الألعاب الرياضية وجميع البطولات والمسابقات وكذلك إغلاق الصالات والمراكز الرياضية الخاصة حتى إشعار آخر.

وفي (2020/3/15م) تم تمديد تأشيرات الزيارة بكافة أنواعها للزائرين الموجودين داخل المملكة، ممن تأثروا بتطبيق القرارات والإجراءات الاحترازية لمنع تفشي فيروس كورونا الجديد، وتم إجلاء عدة مواطنين من باكستان، وقد أعلنت الهيئة العامة للموانئ إيقاف الرحلات البحرية ما عدا البضائع مؤقتاً الى عدة دول ويستثنى من ذلك رحلات الإجلاء والشحن والتجارة.

تم صدور عدد من القرارات الوقائية والاحترازية يبدأ تطبيقها من يوم (2020/3/16م) منها: تعليق الحضور لمقرات العمل في كافة الجهات الحكومية لمدة (16) يوماً، عدا القطاعات الصحية والأمنية والعسكرية ومركز الأمن الإلكتروني، ومنظومة التعليم عن بعد في قطاع التعليم، وإغلاق الأسواق والمجمعات التجارية، عدا الصيدليات والأنشطة التموينية الغذائية واقتصار الخدمة في أماكن تقديم الأطعمة والمشروبات وما في حكمها على الطلبات الخارجية فقط، ومنع التجمعات في الأماكن العامة المخصصة للتنزه.

والحد من وجود الجمهور والمستفيدين في الدوائر الحكومية من خلال تعزيز التعاملات الإلكترونية وتفعيل منصات تقديم الخدمات الإلكترونية عن بعد، في القطاعات الخدمية بالجهات الحكومية والخاصة كافة، وإلزام جميع الشركات والمؤسسات بتطبيق الحجر المنزلي لمدة 14 يوماً من تاريخ القدوم لجميع العمالة الوافدة من خارج المملكة قبل الشروع في مباشرة أعمالهم، وكذلك من تظهر عليهم أعراض تنفسية من العمالة الموجودة.

وفي (2020/3/16م) تم إلزام البنوك والمؤسسات بتفعيل العمل عن بعد المدة (16) يوماً مع التأكيد على تخصيص بعض الفروع لتقديم الخدمات الضرورية ومتابعة أجهزة الصرف الكلي، وتقديم الحوالات مجانية بين البنوك(بوابة أرقام المالية).

وفي (2020/3/17م) قررت هيئة كبار العلماء إيقاف صلاة الجمعة والجماعة لجميع الفروض في المساجد والاكتفاء برفع الأذان، باستثناء الحرمين الشريفين، ودعت السعودية لعقد اجتماع قمة استثنائي افتراضي بهدف بحث سبل توحيد الجهود لمواجهة انتشار وباء كورونا، وتعليق الحضور لمقرات العمل في جميع الجهات في القطاع الخاص لمدة (15) يوماً، وتفعيل إجراءات العمل عن بعد عدا القطاعات الحيوية، وقطاعات البنية التحتية الحساسة مثل (الكهرباء، والمياه والاتصالات).

وفي يوم (2020/3/19م) وجه الملك سلمان –حفظه الله– كلمة للمواطنين والمقيمين، قال فيها:(نعيش مرحلة صعبة في تاريخ العالم، ولكننا ندرك تماما أنها مرحلة ستمر وتمضي رغم قسوتها ومرارتها وصعوبتها.. المرحلة المقبلة ستكون أكثر صعوبة على المستوى العالمي لمواجهة هذا الانتشار السريع لهذه الجائحة، والمملكة مستمرة في إجراءاتها الاحترازية، وأؤكد لكم حرصنا الشديد على توفير ما يلزم المواطن والمقيم من دواء وغذاء واحتياجات معيشية).

وفي (2020/3/20م) تم تعليق جميع رحلات الطيران الداخلي والحافلات وسيارات الأجرة والقطارات لمدة (14) يوماً(وكالة الأنباء السعودية)

وفي (2020/3/21م) تم البدء بإغلاق المحال التجارية من الثامنة مساءً وحتى السادسة صباحاً باستثناء محال المواد الغذائية والصيدليات ومحطات الوقود(عكاظ).

وفي (2020/3/25م) وافق الملك سلمان -يحفظه الله- على مزيد من الإجراءات الاحترازية وهي(وكالة الأنباء السعودية):-

١- منع الخروج من مناطق المملكة الثلاث عشرة أو الانتقال لمنطقة أخرى، حتى انتهاء مدة المنع من التجول المعلنة سابقاً بالأمر الملكي.

٢- لا يشمل منع التنقل الفئات التي سبق استثناؤها من منع التجول، مع مراعاة أن يكون الاستثناء في أضيق نطاق ووفق الإجراءات والضوابط التي تضعها الجهة المعنية، وقد أطلقت وزارة الخارجية السعودية منصة إلكترونية لتسهيل عودة المواطنين ومرافقيهم.

وفي (2020/3/26م) انعقدت القمة الاستثنائية الافتراضية لقادة مجموعة العشرين برئاسة الملك سلمان، لبحث سبل مكافحة جائحة كورونا والآثار المترتبة عليها(بالعربي).

وفي (2020/3/28م) تم تمديد العمل بتعليق الحضور لمقرات العمل في جميع الجهات الحكومية والقطاع الخاص وتعليق الرحلات الجوية الدولية والداخلية ونشاط الحافلات وسيارات الأجرة والقطارات حتى إشعار آخر(جريدة الوطن).

وفي (2020/3/28م) تم تعليق الدخول والخروج من محافظة جدة، وتقديم موعد منع التجول فيها ليكون ابتداءً من الساعة الثالثة مساءً وحتى انتهاء مدة منع التجول المحددة بالأمر الملكي الصادر في يوم الاثنين (٢٧ رجب 1441هـ)، ولا يشمل قرار التعليق الفئات المستثناة في قرار منع التجول(بالعربي).

وفي (2020/3/30م) أمر الملك سلمان -حفظه الله- بتقديم العلاج مجاناً في المستشفيات والمراكز الطبية الحكومية والخاصة لجميع المصابين بفيروس كورونا والمشتبه في إصابتهم من المواطنين والمقيمين ومخالفي أنظمة الإقامة والعمل، مع تطبيق إجراءات احترازية صحية إضافية في عدد من الأحياء السكنية بمدينة مكة المكرمة، ومنع الدخول إليها أو الخروج منها ومنع التجول فيها على مدار اليوم (24) ساعة(المنصة الوطنية الموحدة).

وفي (2020/3/31م) عقد مجلس الوزراء جلسته عبر الشبكة الافتراضية ودعت السعودية دول العالم إلى التريث في إبرام عقود الحج للعام 1441ه، حتى تتضح الرؤية للوباء وآثاره الحالية والمستقبلية انطلاقاً من مسؤولية المملكة تجاه الصحة العامة للعالم.

ثالثاً- الإجراءات الوقائية والاحترازية في شهر ابريل

في (2020/4/1م) تنفيذاً لتوصيات الجهات الصحية المختصة قررت وزارة الداخلية:-

١- منع التجول على مدى (24) ساعة في مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة، مع استمرار منع الدخول إليها أو الخروج منها، حتى إشعار آخر(عكاظ)، ويسمح لسكان أحياء مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة بالخروج من منازلهم لقضاء الاحتياجات الضرورية فقط مثل الرعاية الصحية والتموين؛ وذلك داخل نطاق الحي السكني الذي يقيمون فيه.

٢- يسمح للراغبين في استخدام الخدمات البنكية وأجهزة الصراف الآلي وفق آلية يحددها البنك المركزي السعودي بالتنسيق مع وزارتي الداخلية والصحة.

٣- منع ممارسة العمل بأي أنشطة تجارية داخل الأحياء السكنية بمدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة، عدا عمل الصيدليات ومحلات بيع المواد التموينية ومحطات الوقود والخدمات البنكية.

٤- قصر التنقل بالسيارات داخل الأحياء السكنية بمدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة لسكان تلك الأحياء على شخص واحد بالإضافة إلى قائد المركبة، لتقليل المخالطة.

وفي (2020/4/3م) بدأ تقديم وقت منع التجول في مدينة الدمام ومحافظتي الطائف والقطيف، إلى الساعة 3 عصراً حتى إشعار آخر(بالعربي).

وإنفاذاً لأمر الملك سلمان -حفظه الله-، بدأت الجوازات السعودية تمديد هوية المقيم آلياً للوافدين الموجودين داخل أو خارج المملكة العاملين في القطاع الخاص وذلك للمهن التجارية والصناعية لمدة ثلاثة أشهر دون مقابل مالي.

وفي (2020/4/4م) تم تطبيق إجراءات احترازية صحية إضافية بعدد من الأحياء السكنية بمحافظة جدة وذلك بعزلها ومنع الدخول إليها أو الخروج منها، ومنع التجول فيها على مدار اليوم، ويسمح لسكانها الخروج من منازلهم للاحتياجات الضرورية داخل نطاق منطقة العزل(وكالة الأنباء السعودية).

وفي (2020/4/5م) وإنفاذاً لتوجيهات الملك سلمان، أطلقت وزارة الخارجية حملة إلكترونية لتسجيل بيانات المواطنين الراغبين في العودة من الخارج على أن تكون الأولوية للموجودين في البلدان الأكثر تأثراً من انتشار فيروس كورونا، وكبار السن، والحوامل، كما أعلن وزير السياحة تهيئة(11)ألف غرفة فندقية لاستضافة المواطنين العائدين(وكالة الأنباء السعودية).

وبدأت الجوازات في إجراءات سفر المعتمرين المتأخرين عن المغادرة وصدرت الأوامر بإعفائهم من الآثار القانونية والغرامات المالية المقررة نظاماً المترتبة على التأخير، والإعفاء من وضعهم في قائمة المرحلين، وذلك بعد بقائهم داخل العزل الطبي لإجراء الفحوصات من قبل وزارة الصحة، كما أمنت وزارة الحج والعمرة فنادق في مكة المكرمة وجدة لاستضافة المعتمرين خلال تلك الفترة وتأمين الإعاشة ووسائل النقل إلى منفذ المغادرة.

وفي (2020/4/6م) منع التجول على مدار (24) ساعة يومياً في كل من الرياض، تبوك، الدمام، الظهران، الهفوف، جدة، الطائف، القطيف، الخبر، تنفيذاً لتوصيات الجهات الصحية المختصة برفع درجة التدابير الاحترازية والإجراءات الوقائية(وكالة الأنباء السعودية).

تم استثناء ملاك المزارع والنحالين وأصحاب المواشي ومشروعات الدواجن والأسماك من منع التنقل، والسماح لهم بمتابعة أعمالهم، من خلال إصدار تصريح أسبوعي.

وفي (2020/4/9م) سمحت وزارة الداخلية لجميع مندوبي التوصيل التابعين للتطبيقات المسجلة لدى هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات بالعمل في جميع مناطق المملكة وعلى مدار (24) ساعة.

مددت وزارة الخارجية مهلة استلام طلبات العودة إلى المملكة من خلال المنصة الإلكترونية المعتمدة حتى (14) أبريل(الجزيرة أونلاين).

بلغ عدد الفحوصات المخبرية لفيروس كورونا الجديد (كورفيد١٩) في المملكة حتى هذا اليوم، (115585) فحصاً، تمت في (10) مختبرات في أنحاء المملكة، باستخدام تقنية البلمرة الجزيئية، بمعدل (٢٣٠) فحصاً لكل مليون من السكان.

وفي (2020/4/10م) تم منع التجول والتنقل الكلي لعدة أحياء بالمدينة المنورة حتى إشعار آخر، وتتولى وزارتا الموارد البشرية والصحة إمداد المحتاجين بسلال غذائية ومواد تموينية ومتابعة احتياجاتهم وتوفير الأدوية والخدمات الطبية اللازمة بشكل دوري(وكالة الأنباء السعودية).

*** العقوبات على مخالفة الإجراءات الاحترازية**

صدر المرسوم الملكي رقم (م/47) بتاريخ 1433/8/7هـ بالموافقة على نظام المراقبة الصحية في منافذ الدخول(نظام المراقبة الصحية، ١٤٣٣هـ).

وقد نصت المادة (16) من هذا النظام على أنه:(يجوز للسلطة المختصة أن تضع تحت الملاحظة أي شخص يشتبه في مرضه يكون في رحلة دولية قادماً من منطقة موبوءة، ويجوز لها كذلك أن تخضع هذا الشخص للفحص الطبي، وأن تجري التحريات الضرورية للتحقق من حالته الصحية، وعدم السماح له بالانتقال إلى منطقة أخرى، فإن عليها إبلاغ السلطة المختصة في المنطقة المتنقل إليها لتتولى متابعته، وتستمر هذه الملاحظة حتى نهاية حضانة المرض المشتبه فيه، ويجب على السلطة المختصة عزل الشخص المشتبه في مرضه إذا رأت أن هناك خطراً بالغاً من انتقال العدوى إلى الآخرين).

ونصت المادة (17) على أنه:(للسلطة المختصة في منافذ الدخول المختلفة عند حدوث حالة طارئة صحية عامة تسبب قلقاً دولياً أو لأغراض الصحة العامة المتمثلة في الحيلولة دون انتشار المرض دولياً أن تجري الفحص الطبي على أي شخص مسافر في رحلة دولية مشتبه في إصابته أو متضرر ويجوز لها منع سفر أي شخص مريض أو يشتبه في مرضه).

ونصت المادة (25) منه على العقوبات حيث جاء فيها (دون إخلال بأي عقوبة أشد منصوص عليها في أنظمة أخرى، يعاقب كل من يخالف أي حكم من أحكام هذا النظام ولائحته التنفيذية بغرامة لا تتجاوز خمسمائة ألف (500,000) ريال، ويتحمل المخالف أو مشغل وسيلة النقل أو مالكها أي ضرر ينتج من مخالفته).

كما وضعت المملكة العربية السعودية الأحكام والعقوبات المقررة بحق مخالفي الإجراءات والتدابير الوقائية المتخذة لمواجهة جائحة كورونا، وجاءت كالتالي(الأمر الملكي أ/٥٨٤، ١٤٤١هـ):

أولاً– يعاقب كل من الأشخاص ذوي الصفة الطبيعية أو منشآت القطاع الخاص أو العاملين فيها أو المتعاملين معا ممن يخالفون الإجراءات الاحترازية والتدابير الوقائية من قبل الجهات المعنية لمواجهة جائحة كورونا، وذلك بغرامة لا تقل عن (1,000) ألف ريال، ولا تزيد عن (100,000) مئة ألف ريال، أو السجن لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة أو بالسجن والغرامة معاً، مع إغلاق المنشأة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر عند الاقتضاء، وفي حالة تكرار المخالفة تتم مضاعفة العقوبة في المرة السابقة، ويكون تحديد مقدار عقوبة كل مخالفة وفق جدول تصنيف يتضمن كل مخالفة وما يقابلها من عقوبة، ويتم إقراره من وزير الداخلية بالاتفاق مع وزارة الصحة.

ثانياً– يعاقب كل من استخدم التصريح أو الإذن الممنوح له للتنقل وقت منع التجوال في غير ما خصص له، بغرامة لا تقل عن عشرة آلاف ريال، ولا تزيد على (100,000) مئة ألف ريال، أو السجن لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة أو بالسجن والغرامة معاً، مع سحب التصريح أو إلغاء الإذن.

ثالثاً– يعاقب من يخالف تعليمات العزل أو الحجر الصحي، بغرامة لا تزيد على مئتي ألف ريال، أو السجن لمدة لا تزيد عن سنتين أو بالسجن والغرامة معاً، وفي حالة تكرار المخالفة تتم مضاعفة العقوبة الموقعة في المرة السابقة.

رابعاً– يعاقب كل من تعمد نقل العدوى للآخرين بغرامة لا تزيد على خمسمائة ألف ريال، أو السجن لمدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالسجن والغرامة معاً، وفي حال تكرار المخالفة تتم مضاعفة العقوبة الموقعة في المرة السابقة.

المبحث الثاني: التكييف القانوني للإجراءات التي تتخذها الدولة

إن عملية تحديد التكييف القانوني للضبط الإداري تعد عملية صعبة بسبب الاختلاف في تحديدها، حيث يرى جانب من الشراح أن الضبط الإداري ذات طبيعة ضبطية إدارية محايدة، واتجاه آخر يرى بأنها سلطة من سلطات الدولة أي ذات سلطة سيادية.

المطلب الأول: الطبيعة الضبطية للإجراءات المتخذة من الدولة

تعتبر وظيفة الضبط الإداري من أقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ التاريخ القديم، وحتى الآن، وترجع أهمية هذه الوظيفة وحيويتها وضرورتها بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور حيوية في المجتمع، فهي تهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهي الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، فالضبط ضرورة اجتماعية لا غنى عنها، نلمسها في كل المجتمعات القديمة والحديثة، لذلك نجد دائماً أجهزة مسؤولة عن حفظ النظام مع تطور المجتمعات الإنسانية.

ومن أهم أهداف الضبط الإداري المحافظة على الصحة العامة وهي" وقاية الجمهور في المجتمع من أخطار التعرض لعدوى الأمراض والأوبئة، وذلك عن طريق إعداد نظام صرف صحي وتنقية مياه الشرب التي يستعملها أفراد الجمهور، ووضع اشتراطات خاصة تتعلق بنظافة المحال التي تقدم أغذية ومشروبات، وكذلك بنظافة العاملين فيها"(السيد، ٢٠٠٧: ٩٥)

حيث يقع على عاتق الإدارة في ظل تفشي الأمراض والأوبئة اتخاذ كافة الأساليب والطرق من أجل المحافظة على مشارب الناس ومآكلهم وملبسهم، وذلك من أجل الوقاية من الأمراض والأوبئة ومقاومة أسبابها، وكل ما من شأنه المساس بالصحة العامة، وهذا يؤدي بالإدارة إلى وضع العديد من الشروط والقيود التي يجب على الأفراد الالتزام بها، ووضع القيود على المحلات المضرة بالصحة، ووضع الاشتراطات الصحية لمزاولة أي مهنة يكون من شأن ممارستها بطريقة غير صحيحة الضرر بالصحة العامة(أبو زيد، ٢٠١٢: ٢١٥)

فتهدف حماية الصحة العامة في أي مجتمع إلى توفير نوع من الحماية والتي تبرز في ثلاث صور، أولها حماية الصحة الجماعية من خلال اتخاذ التدابير الوقائية للوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة من خلال العزل ومتابعة رعايا الدولة عند الدخول لبلد ما(بكير، ١٩٧٩: ١٥٨).

والظروف الاستثنائية لا تعمل على استبعاد مبدأ المشروعية، ولكن يمكن القول بأنها تعمل على توسعة قواعد المشروعية العادية بالقدر الذي يمكّن الإدارة من مواجهة تلك الظروف على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء بشقيه الإلغاء والتعويض(الغميز، ٢٠١٦: ٢٤٦).

لذا يقع على عاتق الإدارة أن تتخذ كافة الاحتياطات للقضاء على كل ما من شأنه المساس بالصحة العامة، وخاصة في ظل الظروف الحالية التي انتشرت فيها الأوبئة والأمراض الخطيرة التي تهدد صحة الإنسان، لأن تقيّد الإدارة بنفس الإجراءات الضبطية التي وُضعت في ظل القوانين واللوائح في الأحوال العادية لا يفي بالغرض الذي وضعت من أجله، وبالتالي قد يسبب أضراراً جسيمة.

المطلب الثاني: الطبيعة السيادية للإجراءات المتخذة من الدولة

اعتبر أغلب شراح الأنظمة أن قرار اللجوء إلى اتخاذ التدابير الاستثنائية يعد عملاً من أعمال السيادة، ذلك أنه قرار سياسي من ناحية، ومن ناحية أخرى فهو قرار بالتنظيم الدستوري القائم وبالعلاقة بين السلطات القائمة(الجمل، ١٩٧٤: ٢٢٠؛ الجرف، ١٩٩٦: ١٧٣).

فيرى بعض شراح الأنظمة: "أن حق الدولة في البقاء يرجع إلى حقها في السيادة، باعتبارها أسمى الأشخاص القانونية في المجتمع، وهي بحكم حقها في السيادة تصدر القانون على أنه تعبير عن إرادتها الملزمة للغير، ولكنها وإن كانت لا تخضع للقانون قهراً إلا أنها تقدر ضرورة احترامها له والتزامها به على مقتضي التحديد الذاتي لسلطاتها، ولكنها لا تزال بحكم حقها في السيادة تملك سلطة التقدير في أن تلائم بين مصالحها العليا والقانون، بحيث إذا قام بينهما تناقض أو عدم انسجام أو قدَرت الدولة أن القانون لم يعد كفيلاً وحده بتحقيق هذه المصالح كان لها الحق في أن تترك القانون جانباً وأن تسعى إلى سبيل تحقيق مصالحها بكل الوسائل الممكنة، ومن باب أولى حين تقوم حرب أو تنشب فتنة أو ينتشر وباء، أو تهدد الدولة كوارث، وباختصار حين يضطرب الأمن والنظام العام، فإنه يكون للدولة بموجب حقها في البقاء أن تحمي كيانها، وأن تدافع عن نفسها بكل ما تقدَره ضرورياً من إجراءات حتى ولو خالفت القانون"(الجرف، د.ت.: ٩٢).

والأعمال السيادية هي:(طائفة من أعمال السلطة التنفيذية التي تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها سواء في ذلك رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض أو رقابة فحص المشروعية)(حافظ، د.ت.: ٥٣).

فأعمال السيادة هي الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة، والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من سلطة عليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج، وبالتالي فإن أعمال الحكومة العادية التي ليس لها من الأهمية الخطيرة ما يرفعها للأعمال المتعلقة بالسياسة العليا للدولة فلا تعد من أعمال السيادة(كنعان، د.ت.: ٢٤٩).

فالضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بطبيعته سيادي، أو هو مظهر من مظاهر سيادة الدولة، فإذا كان للإدارة حق التوجيه والتنظيم، فإن للضبط حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، ولذلك فلها الحق في الظروف الاستثنائية في إكراه الأفراد على احترام نظم الدولة ولو بالقوة(إسماعيل، د.ت.: ٢٣).

وعليه وفقاً لهذا الرأي فإن الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ذات طبيعة سيادية، فهو وسيلة الدولة المثلى التي تستعين بها لفرض إرادتها ولو بالقوة على الأفراد، وهو الوسيلة لحماية الحاكمين وإلزام الأفراد بتنفيذ قراراتها ولو بالقوة.

وانطلاقاً مما يوليه خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز آل سعود من حرص على صحة وسلامة المواطنين والمقيمين، للحد من انتشار فيروس كورونا فقد أصدر -يحفظه الله- عدد من الأوامر بهذا الشأن منها:

أولاً- منع التجول للحد من انتشار فيروس كورونا الجديد ابتداءً من السابعة مساءً وحتى الساعة السادسة صباحاً لمدة (21) يوماً من مساء الاثنين 28 رجب 1441هـ، الموافق 23 مارس 2020م(وكالة الأنباء السعودية).

ثانياً- إلحاقا لما سبق إعلانه بتاريخ 27 رجب 1441ه الموافق 22 مارس 2020م، بشأن منع التجول للحد من انتشار فيروس كورونا الجديد لمدة (21) يوماً من مساء الاثنين 28 رجب 1441هـ، الموافق 23 مارس 2020م، وقيام وزارة الداخلية باتخاذ ما يلزم لتطبيق منع التجول، ونظراً للحاجة إلى استمرار منع التجول، فقد صدر أمر خادم الحرمين الشريفين – حفظه الله – بالموافقة على تمديد العمل بمنع التجول وذلك وفق معدلات ومؤشرات انتشار فيروس كورونا الحالية وحتى إشعار آخر(وكالة الأنباء السعودية)

الفصل الثاني: مسؤولية الدولة عن الأضرار الناشئة أو الناتجة عن أعمالها الضبطية المشروعة وأساسها

قام شراح الأنظمة باستحداث نظريات ترفض اعتبار الخطأ فقط أساساً للمسؤولية الإدارية، وتعتبر كل فعل يترتب عليه ضرر، يجب أن يسأل صاحبه عنه، سواءً أكان هذا الفعل خاطئاً أم غير خاطئ، ويجب تعويض المتضرر عما أصابه من ضرر، ومن هنا بدأت تتجلى المبادئ والنظريات التي قامت عليها المسؤولية بلا خطأ(ميا، ١٩٩٨: ٤١).

وسواءً أكانت المسؤولية بلا خطأ على أساس المخاطر، أم على أساس المساواة في تحمل التكاليف العامة، فإنه لا يمكن مساءلة الإدارة إلا إذا ترتب على ذلك النشاط ضرر معين، ويجب توافر العلاقة السببية بين الفعل الضار الصادر من الإدارة، والضرر الذي لحق المضرور.

المبحث الأول: أساس مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن أعمال سلطاتها الضبطية المشروعة

يُقصد بأساس المسؤولية، السبب الذي من أجله يضع النظام عبء التعويض على عاتق شخص معين، أو تلك العلاقة بين الشخص الذي تحمل عبء المسؤولية والضرر، وهي جديرة بأن تؤدي هذا الدور الخطير الذي يجعلنا نلزم شخصاً قانونياً بتحمل عبء ضرر وقع على شخص آخر(الشرقاوي، د.ت.: ٧٢).

وقد اختلف شراح الأنظمة والقضاء حول وضع تسمية موحدة للمسؤولية بدون خطأ، و لم يتفقوا على أساس موحد تؤسس عليه المسؤولية بدون خطأ، ويُعزى السبب في ذلك إلى عدم إمكان وضع أساس واحد يصَدق على كافة تطبيقات تلك المسؤولية، رغم تأييد غالبية الفقه لها باعتبارها صورة من صور المسؤولية، وعلى ذلك انقسم الفقه والقضاء إلى عدة اتجاهات في هذا الشأن، فاتجاه يؤيد فكرة المخاطر دون سواها، واتجاه يؤسس المسؤولية على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ورأي آخر يؤسسها على فكرة تحمَل التبعة.

وقد جاء في الحكم الصادر عن ديوان المظالم ما نصه (من المستقر عليه قضاءً إن فعل الإدارة المتفق مع النظام إذا رتب ضرراً اختص به أحد الأفراد فإنه يجب تعويضه عن هذا الضرر، بما يجيزه تأسيساً على ما جاءت به قواعد الفقه الإسلامي في جبر الضرر

كقاعدة الضرر يزال، وكذا على أساس نظرية تحمل التبعية، والتي مقتضاها إذا اتخذت الجهة المختصة إجراءً معيناً من دواعي المصلحة العامة، ورتب ضرراً بأحد الأفراد، فإن قواعد العدالة توجب تعويضه بما يجبر الضرر اللاحق له)(قرار ديوان المظالم، ١٤٠١هـ).

المطلب الأول: نظرية المخاطر كأساس قانوني لمسؤولية الإدارة بدون خطأ.

نظرية تحمل التبعة أو فكرة المخاطر التي أوجدها القضاء الإداري لمواجهة نشاط الإدارة المتزايد والذي يشكل درجة من الخطورة – فقصور فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية عن جبر الضرر في حالات معينة أصبح أمراً تقليدياً – فتعد هذه النظرية الضمانة لحقوق الموظفين والأفراد معاً نظراً لحجم العمل الإداري الذي تمارسه السلطة الإدارية، فإذا بقيت مسؤولية الإدارة قائمة على الخطأ فيؤدي بها إلى الإفلات من تلك المسؤولية إن لم تقم على فكرة المخاطر التي تتطلب شروط خاصة لإقرارها بحق الإدارة(الشبلي، ٢٠٠٥: ٦٤).

وقد بيَن ديوان المظالم الأساس النظامي لنظرية المخاطر في الأحكام الصادرة عنه، فيرى أن فكرة العدالة ذاتها تبرر أعمال هذه النظرية وتطبيقها، حيث يقول (فإن ثمة مسؤولية إدارية تقوم على فكرة تحمل التبعة، أي تحمَل النتائج الضارة للنشاط الإداري المشروع، وأساس ذلك فكرة العدالة بعدم تحمَل الفرد وحده الأضرار التي يحدثها النشاط الإداري متى ثبت أن هذا الفرد لم يرتكب أي خطأ، ولم يساهم في مضاعفة الأضرار العائدة إلى نشاط الإدارة)(قرار ديوان المظالم، ١٤٠١هـ).

وجاء في حكم آخر ما نصه (المقرر أن المسؤولية على أساس المخاطر أو بلا خطأ ليست الأساس العام والأصيل للمسؤولية الإدارية، بل هي استثناء لهذه المسؤولية)(قرار ديوان المظالم، ١٤٠١هـ: ٩٢).

وايضاً جاء في حكم آخر ما نصه (وفيما يتعلق بالمسؤولية طبقاً لنظرية المخاطر أو تحمل التبعية والتي يعتبر الخطأ ركناً أو شرطاً لقيامها، حيث تتحقق المسؤولية الموجبة للتعويض بتوافر ركني الضرر والعلاقة السببية فقط)(مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية قضية ١٣٥٩/١/ق، ١٤١٧هـ).

وبين الديوان ذلك بحكم آخر (وكذا على أساس نظرية تحمل التبعية والتي مقتضاها إذا اتخذت الجهة الإدارية المختصة إجراءً معيناً من دواعي المصلحة العامة ورتب ضرراً بأحد الأفراد فإن قواعد العدالة توجب تعويضه بما يجبر الضرر اللاحق به)(حكم الاستئناف ١٩٦/إس/٦، ١٤٢٧هـ).

وقد أدى النشاط الصناعي والتكنولوجي والعلمي المتزايد داخل الدولة إلى احتمالية تعرض كثير من الأفراد لهذه الأنشطة التي تتسم بالخطورة، ولذلك كان من الضروري أن يقع التزام على عاتق الدول الحديثة بتأمين أفرادها ومواطنيها ضد مخاطر مباشرة مزاولة هذه الأنشطة الخطرة، ويتمثل هذا في تعويض المضرور دون حاجة إلى إثبات الخطأ، أو حتى إمكانية إثباته ونسبته إلى شخص معين، وذلك هو جوهر ومضمون نظرية المخاطر، فاضطلاع الدولة بأنشطة مشروعة تنضوي على نسبة معينة أو درجة معينة من الخطورة(يوسف، ٢٠١٧: ١٨٢).

فالتوجه الحديث في القضاء الإداري هو إقرار مسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ، فالتدخل المستمر من الدولة في مجالات الحياة المختلفة وسَع من نطاق تلك المسؤولية، على أساس ضمان أكبر قدر من المحافظة على حقوق وحريات الأفراد لمواجهة النشاط الإداري المتزايد والذي قد يشكل في أغلب الأحيان درجة من الخطورة على تلك الحقوق والحريات، مما أستوجب استحداث نظرية المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية(الشبلي، ٢٠٠٥: ٦٢).

ومن خلال تتبع فكرة مسؤولية الإدارة عن أعمالها وتصرفاتها نجد أن المسؤولية لم تعد تقتصر على الخطأ، حيث أن نظرية التبعة التي تدعو لقيام المسؤولية الإدارية عن الضرر وحده دون اشتراط الخطأ ثابتاً أو مفترضاً، هي لتحقيق التوازن بين نشاط الإدارة وحقوق الأفراد، فالإدارة سلطة ذات نفوذ وقوة مقارنة مع مراكز الأفراد التي تتصف بطابع الضعف والانصياع، وظهور فكرة المسؤولية دون خطأ على أساس فكرة المخاطر هي قيد على ما تملكه الإدارة من قوة ونفوذ لضمان عدم الإضرار بحقوق وحريات الأفراد(دسوقي، ١٩٧٢: ١٦٨).

وفكرة المخاطر التي تنشئ المسؤولية عن نشاط إداري مشروع قد تصلح أن تكون شرطاً لتحقيق المسؤولية وقد لا تصلح، فالأعمال التي تقوم بها الإدارة كأعمال الأشغال العامة هي أعمال مشروعة، إلا أنه قد يترتب عليها مخاطر عند تنفيذها بحق الأفراد، فهي بذلك تحقق علاقة السببية بين الفعل المرتكب رغم شرعيته وبين الضرر الذي أصاب مصلحة الأفراد، فإذا كان هذا النشاط أساسه العمل الإداري وأحدث ضرراً، فتتحقق بذلك مسؤولية الإدارة ويتوجب عليها ضمان ذلك الضرر(دسوقي، د.ت.: ١٦٤).

كما أن فكرة المخاطر عند جانب من الشراح لا تصلح أن تكون أساساً للمسؤولية الإدارية وذلك مرده أن العمل المشروع الذي يصدر عن الإدارة وتهدف منه تحقيق الصالح العام رغم حدوث آثار جانبية تتمثل بالإضرار بحق من حقوق الموظف- هي نتيجة ثانوية - فالأصل قيامها بممارسة صلاحياتها لتأدية أعمالها وفق النظام القانوني مما يعني بالضرورة تحقيق الهدف الأسمى وهو الصالح العام، وهي النتيجة الرئيسية التي تسعى إليها الإدارة، فهي عندما قامت بهذا التصرف لا تهدف منه الإضرار بأية مصلحة وإنما ما يتطلَبه تسيير عمل المرافق العامة وتأديتها لوظائفها المطلوبة منها على أفضل حال(النهوي، د.ت.: ٣١١).

وبذلك فإن ما يترتب من مسؤولية على الإدارة نتيجة تصريف أعمالها وأنشطتها المشروعة وإلحاق الضرر بالغير وقيامها بتعويض المضرور من ذلك العمل لا يغدو كونه نوعاً من أنواع التأمين يقرره المشرع ويلزم الإدارة بدفعه، فلا يصح القول إن هذا التأمين هو نتيجة خطأ من جانب الإدارة لأن الأصل عدم وجود خطأ من جانبها(النهري، د.ت.: ٣١٤).

وقد أقرت المسؤولية الإدارية دون خطأ على أساس فكرة المخاطر في عدة مجالات مما أدى إلى إقرار التعويض كنتيجة للنشاط الإداري الخطر، ومن الأعمال التي أقر فيها القضاء الإداري نوع من المخاطر الأشغال العامة التي تقوم بها الإدارة بقصد تحقيق نفع عام ولحساب شخص معنوي عام، وتقرر المسؤولية بحق الإدارة إذا أصاب شخص ضرر منها في جسده أو في ملكه، وهذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي حيث قام بتعويض الأشخاص الذين تضرروا من أشغال الإدارة العامة(غبريال، د.ت.: ٥٧).

والتعويض المقرر عن خطأ الإدارة يختلف عن التعويض في نظرية المخاطر(نخلة، ١٩٨٣: ٢٢) فالضرر الذي تسببه الإدارة يتحقق فيه التعويض بشكل كامل، في حين يوزع عبء التعويض المقرر في نظرية المخاطر على الإدارة والمضرور الذي يتوجب عليه تحمل جزء من المسؤولية حتى لو كان الضرر ليس بفعله، فمن حق الإدارة الرجوع على الموظف وإقرار جزء من المسؤولية بحقه، كما أن التعويض في نظرية المخاطر لا يقر على أساس الخطأ أو الإهمال أو سوء الاستعمال، بل هو تحقيقاً لفكرة العدالة الاجتماعية التي أقرها القضاء الإداري وتُعد مبدأ مساواة بين الإدارة والأفراد في المغنم والمغرم(نخلة، د.ت.: ٢٢).

فمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لا تثير صعوبة في الإثبات طالما أن القواعد القانونية حددت موجباتها عند قيام الإدارة بنشاط من شأنه الإضرار بمصلحة الأفراد فلا يتطلب من المضرور إثبات ذلك، إلا أن الأمر مختلف في مبدأ مسؤولية الإدارة القائمة على نظرية المخاطر، فعبء الإثبات يقع على المضرور من نشاطها في حالتين هما القوة القاهرة والحادث الفجائي، فالإدارة لا يترتب عليها مسؤولية في هذه الحالات، إلا أن مسؤوليتها تبقى ضمن نطاق مبدأ العدالة الاجتماعية ومبدأ الإنصاف وهما مبدآن يقران المسؤولية الإدارية دون خطأ.

ومهما كانت موجبات المسؤولية سواءً كانت على أساس الخطأ من جهة الإدارة أو كانت قائمة على فكرة المخاطر، فعلى الإدارة أن تتقيد بالقانون وألا تخالف قواعده، فأي عمل تقوم بممارسته ويسبب الضرر للأفراد تكون قد أساءت فيه استخدام سلطتها وجانبت طريق الصواب، لهذا كان لابد من عدم خروجها على القواعد القانونية من خلال تقييد تصرفاتها وأعمالها بمبدأ المشروعية الذي يعد من الوسائل الفعالة لضبط تصرفاتها وضمان عدم الإضرار بحقوق الأفراد(راضي، ٢٠٠٥: ٣٣).

وإقرار المسؤولية بحق الإدارة لا يعد من باب العقوبة أو الزجر، إنما هو أسلوب لضمان احترامها لحقوق وحريات الأفراد وعدم التعدي عليها، فتحملها المسؤولية لا ينقص من إيراداتها شيئاً أو يعيقها عن القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها، بل يجعل منها سلطة إدارية تحترم حقوق الأفراد مما يجعلها دولة قانونية(راضي، د.ت.: ٣٤).

ومن حيث المبدأ فالمسؤولية على أساس الخطأ تختلف في مضمونها عن المسؤولية دون خطأ ويتضح ذلك من خلال المبادئ التي تحكم كل منها(عيد، ١٩٧٥: ٤٨٠)، فالمسؤولية على أساس الخطأ فقط يحتاج فيها المضرور لإثبات علاقة السببية بين الضرر الذي أصابه ونشاط الإدارة المشكو منه، أما في المسؤولية التي تقوم على فكرة المخاطر فلا يكفي فيها أن يكون الضرر بسيطاً أو مقبولاً كما هو في المسؤولية على أساس الخطأ، بل يتوجب أن يكون الضرر على درجة عالية من الخطورة والجسامة، كما يشترط أن يكون ضرراً خاصاً يصيب فرداً بعينه أو مجموعة أفراد محددين بذواتهم دون أن يشمل ذلك كافة الأفراد، وهو شرط يضيق من نطاق مسؤولية الإدارة على أساس فكرة المخاطر ويبقيها ضمن إطار محدود(عيد، ١٩٧٥: ٤٨١).

وفكرة المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية هي استثناء والأصل مسؤوليتها على أساس الخطأ، حيث تستطيع الإدارة التخلص من المسؤولية القائمة على فكرة المخاطر سواءً كان ذلك التخلص بشكل كامل أو جزئي من خلال إثبات أن الضرر الذي أصاب

الموظف بتقصير منه أو إهماله، كما أن الإدارة قد تحتج بفكرة قيام القوة القاهرة التي تخرج عن إرادتها ولا تستطيع دفع الضرر الذي تحدثه عن الأفراد(عيد، ١٩٧٥: ٤٨٢).

وإذا كانت القوة القاهرة وخطأ المضرور هما سببان تتذرع بهما الإدارة للتهرب من المسؤولية، فأنها لا تستطيع التهرب من مسؤولياتها تجاه الحادث المفاجئ وخطأ الغير، فهما يصلحان لإقرار المسؤولية بحق الإدارة عن الأضرار التي تصيب الموظفين والأفراد، فقد يكون الحادث المفاجئ نتيجة نشاط الإدارة والسبب في الضرر، كما قد يكون خطأ الغير سبباً في تحملها المسؤولية متى ما أضر بمصلحة فرد بعينه أو أفراد مجتمعين، فلا يعول حين إذ بالقول أن الإدارة بمنأى عن عدم مسؤوليتها والتذرع بحجج تحاول من خلالها التخلص من المسؤولية وتعويض المضرورين عما أصابهم من ضرر(عيد، ١٩٧٥: ٤٨٢).

وقد تنطوي نظرية التبعة أو فكرة المخاطر على عمل تُقر فيه المسؤولية بشكل مشترك بين الإدارة والمضرور، وهو ما يُعرف بتحمل تبعات النشاط الإداري المشروع، فالسلطة الإدارية تقوم بممارسة أعمالها المشروعة ابتغاء تحقيق الصالح العام لكافة أفراد المجتمع دون أن تقتصر المنفعة على فرد دون الآخر، وبهذا هم شركاء في تحمل تبعات النشاط الإداري المشروع، إلا أن هذا يجافي منطق العدالة فمن أحدث الضرر يتوجب عليه تحمل المسؤولية وبالتالي تعويض المضرور لقاء ما أصابه من ضرر(جيرين، ٢٠٠٨: ٢٣٩).

وقد يكون الضرر الذي يصيب الأفراد ناتجاً عن أعمال إيجابية أو سلبية تمارسها الإدارة، فالامتناع عن إصدار قرار إداري أوجب عليها القانون إصداره هو عمل سلبي لا ينطوي على فكرة المخاطر، ومع ذلك فأنه يقر بمسؤوليتها، كما أن الأفعال المشروعة الإيجابية التي تصدر عن الإدارة مثل أعمال الأشغال العامة التي تقوم بها لتحقيق النفع العام قد ينطوي عليها إضرار بمصالح الأفراد رغم مشروعيتها، فالأصل أن يوافق العمل الإداري القانون، وإلا عُدَ عملها مخالفاً للقانون ويوجب إيقاع الجزاء المناسب بحقها(العبادي، ٢٠١٣: ٣٩٠).

كما أن مسؤولية الإدارة القائمة على فكرة المخاطر تنعقد على ما يسمى بالأشياء الخطرة التي تقوم بها وتسبب الضرر للأفراد، فتحديد ما تقوم به الإدارة من نشاط واستخدامها للوسائل التي تحقق تلك الغاية يجعل من اتساع نطاق مسؤوليتها عن الأنشطة الخطرة أمراً لابد منه رغم اتخاذها الاحتياطات اللازمة، فالواجب عليها حتى لا تضع نفسها موضع المسؤولية أن تتخذ أقصى درجات الحذر والالتزام بالقانون عند ممارسة النشاط الإداري الذي قد يشكل خطراً على حياة وممتلكات الأفراد(الخوري، ١٩٩٨: ٤٣٤).

والخلاصة أن المسؤولية الإدارية لم تعد تقتصر على الخطأ وحده، بل تجاوز الأمر ذلك، وأصبحت تُسأل عن أعمالها وأنشطتها المشروعة تحقيقاً لفكرة العدالة وإنصافاً للأفراد، حتى تلتزم الإدارة بعدم الإضرار بحقوق وحريات الأفراد وأن تمارس أعمالها وفق ضوابط قانونية تضمن الحفاظ على تلك المصالح.

وتحمَل الإدارة المسؤولية عن نشاطها المشروع والتعويض عنه القائم على فكرة التبعة أو فكرة المخاطر من وجهة نظر الفقه الإداري هو دليل على أن الإدارة هي الأكفأ والأقدر على تحمل تبعات النشاط الإداري الذي تهدف منه تحقيق الصالح العام رغم مشروعيته، كما أن التزامها بالمسؤولية دون خطأ لا ينقص من سلطتها أو يقلل من هيبتها، بل يمنحها القوة حتى تستطيع تحقيق الهدف الأسمى وهو المصلحة العامة.

وتجدر الإشارة إلى أن مسؤولية الإدارة على أساس فكرة المخاطر هي محل خلاف بين بعض شراح القانون الإداري، فمنهم من يرى صلاحية الإدارة لتحمل المسؤولية ومنهم من يرى عدم صلاحيتها لذلك، فالقول أن فكرة المخاطر تجعل الإدارة مسؤولة عن الأعمال التي تسبب الضرر لا يثير خلاف كون النشاط الذي تقوم به قد يكون على درجة من الخطورة على الموظفين سواءً كان النشاط المتأتي من الأشغال العامة أو الأشياء الخطرة أو الآلات الخطرة، أما ما يثير الجدل فهو تحمل الإدارة المسؤولية دون خطأ منها رغم مشروعية النشاط وعدم خطورته على الموظفين، كما هو الحال في القرارات الإدارية التي ينتفي فيها عنصر الخطر ومع ذلك فأنها تسبب الضرر للغير وكما هو الحال في عدم تنفيذ الأحكام القضائية(الشبلي، د.ت.: ٧٣).

وتعقيباً على ما سبق فإن الاتفاق على أن مدى صلاحية الإدارة لتحمل المسؤولية على أساس الخطأ هو الأساس، ولتحقيق ذلك فأن عناصر المسؤولية على أساس الخطأ وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما تستوجب عدم تخلف سبب عن الآخر، فهي أركان لابد أن تكون مجتمعة حتى نقول بمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، أما المسؤولية دون خطأ فهي تفترض ابتداءً عدم وقوع الخطأ من جهة الإدارة، ولكن لأسباب خاصة تم تقرير مسؤولية الإدارة دون خطأ، وأوجبت تحقيق عنصرين من عناصرها وهما تحقق الضرر والعلاقة السببية دون أن يكون للخطأ دور في هذه المسؤولية، وبمعنى آخر مشروعية العمل الإداري الذي تقوم به الإدارة، ومع ذلك فإن حدوث الضرر بفعل نشاطها يبقي مسؤوليتها قائمة وأخيراً فإن التطور الذي شهده القضاء الإداري أوجب مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية المشروعة رغم أنها لا تستند إلى الخطأ إلا أنها تضر بمصالح الأفراد شأنها في ذلك شأن امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية التي بدورها تصلح أيضاً أن تكون سبب لإقرار المسؤولية بحق الإدارة.

ويجب التنويه إلى أن المسؤولية الملقاة على عاتق الإدارة والتي تتحملها دون خطأ منها لا يكون مصدرها المرفق العام، إنما الشخص الذي يقوم بممارسة النشاط باسِم الإدارة وهو يحمل صفة الموظف العام(نصر الدين، ١٩٨٣: ٤٥٢)، ويحق للإدارة الرجوع على الموظف متى ما صدر عنه خطأ شخصي أضر بالغير، كما ويملك من وقع بحقه الضرر أن يطالب الإدارة بالتعويض عن الضرر بصورة مباشرة أو أن يطالب الموظف بحكم تبعيته للإدارة وهو ما يسمى بمسؤولية المتبوع عن أعمال التابع(نصر الدين، د.ت.: ٤٥٣).

والخطأ لا ينسب للشخص المعنوي (المرفق العام) إنما ينسب للموظف العام، ومع ذلك تتحمل الإدارة المسؤولية عن أعمال موظفيها بحكم العلاقة التي تربط بينهما، وهي علاقة نظمها القانون وحدد أساسها.

المطلب الثاني: مبدأ المساواة بين الأفراد أمام الأعباء العامة

إن مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة قررته دساتير الدول لضمان حقوق وحريات الأفراد تجاه ما تقوم به الإدارة العامة من أعمال وأنشطة قد يترتب عليها تعريض هذه الحقوق والحريات للانتقاص، فهذا المبدأ يقوم على التوزيع العادل للأعباء العامة وألا يقتصر على فئة معينة من المجتمع، فالأعمال الإدارية التي تقوم بها الإدارة قد تسبب ضرراً يشكل عبئاً عاماً يتوجب أن يتحمله كافة أفراد المجتمع في الدولة ومن ثم تعويض الفئة المضرورة من خزينة الدولة لقاء ما يدفعه أفرادها من رسوم وضرائب(الشبلي، د.ت.: ٧٦).

فقد جاء في حكم لديوان المظالم ما نصه:(لما كان الغالب في التعويض عن الضرر إنما يكون بالاستناد إلى خطأ الإدارة المفضي لذلك الضرر، إلا أن هناك نوعاً من التعويض يقوم علي أساس أشمل وأوسع، وإن كان أقل وأندر، من التعويض على أساس الخطأ وهو مبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة وما يسميه فقهاء القانون الإداري بالمسؤولية على أساس المخاطر أو تحمل التبعية، ومؤداه أنه إذا ما اتخذت الإدارة إجراء للمصلحة العامة وترتب عليه إضرار بأحد الأفراد فلا يستقيم والعدل أن يتحمل الضرر لوحده، وإنما يتعين تعويضه بمقدار الضرر)(مجموعة الأحكام الإدارية).

ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة هو مبدأ أساسي يحكم القواعد القانونية بصفة عامة، حيث أنه مبدأ وجد صداه في جميع دساتير الدول ويقضي بمساواة الأفراد في الحقوق والواجبات انطلاقاً من قبول الدول بمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتقيدها به، فحقوق الأفراد وحرياتهم لم تترك دون حماية في مواجهة ما تملكه السلطة التنفيذية من صلاحيات واسعة قد تكون في بعض الأحيان السبب في هدر حقوق الأفراد، كما أنها قد تكون سبب لتهربها من تحمل المسؤولية وتعويض المضرورين من أعمالها وتصرفاتها التي قد لا تستند إلى نصوص النظام(كرم، ٢٠١٠: ١٨٩).

وإذا كان مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة قد أقر لصالح الأفراد كنتيجة لما يصدر عن السلطة الإدارية من أعمال قد تسبب لهم الضرر دون أن يصدر عنها خطأ، فهو أيضاً يعد من باب إعادة التوازن للمراكز القانونية التي اضطربت من أعمال الإدارة والتي تتحمل فيها المسؤولية على أساس فكرة المخاطر ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فمن جهة فإن ذلك يعيد الاستقرار والتوازن للمجتمع بشكل عام وللأفراد المضرورين بشكل خاص، كما أنه يمنح الإدارة إعادة النظر بأعمالها وتصرفاتها التي قد تنطوي على عدم التقيد بالقانون وتسبب الإضرار بحقوق الأفراد، مما يشكل إخلالاً باستقرار مراكزهم في المجتمع(جيرين، ٢٠٠٨: ٢٤٤).

وطبيعة الضرر الخاصة هي التي تقرر مسؤولية الإدارة العامة على أساس فكرة المساواة أمام الأعباء العامة، فالضرر يشكل مظهر العبء العام وهو ما يميز هذه المسؤولية عن كافة حالات المسؤولية الأخرى، لأن الأفراد مجتمعين يشكلون الإطار العام في الدولة من خلال ما يدفعونه من رسوم وضرائب، فهم يساهمون بشكل غير مباشر بجبر الضرر عن المضرور نتيجة قيام الإدارة بعمل أو تصرف أحدث للشخص ضرر جسيم من جهة وأحدث النفع العام من جهة أخرى(الشبلي، د.ت.: ٧٧).

وحتى يصلح ركن الضرر لإقرار مسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة لابد من توافر شروط لهذا المبدأ يتم بموجبها إقرار المسؤولية بحق الإدارة وهذه الشروط هي:-

١- أن يكون الضرر الناجم عن النشاط الإداري قد شكَل العبء العام.

٢- عدم تحقق مبدأ المساواة بين الأفراد أمام الأعباء العامة(الشبلي، د.ت.: ٨١).

وقد ثار خلاف بين الشراح حول قيام مسؤولية الإدارة دون خطأ، فمنهم من قال أن بعض أعمال الإدارة التي تمارسها تندرج ضمن مسؤوليتها دون خطأ على أساس فكرة المخاطر، ومنهم من يرى أن الأعمال الإدارية تندرج ضمن مسؤوليتها دون خطأ وعلى أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة(غبريال، د.ت.: ٦٥)، كما أدرج بعض الشراح الضرر الذي ينشأ عن الأشغال العامة ضمن إطار المسؤولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة فيما ذهب البعض الآخر على اعتبار أن الضرر الذي ينشأ عن الأشغال العامة هو ضمن إطار المسؤولية القائمة على فكرة المخاطر، فيما ذهب الاتجاه الثالث لاعتبار أن الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة تندرج ضمن المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ ونظرية المخاطر(غبريال، د.ت.: ٦٥).

وأياً كان الاتفاق أو الاختلاف بين الشراح حول مدى صلاحية المسؤولية الإدارية دون خطأ وأساسها فكرة المخاطر أو المساواة أمام الأعباء العامة، حيث يرى بعض الفقه الإداري أن فكرة المخاطر تصلح لإقرار مسؤولية الإدارة دون خطأ مؤسسين آرائهم على النشاط الإداري سواءً كان جسيماً أو بسيطاً(النهري، د.ت.: ٣١٩)، كالأعمال ذات الخطورة وأعمال الأشغال العامة والقرارات الإدارية المشروعة والامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية وإصابات العمل وفصل الموظفين. ومنهم من يرى أن مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة هو موجب للمسؤولية الإدارية على أساس طائفة من الأعمال وهي الأضرار الناشئة عن القوانين والمعاهدات الدولية وأعمال السلطة التشريعية(النهري، د.ت.: ٣١٩).

واتساع نشاط الإدارة في ميادين مختلفة أدى إلى ظهور اتجاه جديد من الشراح ينادي بمسؤوليتها على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة إلى جانب مسؤوليتها القائمة على فكرة المخاطر، وهذا بدوره كان محل خلاف بين مؤيد ومعارض، فمن شراح الأنظمة من يؤيد قيام المسؤولية الإدارية دون خطأ تأسيساً على فكرة المخاطر ومنهم من يؤيد قيامها على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة(الشبلي، د.ت.: ٨٥).

وبمعنى آخر فإن المرافق العامة التي تقوم على إشباع الحاجات الجماعية للأفراد وقد تتسبب في الإضرار بهم، وهذه الأضرار يجب اعتبارها من ضمن الأعباء العامة الواقعة على المضرورين، الذين يحق لهم الحصول على تعويض من المال العام، في حالة الإخلال بحقهم في المساواة أمام الأعباء العامة.

ورغم ما كان لهذا المبدأ من رواج إلا أن عدداً كبيراً من الشراح أخذ يهاجمه ويعترض عليه متهماً إياه بعدم الصلاحية والكفاية لأن يكون أساساً لمسؤولية الإدارة.

وإذا ولينا الوجوه الى ديوان المظالم نجده يلجأ لمبدأ المساواة بين الأفراد أمام تحمل التكاليف العامة، فإذا أقدمت الإدارة على تنفيذ مشروع عام ينتفع منه جمهور الأفراد، ويتضرر فرد أو مجموعة من الأفراد من هذا المشروع، فيجب أن يتعاون ويتكافل أفراد المجتمع في تحمل عبء هذا الضرر، حيث يقول ديوان المظالم في ذلك بالحكم الصادر (إذ أن أمر الإمارة مشروع، ويحقق المصلحة العامة فلا خطأ فيه، وإنما يقوم على أساس مبدأ إداري آخر أعم وأشمل من مبدأ المسؤولية على أساس الخطأ هو مبدأ المساواة بين الأفراد أمام التكاليف العامة)(ديوان المظالم، ١٤٠٠هـ).

المطلب الثالث: مبدأ الغرم بالغنم

تشعبت أنشطة الدولة في كافة مناحي الحياة الإنسانية، وما كان محرماً عليها بالأمس أصبح محللاً لها اليوم، فأصبحت تباشر جميع الأنشطة سواء الصناعية أو الحرفية أو الزراعية أو الخدمية أو حتى الفنية، ولا تهدف الدولة من وراء ذلك إلا تحقيق المصلحة العامة، المتمثلة في إشباع حاجات الأفراد من الأنشطة التي تمارسها، والنهوض بالدولة والسير في ركب الحضارة والتقدم، وكل ذلك يأتي تحت مسمى المنفعة العامة، فإذا وصلت هي إلى هذا الغرض أو الهدف فإنها تكون قد حققت فكرة "الغنم"(حتحوت، ٢٠٠٧: ١٧٣).

ولا يخفى على أحدٍ العبء الخطير الذي سيلقى على عاتق الأفراد من جرَاء هذا التدخل، فثمة أفراد سوف يُلقى على عاتقهم عبء إضافي أو استثنائي يتمثل في الأضرار التي ستلحق بهم من جرَاء أنشطة الدولة المشروعة دون أن يكون ثمة خطأ تُبنى عليه المسؤولية(يوسف، د.ت.: ١٩٥).

فقد يُضار بعض الأشخاص من نشاط الدولة الصناعي والزراعي وقد يضار آخرون من الأشياء الخطيرة المملوكة للدولة والتي تُباشر أعمالها من خلالها أو بواسطتها، وقد يُضار آخرون من الأساليب التي تتبعها الدولة في مزاولة نشاطها، وكلها احتمالات واردة.

ولما كانت الأضرار ناتجة من منفعة للدولة فعليها أن تتحمل نتائج أعمالها النافعة، ولو لم يكن ثمة خطأ ارتكبته أو اقترفته، وما دامت تستفيد من مميزات النشاط فيقع عليها عبء تحمل عيوبه، وهذا هو مضمون فكرة (الغرم)(حتحوت، د.ت.: ١٧٥).

فالتضامن الاجتماعي في المجتمع يحركه الضمير الاجتماعي للجماعة الموجودة داخل هذا المجتمع، الذي يوجب عليها أن ترفع وتجبر الضرر الاستثنائي الذي يلحق بأحد أفرادها، وذلك بتعويض الأفراد المتضررين من خلال ما تدفعه لهم الدولة من الخزينة العامة لها، والتي تعتبر الضرائب والرسوم من أهم مواردها، والتي يقوم أعضاء الجماعة باعتبار أن الدولة ممثله وأداة لهذه الجماعة، استناداً إلى فكرة الصالح العام الذي يعني تحقيق العدالة، فمن مصلحة الجماعة أن تعوض الأضرار التي تصيب أفرادها من جرَاء العمل أو النشاط الإداري، تحقيقاً للصالح العام لهذا الجماعة حتى يسود الاطمئنان والنظام والعدالة، وجاء أصل هذا المبدأ من الدين الإسلامي الحنيف(الطماوي، د.ت.: ١٧٩؛ شطناوي، د.ت.: ٢٤٦).

ولكل ما سبق فإن مبادئ العدالة تؤيد نظرية "الغرم بالغنم" أساساً للمسؤولية الإدارية بدون خطأ، سواءً كانت الأضرار الناشئة قد نتجت عن نشاط الإدارة الخطر، أو أنشطة أخرى لا تتوافر فيها صفة الخطورة.

إضافة إلى ذلك فإن هذه النظرية تضع أساساً واحداً للمسؤولية بدون خطأ، فلا تخلق أي صعوبات أو عقبات لدى القضاء عند نظر قضايا التعويض القائمة على انتفاء الخطأ، فلو استندنا على "نظرية المخاطر" كأساس للمسؤولية لاضطر القاضي للبحث عن مفهوم الخطورة ومعيارها وضوابطها، وتصنيف الأنشطة التي تتوافر فيها تلك الصفة، فإذا اهتدى إلى ما يسعى إليه قضى بالتعويض، وإلا عاود البحث عن أساس أخر ليؤسس عليه قضاؤه، ولا يخفى على أحد ما يكتنف ويحف ذلك الأمر من العقبات.

وكذلك فإن فكرة "الغرم بالغنم" أفضل من مبدأ "المساواة أمام الأعباء العامة"، لأنها تضع أساساً واحداً للمسؤولية بصفة عامة، وهذا الأساس يرتبط بالشخص الذي أصابه الضرر وماله من حقوق لا يجوز الإخلال أو المساس بها، ونظراً لأن الدولة تستفيد من نشاط تابعيها فعليها تحمل مخاطر هذا النشاط(يوسف، د.ت.: ١٩٥).

المبحث الثاني: أركان المسؤولية الإدارية عن الأضرار الناتجة عن أعمال السلطات الضبطية المشروعة

تثور مسؤولية الإدارة بلا خطأ في بعض الأحوال عن الأضرار الناشئة عن أنشطتها وأعمالها المشروعة، والواقع أن هذه المسؤولية تفترض بطبيعة الحال عدم اشتراط ارتكاب الإدارة أي خطأ، حتى تثور مسؤوليتها، وبالتالي فالخطأ المتطلب في الصورة التقليدية للمسؤولية لا يشترط توافره بهذا النوع من المسؤولية، حيث يكتفى بعنصرين فقط لقيام المسؤولية بلا خطأ هما: الضرر وعلاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة أو قراراتها.

حيث نص ديوان المظالم على أن (استقرار قضاء ديوان المظالم على الأخذ بمبدأ مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر (المسؤولية دون خطأ من جانبها) وهنا لا يشترط سوى الضرر وعلاقة السببية بين الضرر والنشاط الإداري غير المشروع، والأخذ بهذه المسؤولية جاء على سبيل الاستثناء لاعتبارات العدالة تأسيساً على قول نبينا لا ضرر ولا ضرار)(أحمد، ٥/٥٥؛ ديوان المظالم، ١٤٣٢هـ).

المطلب الأول: ركن الضرر

أولاً– تعريف الضرر

الضرر كما عرَفه شراح الأنظمة هو "إخلال بمصلحة مشروعة"(الفوزان، ٢٠١٤: ٣٨٩)، وعُرف بأنه:"إخلال بحق أو بمصلحة ذات قيمة للمضرور"(السنهوري، د.ت.: ١/٩٧١).

وعليه يمكن القول إن الضرر هو ما يصيب المعتدى عليه في جسمه أو ماله وكلاهما يسمى بالضرر المادي، وهناك نوع آخر يسمى بالضرر الأدبي، وهو ما يصيب المضرور في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه أو أي معنى آخر من المعاني التي يحرص الناس عليها.

ولقد استقر شراح الأنظمة على أن التعويض لا يستحق عن أي ضرر يحدث للأفراد، بل يجب أن تتوافر في الضرر الموجب للتعويض شروط معينة، وإذا كانت القاعدة أن التعويض يجب أن يغطي جميع الأضرار التي لحقت بالمضرور، سواءً كان ذلك في الأضرار المادية أو الأضرار الأدبية أو المعنوية(الشاعر، ٢٠٠٨: ٨٠٧).

فالفعل الذي لا يولد ضرراً لا يعطي الحق في اقتضاء أي تعويض، بل إن وجود الضرر في الحقيق هو الذي يدفع إلى تحريك المسؤولية منذ البداية، والبحث عما إذا كانت الإدارة قد أخطأت أو لم تخطئ، أو عما إذا كان نشاطها المشروع أحدث ضرراً في إطار المسؤولية دون خطأ أم لا، فتوافر الضرر يعد إذاً المحور الأساسي الذي تدور حوله المسؤولية، سواءً كان ذلك في المسؤولية المدنية أو الإدارية، فإذا انتفى الضرر انتفت المسؤولية(الجميلي، ١٩٩٥: ٤٩٧؛ النهري، ١٩٩٧: ٢٨٤).

ففي حكم لديوان المظالم جاء فيه ما نصه (وفيما يتعلق بالمسؤولية طبقاً لنظرية المخاطر أو تحمل التبعية والتي يعتبر الخطأ ركناً أو شرطاً لقيامها، حيث تتحقق المسؤولية الموجبة للتعويض بتوافر ركني الضرر والعلاقة السببية فقط)(مجموعة أحكام ومبادئ إدارية، ١٤١٨هـ).

وجاء في حكم آخر ايضاً:(أن المسؤولية التقصيرية لا تقوم إلا بتوفر عناصر ثلاثة هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينها، ولما كان قيام الوزارة بتنفيذ هذا المشروع هو من أعمال المنفعة العامة التي تحقق المصلحة العامة وقد التزمت الوزارة في تنفيذ أحكام النظام، فالتالي ينتفي عنصر الخطأ من جانبها، وبالتالي تنهار مسؤوليتها التقصيرية الموجبة للتعويض بانتفاء الخطأ، والتي تقوم على الضرر والعلاقة السببية فقط)(مجموعة أحكام ومبادئ إدارية، ١٤١٨هـ).

وبالرغم من أهمية ركن الضرر في ذاته، وضرورة تحققه لانعقاد المسؤولية الإدارية إلا أنه لا يؤتي ثماره في هذا المجال إلا إذا توافرت فيه شروط عامة تجعله قابلاً للتعويض، بالإضافة إلى وجوب صفتين إضافتين فيه كشرط لانعقاد المسؤولية بلا خطأ، هما صفة الخصوصية وصفة الجسامة.

ثانياً– شروط الضرر

*** الشروط العامة للضرر**

اتفق شراح الأنظمة على أن هناك شروطاً مشتركة وعامة يجب أن تتوافر في الضرر الموجب للتعويض، سواءً أكان هذا الضرر ناشئاً عن خطأ في جانب الإدارة، أم عن نشاط مشروع لها له صفة الخطر، أو يتضمن إخلالاً بالمساواة أمام التكاليف العامة، تتمثل هذه الشروط في أن يكون الضرر مباشراً، وأن يكون محققاً، وأن يخل بمركز يحميه النظام(السنهوري، ١٩٨١: ١٢٠١؛ الشرقاوي، ١٩٧٣: ٢٣٧).

١- يجب أن يكون الضرر مباشراً

حتى يمكن التعويض عن الضرر فإنه يجب أن يكون مباشراً، ويقصد بذلك أن يكون نتيجة مباشرة للخطأ أو النشاط الإداري الذي سبب الضرر فلا يكفي هذا للتقرير بالمسؤولية(البنا، ١٩٨٥: ٤٥٧).

٢- يجب أن يكون الضرر محققاً

حتى يمكن التعويض عن الضرر فإنه يجب أن يكون مؤكداً أو محقق الوقوع، ولا يقصد بذلك أن يكون الضرر حالاً، أي وقع فعلاً، بل يمكن أن يكون مستقبلاً ما دام أنه مؤكد الوقوع في المستقبل أي سيقع حتماً(الجميلي، د.ت.: ٥١٣)، ومؤدى ذلك هو أن يكون الضرر قد وقع فعلاً، أو أنه مؤكد الوقوع في المستقبل حسب المجرى العادي للأمور، أما الضرر المحتمل فلا يعول عليه، ولا يعوض عنه إلا إذا تحقق بالفعل(القحطاني، ٢٠٠٧: ١٦٥).

وعليه يجب يكون الضرر محقق الوقوع، أي أنه وقع فعلاً أو أنه سيقع في المستقبل.

٣- أن يكون الضرر قد أخل بمصلحة يحميها النظام

يتكفل النظام بالحفاظ على حياة الأشخاص وسلامة أبدانهم وحماية أموالهم، لذلك فإن الاعتداء على هذه الحقوق يعد إخلالاً بالمراكز النظامية التي يحميها النظام، وينشئ حقاً في التعويض، وقد لا يكون الضرر إخلالاً بحق من الحقوق، وإنما اعتداءً على مصلحة مالية مشروعة، وهذه بدورها تولد حقاً في التعويض وبناءً عليه فإن الضرر الذي يوجب مسؤولية الدولة بالتعويض يجب أن يكون قد وقع على حق مشروع، أي يحميه النظام، سواءً تمثل ذلك الحق في مركز نظامي، أم في مصلحة مشروعة، وبغض النظر عما إذا كان الضرر قد لحق بصاحب الحق من الناحية الأدبية أم من الناحية المادية(عبد السميع، ٢٠٠٣: ٣٥٤).

*** الشروط الخاصة للضرر عن مسؤولية الإدارة بلا خطأ**

إضافة إلى ما سبق ذكره من شروط، فقد اشترط شراح الأنظمة ضرورة توافر شرطين إضافيين في الضرر حتى تنعقد مسؤولية الإدارة عن نشاطها المشروع، وهما الخصوصية، والجسامة، وذلك على النحو التالي:-

١- خصوصية الضرر

يشترط لقيام مسؤولية الإدارة بلا خطأ أن يكون الضرر المطلوب التعويض عنه خاصاً، أي ينصب الضرر على شخص معين، أو أشخاص معينين بذواتهم، أما إذا أصاب الضرر عدداً غير محدد من الأفراد، فإن الضرر يصبح عاماً من حيث مداه، ويفقد صفة الخصوصية التي تعد شرطاً لقيام المسؤولية بلا خطأ، فالمسؤولية بلا خطأ تفترض أن شخصاً معيناً قد وضع في مركز خاص تجاه عبء عام تحمله وحده بصفة منفردة(ميا، ١٩٩٨: ٩٧).

كما تبدو أهمية هذا الشرط بصدد المسؤولية الإدارية بلا خطأ، لأنها تؤدي بجانب شرط الجسامة إلى إخلال غير عادي بمبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة، ومن ثم تنعقد مسؤولية الإدارية عن هذا الإخلال بلا خطأ من جانبها.

وإذا تحققت صفة الخصوصية في الضرر بالإضافة إلى الشروط الأخرى وجب الحق في التعويض تلبية لاعتبارات العدالة، وذلك لأن ترك من أصابهم الضرر دون تعويض سيحملهم في الحقيقة عبئين في وقت واحد، عبء الضرر، وعبء الضريبة العامة.

٢- جسامة الضرر بصورة غير عادية

هذا الشرط يلزم توافره في الضرر إضافة إلى الشرط السابق، لانعقاد مسؤولية الإدارة بلا خطأ، لأنهما معاً يؤديان عند تحققهما إلى حدوث إخلال غير عادي بمبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة، بما ينتج عنهما من تحمل المضرور عبئاً غير عادي، الأمر الذي يستلزم تعويضه، ويعد الضرر جسيماً إذا كان على قدر من الجسامة، بحيث يتجاوز الأعباء العادية التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع(الجميلي، د.ت.: ٥٢٤).

وبناءً عليه فإن مفهوم الجسامة يرتبط بمدى تجاوزه للحدود المألوفة التي يتحملها المواطن في العادة، مقابل الحياة في المجتمع، أو مقابل الخدمات التي تقدمها له مرافق الدولة العامة.

ثالثاً- أنواع الضرر

يصنف الضرر الذي يلحق بالشخص إلى ضرر مادي وآخر معنوي(الطماوي، د.ت.: ٤٥٢).

١- الضرر المادي

الضرر المادي هو:(ما يصيب الشخص في عين معينةٍ من أمواله أو مصلحةٍ ماليةٍ معتبرة)(أبو عباءة، د.ت.: ٨٦)، وعليه يمكن القول بأن الضرر المادي هو كل مساس بحق أو بمصلحة مالية للفرد، ويتمثل في إلحاق خسارة، أو تفويت كسب مالي على الشخص.

ومثاله الضرر الواقع على جسد الإنسان، أو هو مساس بحق أو بمصلحة مالية للفرد، ويتمثل في إلحاق خسارة، أو تفويت كسب مالي على الشخص، أو الضرر الذي يصيب أمواله، كالإساءة له تجاه عقار نتيجة نشاط الإدارة، أو إنقاص قيمة ملك من أملاكه نتيجة هذا النشاط(البنا، د.ت.: ٢١٩).

فالعنصر المميز والمشترك لكل صور الأضرار المادية، هو أنها تترجم في النهاية إلى خسارة مالية، حيث لا يثير التعويض فيها مشكلات، وبالتالي يسهل تقديره بالنقود، ويتشابه الضرر المادي في قواعده الإدارية مع ما جاء بمؤلفات وقواعد القوانين والأنظمة المدنية، وبالتالي لا يتناولها الفقه الإداري عادة في مجال المسؤولية الإدارية((الفوزان، د.ت.: ٣٩٠).

وعليه يمكن تقسيم الضرر المادي إلى نوعين:-

النوع الأول: الضرر الجسماني: يقصد به:(الأذى الذي يصيب جسم الإنسان، وهذا الأخير قد يقع على حق الإنسان في الحياة فيزهق روحه، أو قد يقع على مبدأ التكامل الجسدي، أو الحق في السلامة الجسدية ولا يصل لدرجة إزهاق الروح البشرية، وإنما يحدث الأذى بالجسد ليسبب له عجزاً جسمانياً)(الفضل، ١٩٩٦: ٤٠٢/١).

ويتميز الضرر الجسماني بتعدد جوانبه وعناصره، فهو لا يقتصر على الأثر المباشر في الاعتداء من جروح أو إصابة أو عجز دائم، أو مؤقت أو فقدان للحياة بل يشمل بالإضافة إلى ذلك النتائج والآثار الضارة المالية وغير المالية التي تترتب على الاعتداء أي المساس بالسلامة الجسدية أو الحق في الحياة(البنا، د.ت.: ٢١٩).

النوع الثاني: الضرر المالي: يقصد بالضرر المالي:(ذلك الضرر الذي يلحق بالمضرور في ماله وليس في جسمه، وهو الضرر الذي يتلف الأشياء والأموال المتعلقة بالمضرور)(مرقس، ١٩٧١: ٣٤)، أو هو ما يصيب المتضرر بمصالحه ذات القيمة المادية أو الاقتصادية، كأن يصاب الجسم بعاهة تؤدي إلى تعطيل قدرته على الكسب بصفة كلية.

من خلال هذه التعريفات يتضح أن للضرر المادي وجهين: أولهما أن يصيب الإنسان في سلامة جسده وحياته، ويعرف بالضرر الجسدي، والثاني: أن يمس حقوقاً أو مصالح مالية للشخص فيكون له انعكاس على حياته المالية.

٢- الضرر المعنوي

عُرف بأنه:(ما يمس الشخص في عاطفته أو شرفه أو سمعته)(أبو عباءة، د.ت.: ٨٦)، وقيل بأنه:(ما يلحق بما يسمى الجانب الاجتماعي للذمة المعنوية أو الأدبية، فقد يكون مقترناً بأضرار مادية، فيلحق العاطفة، أو الشعور بالآلام التي يحدثها في النفس والأحزان، وقد يستقل عن الضرر المادي فيلحق أموراً أخرى ليست ذات طبيعة مالية كالعقيدة الدينية أو الأفكار الخلقية)(الجليفي، ١٤٢٤هـ: ٥٦).

عليه يمكن القول إنه الضرر الذي يسبب الآلام المعنوية للمتضرر، ويعتبر من قبيل الضرر المعنوي هو كل ما يمس شرف الشخص أو سمعته أو كرامته أو حريته أو شعوره أو عاطفته أو مركزه الاجتماعي، أو اعتباره المالي، كما يشمل الضرر المعنوي كذلك ما يصيب الشخص من الحزن والمآسي وما يفتقده من عاطفة الحب والحنان نتيجة موت عزيز عليه أو عجزه الدائم.

فخلافاً لما عليه الحال في الضرر المادي لا يمس المجني عليه في حق أو مصلحة مالية، إنما يمس مصلحة غير مالية، تتمثل بالألم النفسي الذي يلحق بالعميل نتيجة المساس بالاعتبارات الأدبية التي يحرص عليها، والتعويض عن الضرر الأدبي بسبب إخلال المصرف بالتزامه بالمحافظة على السرية شأنه شأن التعويض عن الضرر المادي يخضع في تقديره للقواعد العامة(عبد الصارق، ٢٠١٢: ١٦٦).

ومن الأمثلة على التعويض عن الضرر المعنوي ما قضى به ديوان المظالم في الحكم الذي جاء فيه: "مطالبة المدعي إلزام المدعى عليها تعويضه عن الأضرار التي لحقت به لقاء قيامها بمخاطبة جهة عمله عن توجيه تهمة موجهة إليه لم تثبت مما نتج عنه إلغاء عقده- الثابت أن المدعي وجهت له تهمة المساهمة بالتزوير، ولم يتم التحقيق معه- أو محاكمته لإدانته من عدمها لشموله بالعفو الملكي- ثبوت خطأ المدعى عليها ببعث خطاب لعمل المدعي بتوجيه التهمة له رغم عدم ثبوتها ما نتج عنه إنهاء عمل المدعي حيث أدانته المدعى عليها بدون تحقيق أو محاكمة مخالفةٍ بذلك القواعد والإجراءات النظامية المتبعة، مما ترتب عليه لحوق أضرار مادية ومعنوية بالمدعي لقاء تصرف المدعى عليها- أثر ذلك: إلزام المدعى عليها بتعويض المدعي"(مجموعة أحكام ومبادئ جزائية، ١٤٣٦هـ)،

وقضى ديوان المظالم كذلك بالتعويض عن الضرر المعنوي في الكثير من الأحكام(مجموعة أحكام ومبادئ إدارية، ١٤٣٢هـ، ١٤٣٤هـ ١٤٣٥هـ، ١٤٣٦هـ).

المطلب الثاني: ركن العلاقة السببية

تعد رابطة السببية قاسماً مشتركاً بين نظم المسؤولية المختلفة، فهي إحدى الأركان الجوهرية لانعقاد المسؤولية أياً كانت طبيعتها، ولا يتميز النظام الإداري في هذا الشأن عن سائر الأنظمة القانونية الأخرى(النهري، ١٩٩٧: ٢٩٩).

حيث جاء في حكم لديوان المظالم ما نصه (وفيما يتعلق بالمسؤولية طبقاً لنظرية المخاطر أو تحمل التبعية والتي يعتبر الخطأ ركناً أو شرطاً لقيامها، حيث تتحقق المسؤولية الموجبة للتعويض بتوافر ركني الضرر والعلاقة السببية فقط)(مجموعة أحكام ومبادئ إدارية، ١٤١٨هـ).

فمؤدى رابطة السببية في نطاق المسؤولية الإدارية بلا خطأ يتجلى في إثبات العلاقة بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصاب المضرور، بأن يكون الفعل الضار من جهة الإدارة هو السبب في إحداث الضرر.

ولرابطة السببية وجهان مختلفان: أولهما إيجابي، يتمثل باشتراط إثبات مثل هذه الرابطة بين الفعل الذي قامت به الإدارة والضرر، والآخر سلبي يتمثل في أن للإدارة نفي هذه العلاقة السببية من خلال وجود السبب الأجنبي(الشبلي، ٢٠٠٥: ١١٢).

ويقصد بعلاقة السببية أن يكون نشاط الإدارة كافياً بذاته لإحداث الضرر، فهي العلاقة المباشرة بين الضرر وخطأ الإدارة أو نشاطها، بحيث لا تسأل الإدارة إلا عن الأضرار التي أحدثتها نتيجة لهذا الخطأ أو النشاط(الشاعر، د.ت.: ٨٤٩).

فعلاقة السببية هي نسبة أو إسناد التقصير أو الإهمال أو الجريمة إلى فاعل معين تكاملت فيه شروط المساءلة النظامية، وبذلك يكون الإسناد نوعين: إسناد مادي، وهو نسبة أو إسناد التقصير أو الإهمال أو الجريمة (النتيجة الضارة والمخالفة للنظام التي حدثت في العالم الخارجي) إلى فاعل معين، وإسناد معنوي، وهو نسبة أو إسناد الجريمة أو النتيجة الضارة إلى شخص متمتع بالأهلية المطلوب توافرها وتحققها لتحمله المسؤولية، أي أن يكون متمتعاً بالإدراك وحرية الاختيار، فإذا انتفى أحدهما انتفى إمكان إسناد النتيجة إلى الفاعل وانتفاء إمكانية المساءلة تبعاً لذلك(عمار، ١٩٩٤: ٢١٦).

ولقد أرسى شراح الأنظمة عدة نظريات لإزالة الغموض الذي يكتنف علاقة السببية، ولتحديد السبب الحقيقي للضرر من بين مجموعة التصرفات المتشابكة، ذلك أن الضرر لا ينشأ عادة من سبب واحد، بل من أسباب متعددة، كما أن السبب قد يؤدي إلى أضرار متعددة ومتعاقبة، ولذا يثور التساؤل في حالة تعدد الأسباب، هل يؤخذ في الاعتبار كل الأسباب التي تدخلت في حدوث الضرر، مهما كانت علاقتها به بعيدة أو كان دورها ضعيفاً؟ كما يثور التساؤل في حالة تعدد النتائج الضارة وتعاقبها، هل يسأل مرتكب الفعل الضار عن هذه الأضرار جميعاً أم عن بعضها فقط؟(البنا، د.ت.: ٤٦٥؛ الشاعر، د.ت.: ٨٥٥).

عليه فقد ظهرت ثلاث نظريات لمعالجة تلك المسألة، وهي على النحو الآتي:-

*** نظرية تعادل الأسباب**

مفاد هذه النظرية أنه يجب أن يؤخذ بالاعتبار كل الأسباب التي تدخلت في إحداث الضرر، مهما كانت أسباباً بعيدة، طالما كانت ضرورية، بمعنى أن تخلَف أي منها يؤدي إلى عدم حدوث الضرر، ولا يمكن إجراء تفرقة بين الأسباب بحسب أهميتها أو درجة تأثيرها في إحداث الضرر، بل كل الأسباب تكون متعادلة من هذه الناحية، وذلك لأن الضرر يأتي نتيجة لاجتماع هذه الأسباب، فكل سبب منها لا تتحقق النتيجة دونه، ولا يكفي بمفرده لتحقيق النتيجة(البنا، د.ت.: ٤٦٥؛ الشاعر، د.ت.: ٨٥٥).

ولقد عُيَب على هذه النظرية أنها تؤدي إلى اتساع نطاق السببية اتساعاً شديداً، وعدم حصر الأسباب التي تعتبر أنها أحدثت الضرر، فكل ظاهرة تنتج من اجتماع مجموعة من العوامل المتعددة لكل منها دخل بدرجة أو بأخرى في إيجاد الظاهرة، وإذا اعتبرنا كل هذه العوامل القريبة والبعيدة أسباباً أحدثت الظاهرة، فهذه هي السببية الطبيعية، أما النظام فإنه لا يهدف إلى إعطاء تفسير كلي للظاهرة، وإنما يهتم بتحديد نطاق المسؤولية، ومن هذه الزاوية تعنى فكرة السببية النظامية ببحث الأسباب التي يقف عندها النظام ويعتبرها الأسباب التي أحدثت الضرر ليقيم مسؤولية فاعله(البنا، د.ت.: ٤٦٦).

*** نظرية السبب القريب**

يقصد بفكرة السبب القريب باعتبارها معياراً لتحديد السبب الحقيقي في وقوع الضرر الواقعة الأقرب زمنياً للضرر أو الواقعة الأخيرة، وتطبيقاً لهذا المعيار لا تتحقق علاقة السببية بين الترخيص بحمل سلاح بالمخالفة للنظام واستخدام هذا السلاح في جريمة قتل بعد منحه بثلاث سنوات(الشاعر، د.ت.: ٨٥٤), وذلك لأن الفعل الخاطئ لم يكن قريباً زمنياً من ارتكاب الفعل الذي أحدث الضرر.

*** نظرية السبب المنتج**

نظراً لما تؤدي إليه نظرية تكافؤ الأسباب من نتائج غير مقبولة، فقد ذهب بعضهم للأخذ بنظرية السبب المنتج، وهذه النظرية لا تعتد بكل المقدمات التي أسهمت في إحداث الضرر، وإنما تعتد فقط بالسبب المنتج أو الأسباب المنتجة، والسبب المنتج هو عبارة عن السبب المألوف الذي يحدث الضرر في العادة، أي وفقاً للمجرى الطبيعي للأمور، أما السبب العارض فلا يكفي لقيام المسؤولية، ويقصد به: السبب غير المألوف الذي لا يحدث عادة الضرر، ولكنه أحدثه.

وبناءً عليه فإن معيار السبب المنتج يعني أن يكون الفعل من شأنه أن يؤدي إلى إحداث الضرر وفقاً للمجرى العادي للأمور، إلا أن بعض أنصار هذه النظرية قد أخذ بمعيار شخصي للسبب المنتج، وهو معيار التوقع الشخصي، وهذا يعني أن السبب يكون منتجاً إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى إحداث الضرر بالنسبة إلى الشخص نفسه، وقد أخذ بعضهم الآخر بمعيار موضوعي للتوقع، ويعني أن السبب يكون منتجاً إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى إحداث الضرر حسب تقدير الشخص العادي(شطناوي، د.ت.: ٢٩٥).

الفصل الثالث: أنواع وحدود التعويض عن الأعمال الضبطية المشروعة التي تتخذها الدولة لمكافحة انتشار فيروس كورونا

إن التعويض يعني وجود حادثة معينة ساهمت الإدارة في وقوعها ترتب عليها ضرر لأحد الأشخاص، وقيام هذه الشخص بمطالبة الإدارة أو القضاء في مواجهة الإدارة بتعويضه عما أصابه من ضرر، فإذا أقرت جهة الإدارة أو القضاء بمسؤولية الإدارة عن هذا الضرر، فهذا يعني أنه سيترتب التزامات مالية على جهة الإدارة، أي سيحملها أعباء مالية يجب عليها دفعها من الخزينة العامة لرافع الدعوى، وهذه الأموال التي ستدفع يجب أن تكون في مقابل شيء ما، ولا يتم دفعها جزافاً، أو بدون مقابل، ففي هذا تضييع للمال العام وهدر له، مما قد يتولد عنه فساد مالي، كما سيترتب عليه الإثراء بلا سبب.

المبحث الأول: أنواع التعويض للمتضررين من الإجراءات الضبطية المشروعة التي تتخذها الدولة لمكافحة انتشار فيروس كورونا

يتم التعويض عن قرارات الإدارة بدون خطأ من خلال وسيلتين الأولى عن طريق جهة الإدارة مباشرة في حالة وجود نص يؤكد هذا التعويض، وقد يتم ذلك التعويض من خلال اللجوء إلى جهة القضاء في حالة عدم وجود نص يصرح بهذا التعويض ويحدد مقداره.

المطلب الأول: التعويض الإداري

للمتضرر التقدم إلى الإدارة بطلب التعويض عما أصابه من ضرر بسبب فعلها، فإذا استجابت الإدارة لطلبه تقوم بتقدير ما تراه مناسباً من مال يمنح للمتضرر تعويضاً عن الضرر، وهو طريق منتقد لأنه غالباً ما يكون تقدير الإدارة للتعويض أقل مما يجب دفعه للمتضرر في الواقع، وهو أمر منطقي، لأن دفع المال وفاءً بالتزاماتها تجاه المتضرر من عملها يعود بالأثر السلبي لأنها ستخسر هذا المقدار من المال، ولذا تسعى دائماً إلى تقليل هذه الخسارة، فإذا كان تقديرها بيدها تكون أقدر على تخفيف الخسارة وهي غالباً ما تفعل ذلك، بمعنى أنها في هذه الحالة ستكون هي الخصم لأنها صاحبة العمل الضار الذي أوجب عليها تعويض الضرر الذي أوقعته بالمضرور، وهي الحكم أيضاً بمعنى أنها هي التي ستوافق على طلب المتضرر أولاً، وستقدر قيمة التعويض المستحق له ثانياً(الحسيني، ٢٠١٩: ٣٥٥).

وقد أصدر الملك سلمان – أيده الله – أمره الكريم القاضي باستثناء العاملين السعوديين في منشآت القطاع الخاص المتأثرة من التداعيات الحالية جراء انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد – 19)، من المواد الثامنة، والعاشرة، والرابعة عشرة، من نظام التأمين ضد التعطل عن العمل، بحيث يحق لصاحب العمل بدلاً من إنهاء عقد العامل السعودي أن يتقدم للتأمينات الاجتماعية بطلب صرف تعويض شهري للعاملين لديه بنسبة 60 % من الأجر المسجل في التأمينات الاجتماعية لمدة ثلاثة أشهر، بحد أقصى تسعة آلاف ريال شهرياً، وبقيمة إجمالية تصل إلى 9 مليارات ريال(وزارة المالية، ٢٠٢٠).

كما قرر مجلس الوزراء (بأن يصرف مبلغ مقداره (500,000) ريال لذوي المتوفى بسبب جائحة (فيروس كورونا الجديد)، العامل في القطاع الصحي الحكومي أو الخاص، مدنياً كان أم عسكرياً، وسعودياً كان أم غير سعودي، على أن يسري ذلك اعتباراً من تاريخ تسجيل أول إصابة بـــ (الفيروس) في 7 / 7 / 1441هـــ(وكالة الأنباء السعودية، ٢٠٢٠).

وعليه يمكن القول بأن الأصل أن يتم التعويض الإداري في حالة وجود نص في النظام ينص على هذا التعويض ويحدد مقداره.

ولكن يجدر القول بأن إبقاء التظلم بيد الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أمر مشكوك في قدرته على حل النزاعات، ذلك أن الأفراد لا يطمئنون دائماً إلى حكم الإدارة الخصم، ومن ناحية أخرى استبعدت فكرة إلغاء التظلم نهائياً لأسباب علمية أيضاً، فكثيراً ما جنب التظلم الأفراد عناء اللجوء إلى القاضي، وكان لابد من التفكير في آلية تحفظ مزايا التظلم وتتجنب عيوبه، فذهبت الكثير من الدول إلى إنشاء لجان تسند لها مهمة الفصل في التظلمات باستقلالية عن الجهة الإدارية المصدرة، وهو ما عرف أيضاً بالطعون شبه القضائية(خليفة، د.ت.: ١٢٣).

ويتخذ التظلم الإداري وفقاً لهذه الطريقة عدة إجراءات تتمثل في الآتي(الشهري، ٢٠١٤: ٨٤-٨٥):-

أولاً- تقديم التظلم: أن العمل استقر على ضرورة الشكل الكتابي للتظلم في كثير من الأجهزة الإدارية في المملكة حيث يتم عادة تسجيل التظلم في السجل العام، ويعطى رقماً وتاريخاً ويحصل صاحب الشأن عادة على ورقة مراجعة يبين فيها رقم التظلم وتاريخ تقديمه، ويتعين على المتظلم أن يشتمل تظلمه على موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بنى عليها التظلم، ويجب تقديم التظلم خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ إبلاغه بالقرار، ويكون قرار اللجنة في هذا الشأن نهائياً مكتسباً صفة القطعية وغير قابل للطعن أمام أي جهة أخرى، ويجب أن يحتوي الطلب عند تقديمه مجموعة من البيانات والشروط:-

١- بيانات الطلب

يجب أن يتضمن الطلب البيانات الآتية(منصة أبشر):-

أ- الاسم الكامل للمتظلم.

ب- نوع التظلم سواء كان فرد أو صاحب مؤسسة أو شركة مسجلة في المملكة أو خارجه.

ج- محل الإقامة.

د- صورة الهوية، أو صورة السجل التجاري للمؤسسة أو الشركة المتظلمة.

هـــ- بيانات الممثلين للشركة ورقم هويتهم.

و- معلومات القرار (رقمه، تاريخه، تاريخ العلم بالقرار، طريقة العلم).

ز- موضوع التظلم.

ح- طلبات المتظلم.

ط- بيانات التواصل مع المتظلم، سواء رقم الجوال أو البريد الالكتروني.

٢- شروط التظلم

هناك مجموعة من الشروط التي يجب توافرها في التظلم تتمثل في الآتي(الفارس، د.ت.: ١٢٥):-

أ- أن يكون التظلم من صاحب الشأن.

ب- أن يقدم التظلم بعد صدور القرار لا قبله.

ج- أن يكون التظلم قاطعاً في معناه.

د- أن يكون التظلم منصباً على قرار إداري معين.

ثانياً- فحص التظلم الإداري: فيجب على الجهة التي يتم تقديم التظلم إليها عندما تقوم بفحص التظلم أن تقوم باستدعاء صاحب الشأن أو الغير ممن له صلة بالموضوع للاسترشاد بوجهة نظره أو ما لديه من معلومات أو مستندات حول موضوع التظلم.

ثالثاً- البت في التظلم الإداري: تقوم اللجنة بنظر موضوع التظلم وفحصه والبت فيه على وجه الاستقلال والحياد، ومن ثم تقرر إما تعديل القرار الصادر بشأنه مقدم التظلم أو رفض تعديله.

رابعاً- الاعتراض على قرار اللجنة: وفقاً للفقرة (12) فإن قرار اللجنة في هذا الشأن يكون نهائياً مكتسب القطعية وغير قابل للطعن أمام أي جهة أخرى.

المطلب الثاني: التعويض القضائي

أما الطريقة الثانية لتقدير التعويض فهي الطريقة القضائية، وذلك في حالة غياب نص أو اتفاق على تقدير التعويض(ديوان المظالم، ١٤٠٠هـ)، وهنا يتولى القاضي الإداري مهمة تقدير التعويض بحيث تكون له سلطة لتحديده، مراعياً في ذلك الظروف الملابسة، أي التي تتصل بالمضرور، وذلك لأن التعويض إنما يقدر بقدر الضرر الذي أصاب المضرور بالذات، فيدخل القاضي في الاعتبار حالته الصحية والعائلية بل والمالية، وتقدير قيمة التعويض ومقوماته وعناصره مسألة موضوعية تخضع للقواعد العامة(ابن لبدة، ٢٠١٧: ٧٤٥).

فيعتبر التقدير القضائي للتعويض أهم طريق له، لما فيه من حيادية في التعويض قادرة على تحقيق نحواً أعلى من العدالة، وكذلك التوازن بين مصلحتي المتضرر والإدارة(الحسيني، د.ت.: ٣٥٥).

فالتقدير القضائي للتعويض يعتبر من أهم طرق التعويض لما فيه من الحيادية في التعويض، وكذلك التوازن بين مصلحتي المتضرر والإدارة، ولكن لا ينبغي للقاضي المبادرة إلى تقدير التعويض جزافاً بل عليه الالتزام بجملة من الاعتبارات والأسس عند تقديره للتعويض.

حيث يختص ديوان المظالم بالنظر في دعاوي التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة(ديوان المظالم، ١٤٢٨هـ).

في حين يحتوي القضاء الإداري على قضاء الإلغاء الذي يفصل في الطعون المقدمة حول مشروعية القرار الإداري، ويحتوي أيضاً على ما يسمى بقضاء التعويض، أو القضاء الكامل، والذي يعني أن حكم القضاء الإداري في بعض الأحوال لا يقتصر على إلغاء القرار، وإنما يتعدى ذلك إلى الحكم بالتعويض للطرف المتضرر، وذلك مما تتحقق فيه الرقابة القضائية في أكمل صورها، حيث يتم البحث في كل جوانب النزاع المتعلق بذلك القرار، ويشمل حكمه الفصل في موضوع النزاع، وقد يعني ذلك تعديل القرار المطعون فيه، أو تبديله أو الحكم بإلزام الإدارة بنتيجة هذا الإلغاء بتعويض الأطراف المتضرره(الحكيم، ١٩٧٦: ٥٧٤).

وقد ورد النص على هذا في المادة (13) الفقرة (ج) من نظام ديوان المظالم، (حيث يختص ديوان المظالم بدعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة).

فعبارة دعاوى التعويض التي توجه للحكومة أو الأشخاص التي أوردها النص جاءت عامة ومطلقة، وبناءً على ذلك فهي تشمل كل صور أعمال الإدارة سواءً كانت أعمالاً إدارية أو أعمالاً مادية بحتة بالإمكان ضبطها من قبل الجهات الرقابية وإثباتها، كما أنه لابد أن يترتب عليها إلحاق الضرر بالغير، وأن تكون قد تمت بخطأ من الإدارة، وكذلك إذا امتدت تلك الأعمال المادية إلى حريات الأفراد وأموالهم، أي مسؤولية الإدارة بدون خطأ(جيرة، ١٤٠٩هـ: ٤٦٧).

فقد تُحدث الإدارة وهي تمارس نشاطها المعتاد مفسدة للغير كإتلاف ماله، ومن لحقه ضرر من جراء مباشرة الإدارة لأعمالها، فإنه يحق له المطالبة برفع الضرر قبل وقوعه وإزالته بعد وقوعه وترميم آثاره(الزرقا، ١٤١٨هـ: ٩٩٢/٢)، وذلك برفع دعوى إدارية أمام ديوان المظالم ضدها يطالب فيها بالتعويض العادل والمناسب لما لحقه من ضرر من عمل الإدارة ومسؤوليتها عن هذا الضرر، وتقوم مسؤولية الإدارة على خطأ وضرر وعلاقة سببية بمعنى أنه لولا وجود الخطأ ما حصل الضرر، وقد تنعقد مسؤولية جهة الإدارة حيث لا يجوز أن يتحمل الفرد وحده الأضرار التي يحدثها ويسببها نشاط إداري يهدف إلى خدمة المجتمع(الدغيثر، د.ت.: ١٣).

فإذا كانت المسؤولية التقصيرية توجب التعويض عن كل خطأ سبب ضرراً للغير، فإن ثمة مسؤولية إدارية أخرى تقوم على فكرة المخاطر وتحمل التبعية، أي تحمل النتائج الضارة للنشاط الإداري المشروع، وأساس ذلك فكرة العدالة بعدم تحمل الفرد وحده عبء الأضرار التي يحدثها النشاط الإداري متى ثبت أن هذا الفرد لم يرتكب أي خطأ ولم يساهم في مضاعفة الأضرار العائدة إلى نشاط الإدارة، لهذا جاء قرار ديوان المظالم عن مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر وتحمل التبعية، حيث جاء فيه (والدائرة وهي تمعن النظر في طلبات المدعي، وتفحص وقائع الدعوى ومستنداتها، وتزن عمل المدعى عليه، فإنه لا يساورها شك أن ما قامت به من عمل كان هدفه تحقيق الصالح العام، ونفع أعداد كبيرة من الأفراد بتيسير تنقلهم في شوارعهم ممتدة مستوية دون اعتبار بالمصالح الخاصة للبعض إذا تعارضت مع المصلحة العامة، وذلك المأمول من جهة الإدارة، كما ذلك واجبها المناط بها وما حدث للمدعي من ضرر

بسبب أعمال المدعى عليها لم يكن بخطأ منها أو تقصير إلا أن الضرر الذي وقع عليه ضرر متحقق لا محالة، ومباشر بسبب أعمال المدعى عليها، ولما كان الغالب في التعويض عن الضرر إنما يكون بالاستناد إلى خطأ الإدارة المفضي لذلك الضرر إلا أنه هناك نوعاً من التعويض يقوم على أساس أشمل وأوسع- وإن كان أقل وأندر- من التعويض على أساس الخطأ وهو مبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة، وما يسميه فقهاء النظام الإداري بالمسؤولية على أساس المخاطر أو تحمل التبعية ومؤداه، أنه إذا ما اتخذت الإدارة إجراءً للمصلحة العامة وترتب عليه إضرار بأحد الأفراد فلا يستقيم والعدل أن يتحمل الضرر لوحده وإنما يتعين تعويضه بمقدار الضرر، وذلك ينبني في أساسه على قول النبي- ρ-:(لا ضرر ولا ضرار)(أحمد، ٥/٥٥) فلا يجوز لأحد أن يضر غيره ابتداءً، كما لا يجوز أن يقابل الضرر بمثله، كما أن قاعدة "الضرر يزال" مفادها وجوب إزالة الضرر لأنه ظلم وحرام في الشرع، وما كان كذلك وجب النهي عنه حتى لا يقع، ووجب رفعه إذا وقع، إلا أن الدائرة بمطلق ما لها من سلطة في تحديد قيمة التعويض على أساس عادل هو ما يحصل به إعادة أرضه إلى سابق عهدها، أو كأنها لم تصب ضرر أو يلحق بها أذى، ولا يكون ذلك إلا بتعويض المدعي مادياً من شأنه إعادة الحال إلى ما كان عليه)(ديوان المظالم، ١٤٣٠هـ).

وبناءً عليه قرر ديوان المظالم تعويض الشخص المضرور عن جميع الأضرار التي لحقت به من جراء نشاط الإدارة المشروع، حيث يقول في حكم له (ومن حيث أن لجنة التدقيق ترى أن انفجار ماسورة شبكة مياه العينية وإن كان مجرد واقعة مادية لا تقوم المسؤولية فيها على أساس الخطأ الذي يمكن نسبته إلى أحد طرفي الدعوى، أو إلى الغير، وقد أشارت تقارير المعاينة إلى أن انفجار الماسورة كان انفجاراً ذاتياً، ومن حيث أنه أياً كان سبب انفجار ماسورة المياه نتيجة قدمها أو لعيب ذاتي فيها أو في وضعها أو نتيجة تدفق الماء خلالها بما يتجاوز معدل مواصفاتها، فإن وزارة الزراعة والمياه المالكة والحائزة لشبكة المياه تكون مسؤولة عما تسببه من أضرار، وحيث أن الماسورة المنفجرة مملوكة لوزارة الزراعة والمياه وواقعة تحت يدها فإنها تكون مسؤولة عن تعويض ما ترتب على انفجارها من تصدع بيت المدعي، وانهيار بيارته، ومن حيث أن تقرير قيمة التعويض التي تجبر الضرر يستوجب تشكيل لجنة فنية من وزارة الزراعة تقوم بالوقوف على الموقع والاطلاع عليه وحصر الأضرار التي لحقت بالمنزل وتقدير التعويض العادل الذي يجبر هذا الضرر)(ديوان المظالم، ١٤٣٠هـ).

وحاول ديوان المظالم تأصيل مسؤولية الإدارة بلا خطأ من الناحية الشرعية، فقد تم تأصيلها استناداً للحديث الشريف "لا ضرر ولا ضرار" فقد قرر (ومن المستقر عليه قضاء أن فعل الإدارة المتفق مع النظام إذا رتب ضرراً اختص به أحد الأفراد فإنه يجب تعويضه عن هذا الضرر بما يميزه تأسيساً على ما جاءت به قواعد الفقه الإسلامي في جبر الضرر كقاعدة الضرر يزال حديث النبي -ρ-(لا ضرر ولا ضرار)(أحمد، ٥/٥٥) وكذا على أساس نظرية تحمل التبعة والتي مقتضاها إذا اتخذت الجهة الإدارية المختصة إجراءً معيناً من دواعي المصلحة العامة ورتب ضرراً بأحد الأفراد فإن قواعد العدالة توجب تعويضه بما يجبر الضرر اللاحق به)(ديوان المظالم، ١٤٣٠هـ).

كما استند في أحكام أخرى إلى أفعال الخلفاء الراشدين- رضوان الله عليهم أجمعين- الذين قرروا التعويض عن أفعال السلطان المشروعة، حيث يقول ديوان المظالم (وقد روي أن عمر بن الخطاب وعثمان بن عفان- رضي الله عنهما- عوضا من لحقه ضرر معنوي غير مقصود نتج عن فعل السلطان المشروع أو بسببه فكيف بالضرر الناتج عن الفعل غير المشروع كحالة المدعي والقول بغير ذلك يؤدي إلى عدم رفع الظلم اللاحق بالمدعي كما يؤدي إلى انتهاك حريات الناس التي صانها الإسلام)(ديوان المظالم، ١٤٢٦هـ).

ومن الأمثلة على أحكام ديوان المظالم بالتعويض على أساس المسؤولية بلا خطأ الحكم الذي جاء فيه (مطالبة المدعي بإلزام الجهة بتعويضه عن الأضرار التي لحقت بمعدته (شيول) بسبب احتراقها نتيجة انفجار أثناء قيام الجهة بإتلاف حاويتين من الألعاب النارية، وإقرار الجهة بحدوث أضرار بمعدة المدعي التي كانت موجودة بالموقع الذي حدث فيه الانفجار، استقرار قضاء ديوان المظالم على الأخذ بمبدأ مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر(المسؤولية دون خطأ من جانبها) وهنا لا يشترط سوى الضرر وعلاقة السببية بين الضرر والنشاط الإداري غير المشروع، والأخذ بهذه المسؤولية جاء على سبيل الاستثناء لاعتبارات العدالة تأسيساً على قوله- ρ- (لا ضرر ولا ضرار)، عمل الجهة المدعى عليها لدي قيامها بإتلاف الألعاب النارية هو السبب المباشر لحصول الضرر بمعدة المدعي، مؤدى ذلك: إلزامها بدفع هذا الضرر وتعويض المدعي عنه)(ديوان المظالم، ١٤٣٢هـ).

ومن أبرز أمثلة التعويض القضائي إعفاء المقاولين والمتعهدين من غرامات التأخير بسبب الجائحة، خطاب وزارة المالية رقم 13961 وتاريخ 1441/8/20هـ، والمشار فيه إلى التدابير الاحترازية التي اتخذتها المملكة العربية السعودية في فيروس (covid-19)

مما قد يؤثر على الاعمال والمشتريات او التأخير في تسليم المشاريع حيث نصت المادة (74) على للجهة الحكومية تمديد العقد في حالات محددة ومنها:-

١- إذا كان التأخير يعود إلى الجهة الحكومية أو ظروف طارئة.

٢- إذا تأخر المتعاقد معه عن التنفيذ العقد لأسباب خارجه عن إرادته.

٣- إذا صدر أمر من الجهات الحكومية بإيقاف الأعمال أو بعضها لأسباب لا تعود إلى المتعاقد معه فإن الوزارة تؤكد على اعتبار التأخير في تنفيذ الأعمال والمشتريات وتسليم المشاريع أو الأصناف الواردة والتقصير في العقود ذات التنفيذ المستمر في الوقت الراهن داخلان ضمن الحالات المشار إليها أعلاه بحيث يجوز تمديد عقود تلك الأعمال والاعفاء من الغرامة(جريدة اليوم).

المبحث الثاني: حدود التعويض عن الأعمال الضبطية المشروعة التي تتخذها الدولة لمكافحة انتشار فيروس كورونا

المطلب الأول: حدود التعويض الإداري

يجب أن يؤدي التعويض الإداري إلى جبر الضرر عن المضرور، ولذا يجب توافر مجموعة من الشروط في التعويض الإداري والتي توضح حدود هذا التعويض، وهذه الشروط تتمثل في الآتي:-

أولاً– كمال وشمولية التعويض

التعويض وفقاً للقواعد العامة يجب أن يكون شاملاً للضرر بكافة أشكاله سواءً الضرر المادي أو المعنوي، إلا أن تطبيق القاعدة التي تقرر بأن التعويض يجب أن يكون بقدر ما لحق الشخص من نشاط الإدارة من خسارة وما فاته من كسب مشروع يتم بنوع من السهولة والبساطة في حالة الأضرار المادية، في حين أنه من الصعب أو من المستحيل تطبيق هذه القاعدة على حالة التعويض من جهة الإدارة في حالة الأضرار المعنوية، فتقدير هذه الأضرار سيكون على قدر من التحكم لعدم استناد الضرر الأدبي إلى قيم معينة متعارف على تقديرها(عبد الوهاب، د.ت.: ٢٥٤).

ثانياً– تقيد الإدارة بطلبات المضرور

من الأسس التي يجب على الإدارة مراعاتها التقيد بطلبات المضرور لتقدير قيمة التعويض، بحيث لا تتجاوز قيمة التعويض طلبات المضرور، فليس من المعقول أن تقوم الإدارة بتجاوز حدود طلبات المضرور.

ثالثاً– يجب أن يكون تقدير التعويض متناسباً ومسؤولية الإدارة

فالإدارة لا تتحمل التعويض إلا إذا كان الضرر ناتجاً عن تصرفات الإدارة، أما إذا شاركها آخرون تحملت من الضرر ما يتناسب والخطأ المنسوب إليها، أي أن التعويض يقسم حسب اشتراك كل من الأطراف المشتركين في إحداث الضرر(الظاهر، ١٩٩٩: ٣٢٣).

المطلب الثاني: حدود التعويض القضائي

أن التعويض الذي يجب أن يحكم به القاضي الإداري يستند إلى بعض الأسس والقواعد التي يتعين أن يلتزم بها عند تقديره لحدود التعويض، والتي تتمثل فيما يلي:-

أولاً– أن يكون التعويض شاملاً للضرر بكافة أنواعه

ينبغي أن يكون التعويض القضائي شاملاً للضرر بكافة أنواعه المادي والأدبي(ابن لبدة، د.ت.: ٧٤٧)، لهذا يجب أن يغطي التعويض كامل الأضرار التي لحقت بالمضرور سواء كانت مادية أو أدبية وما فاته من كسب، أو بمعنى آخر التعويض الشامل.

فمن المسلم به أن التعويض العادل يجب أن يكون بقدر الضرر الذي أصاب المضرور(الصده، ١٩٧٤: ٦٢٨).

ثانياً– ينبغي أن يتقيد القاضي بطلبات المضرور

ينبغي للقاضي ألا يحكم بمبلغ من التعويض يزيد عن المبلغ الذي طلبه المضرور عند تقديره لقيمة التعويض أي أنه يجب أن يتقيد بطلبات الشخص المتضرر من فعل الإدارة، بحيث يجب ألا يتجاوز قيمة التعويض المحكوم به ما طلبه الشخص المضرور، وذلك لكون القضاء ملزماً بالتقيد بطلبات المدعي، ولا يجوز له أن يحكم بما يجاوز طلبات المدعى، فإنه لا يجوز له أن يترل بالتعويض عن

الحد اللازم لجبر الضرر، إذ يجب أن يؤدي التعويض إلى رفع الضرر عن الشخص المتضرر بشكل كلي(خليفة، ٢٠٠٧: ٢٤٢؛ الجميلي، د.ت.: ٥٥١).

وعليه يجب ألا يتجاوز التعويض ما تقدم بطلبه المضرور دون أي زيادة عليه، فالقاضي مقيد بطلبات المدعي ولا يستطيع الحكم بأكثر مما طلبه وفق ما يقدره الخبير، وهذه قاعدة عامة تطبق أمام جميع جهات القضاء.

ثالثاً– يجب أن يكون هناك تناسباً بين تقدير التعويض ومسؤولية الإدارة

ينبغي أن يكون تقدير التعويض مرتبطاً بقدر مسؤولية الإدارة عن الفعل الضار، فإذا اعترف المضرور بخطئه في إحداث الضرر، فيجب أن يتحمل جزءاً من المسؤولية، بحيث لا تلتزم الإدارة بتعويض كل الضرر، إنما تعوض الجزء الذي ثبت مسؤوليتها عنه فقط(رسلان، ١٩٨٢: ٣٠٠).

رابعاً– يتعين أن يكون تقدير التعويض بوقت وقوع الفعل الضار

ينبغي على القاضي عند تقديره لقيمة التعويض أن يكون التقدير بيوم وقوع الفعل الضار لا بيوم صدور الحكم، ذلك أن الفصل في المنازعات قد يستمر لسنوات طويلة، وقد تتدهور القيمة الشرائية للنقود، بحيث لو قدر التعويض بوقت الحكم في مثل هذه الحالة، فقد لا يغطي التعويض كامل الضرر الذي لحق بالمضرور لكون تقدير التعويض النقدي يكون بالعملة الوطنية(شطناوي، د.ت.: ٣٠٥).

ويرى الباحث أن عدالة التعويض تستوجب الوقوف على تاريخ تحديد هذا التعويض، وعلة ذلك أن تاريخ تحديد التعويض يحظى بأهمية كبيرة في وقتنا الحاضر الذي يشهد تقلبات كبيرة وسريعة في أسعار العملات، والانخفاض المتواصل لسعر العملة، وارتفاع مستوى المعيشة، ومرد هذه الأهمية يرجع ايضاً إلى بطء إجراءات التقاضي نسبياً، فنجد أن الفترة الفاصلة بين تاريخ وقوع الخطأ المسبب للضرر، وتاريخ صدور الحكم القضائي فترة طويلة جداً تزيد على عدة سنوات تغيرت فيها أمور كثيرة، واستجدت مستجدات عديدة لم تكن معلومة أو حتى متوقعة.

وانطلاقاً من اعتبارات وأسس شرعية حدد ديوان المظالم تاريخ حدوث الضرر أساساً لتقديره، وتحديد التعويض العادل، حيث جاء في حكم له (وبنت حكمها على تلك الأيام القصيرة ولو استطال أمد بقاء القرار قائماً لتغير مقدار التعويض، لكن لن يتغير كثيراً باعتبار أن أبلغ الأضرار وأنكاها ما يحدث الصدمة الشعورية لدى المدعي وقت سماع القرار ووقت بلوغ الخبر لمن حوله وأقاربه، وهكذا الشأن في المسائل المعنوية والنفسية فإنها تولد قوية، يحدث خطبها الأثر البالغ عند حلولها ثم يضعف أثرها على النفس شيئاً فشيئاً حتى تعتاد عليه)(ديوان المظالم، ١٤٣٢هـ).

وبناءً عليه يتعين أن تقدر الأضرار وقت حدوثها لا وقت الفصل في النزاع وإصدار الحكم، وعلة ذلك أن عدالة التعويض تقتضي أن تتناسب مع جسامة الضرر الذي تحقق بالفعل يوم حدوث الفعل المسبب له، كما أن اعتماد يوم الفصل في النزاع كأساس

لتقدير الضرر وتحديد التعويض بناءً عليه، يؤدي إلى نتائج غير منطقية وغير مقبولة، إذ تتجه الأضرار بحكم السير الحتمي للحياة والنسيان الذي جبل عليه بني البشر إلى الانخفاض والانحسار والتلاشي، وبهذا سيكون مبلغ التعويض المحكوم به تافهاً أو محدود القيمة، وهو أمر سيشجع بعض الأفراد على ارتكاب أخطاء ترتب أضراراً، ويمنحهم فرصة الاستفادة من بطء إجراءات التقاضي، ويجعلهم على التسويف والمماطلة لاستيفاء هذه الإجراءات.

المطلب الثالث: مبادرات وجهود المملكة العربية السعودية للحد من أضرار الوباء وتخفيف الأعباء العامة

يمكن تلخيص أهم ملامح المبادرات والجهود التي اتخذتها المملكة العربية السعودية للحد من أضرار الوباء وتخفيف الأعباء العامة امتداداً لجهود حكومة خادم الحرمين الشريفين –حفظه الله– المتواصلة في التعامل مع آثار وتبعات جائحة فيروس كورونا واتخاذ جميع الإجراءات، لمواجهة الآثار المالية والاقتصادية على القطاع الخاص والأنشطة الاقتصادية الأكثر تأثراً من تداعيات الوباء، وانطلاقاً من الكلمة التي ألقاها والتي جاء فيها:(إن بلادكم المملكة العربية السعودية مستمرة في اتخاذ كل الإجراءات الاحترازية لمواجهة هذه الجائحة، والحد من آثارها مستعينة بالله تعالى، ثم بما لديها من إمكانات)(الديب، ٢٠٢٠: ٨٤٧).

أولاً– الأوامر والتوجيهات الملكية

أصدر خادم الحرمين الشريفين– حفظه الله– أمره الكريم، بالموافقة على حزمة من المبادرات تمثّلت في دعم وإعفاء، وتعجيل سداد مستحقات القطاع الخاص، كالتالي:–

١– تخصيص مبلغ 50 مليار ريال، لتعجيل سداد مستحقات القطاع الخاص.

٢– تقديم حسم على قيمة فاتورة الكهرباء للمستهلكين في القطاعات التجارية والصناعية والزراعية قدرها 30 % لمدة شهرين (أبريل – مايو)، مع إمكانية التمديد إذا استدعت الحاجة.

٣– السماح بشكل اختياري للمشتركين بالقطاع الصناعي والتجاري لسداد 50% – من قيمة فاتورة الكهرباء الشهرية لفواتير الأشهر (أبريل، ومايو، ويونيو)، على أن يتم تحصيل المستحقات المتبقية على دفعات مقسمة لمدة ستة أشهر ابتداءً من شهر يناير 2021م مع إمكانية تأجيل فترة السداد إن استدعت الحاجة.

٤– دعم الأفراد العاملين بشكل مباشر والذين ليسوا تحت مظلة أي شركة ومسجلين لدى الهيئة العامة للنقل في أنشطة نقل الركاب وتم إيقافهم بسبب الاجراءات الوقائية لفيروس كورونا، وذلك من خلال دفع مبلغ بمقدار الحد الأدنى من الرواتب لهم.

٥– التفعيل السريع لقرار مجلس الوزراء رقم (649) بتاريخ 13 ذي القعدة 1440هـ، القاضي بإلزام الشركات التي تملك فيها الدولة أكثر من (51 %) من رأس مالها، بالأخذ بالمبادئ والقواعد العامة لطرح الأعمال والمشتريات وإعطاء أفضلية للمحتوى المحلي والمنشآت الصغيرة والمتوسطة بما سيزيد من الحركة الاقتصادية في السوق المحلي وتوجيه الطلب نحو المنتجات والخدمات المحلية.

٦- قرار مجلس الدفاع المدني رقم (738) وتاريخ 1435/1/7هـ بالموافقة على لائحة حصر أضرار الكوارث والحالات الطارئة، وقد جاء في المادة (1) الفقرة (8) المساعدات التي تقدمها الحكومة هي مقابل ضرر نتج بسبب الآتي: الكوارث والحالات الطارئة مثل (الأمراض الوبائية التي ليس لها لائحة خاصة أو الحروب أو المواجهات الحدودية أو تسربات وانتشار المواد الكيميائية أو البيولوجية أو الإشعاعية)(لائحة إجراءات حصر أضرار الكوارث والحالات الطارئة وتقدير وصرف المساعدات الحكومية، ١٤٣٥هـ).

٧- صدر الأمر الملكي بتاريخ (1441/8/6هـ) بتقديم العلاج مجاناً لجميع المواطنين، والمقيمين ومخالفي نظام الإقامة في جميع المنشآت الصحية العامة والخاصة في كل ما يتعلق بالعلاج من فيروس كورونا(وكالة الأنباء السعودية، ٢٠٢٠)

ثانياً- وزارة الصحة

١- تم تخصيص مبالغ إضافية لقطاع الصحة حسب الحاجة، حيث وصل حجم الدعم للقطاع الصحي إلى 47 مليار ريال إضافي لهدف رفع جاهزية القطاع الصحي وتأمين الأدوية وتشغيل الأسرّة الإضافية وتوفير المستلزمات الطبية الضرورية مثل أجهزة التنفس الاصطناعي وأجهزة ومستلزمات الفحوص المخبرية، وكذلك لتأمين الكوادر الطبية والفنية اللازمة من الداخل والخارج(وكالة الأنباء السعودية، ٢٠٢٠)

٢- قامت وزارة الصحة السعودية بإبرام عقد مع جمهورية الصين بقيمة (995) مليون ريال لإجراء (9) ملايين فحص لفيروس كورونا المستجد. وذلك (إنفاذًا لتوجيهات خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز آل سعود وسمو ولي عهده الأمين- حفظهما الله- بسرعة توفير الفحوصات والكواشف والأجهزة والمستلزمات والأدوية اللازمة للتصدي لفيروس كورونا المستجد (كوفيد- 19) (فقد وقعت المملكة العربية السعودية والصين عقداً بقيمة (995) مليون ريال سعودي لتوفير (9) ملايين فحص لتشخيص فيروس كورونا المستجد (كوفيد - 19) لتسعة ملايين شخص في المملكة، شاملة جميع الأجهزة والمستلزمات، وعدد (500) من الأخصائيين والفنيين الصينيين المتخصصين في الفحوصات، وإنشاء ستة مختبرات إقليمية كبيرة موزعة على مناطق المملكة منها مختبر متنقل بقدرة (10,000) فحص يومياً، وتدريب الكوادر السعودية، وإجراء الفحوصات اليومية والفحوصات الميدانية الشاملة وتدقيقها وضمان جودتها لمدة ثمانية أشهر، بالإضافة إلى تحليل الخريطة الجينية لعدد من العينات داخل المملكة، وتحليل خريطة المناعة في المجتمع لعدد مليون عينة والتي سيكون لها الأثر البالغ في دعم خطط الدولة في إدارة خطط مكافحة الجائحة)(وكالة الأنباء السعودية، ٢٠٢٠).

ثالثاً- وزارة المالية

قامت وزارة المالية بالعديد من الإجراءات والمبادرات للتخفيف من آثار فيروس كورونا، والتي تتمثل في الآتي(الديب، د.ت.: ٨٥١):-

١- إطلاق مبادرة تخفيف الأثر المالي والاقتصادي عن القطاع الخاص بقيمة (120) مليار ريال سعودي.

٢- صدر تعميم وزارة المالية بتاريخ (1441/8/20هـ) بشأن اعتبار التأخير في تنفيذ الأعمال والمشتريات المتعاقد عليها، وتسليم المشاريع أو الأصناف الموردة والتقصير في العقود ذات التنفيذ المستمر في الوقت الراهن داخلاً ضمن الحالات المشار إليها في المادة (74) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية وبالتالي يجوز تمديد عقود تلك الأعمال أو الإعفاء من الغرامة.

٣- الإعفاء من المقابل المالي على الوافدين المنتهية إقاماتهم من تاريخه وحتى 30 يونيو 2020م، وذلك من خلال تمديد فترة الإقامات الخاصة بهم لمدة ثلاثة أشهر دون مقابل.

٤- تمكين أصحاب العمل من استرداد رسوم تأشيرات العمل المصدرة التي لم تستغل خلال مدة حظر الدخول والخروج من المملكة حتى في حال ختمها في جواز السفر، أو تمديدها لمدة ثلاثة أشهر دون مقابل.

٥- تمكين أصحاب العمل من تمديد تأشيرات الخروج والعودة التي لم تستغل خلال مدة حظر الدخول والخروج من المملكة لمدة ثلاثة أشهر دون مقابل.

٦- تمكين أصحاب الأعمال ولمدة ثلاثة أشهر من تأجيل توريد ضريبة القيمة المضافة وضريبة السلع الانتقائية وضريبة الدخل، وتأجيل تقديم الإقرارات الزكوية وتأجيل سداد الالتزامات المترتبة بموجبها، ومنح الشهادات الزكوية بلا قيود عن مدة إقرار العام المالي 2019م، والتوسع في قبول طلبات التقسيط بدون اشتراط دفعة مقدمة من قبل الهيئة العامة للزكاة والدخل، إضافةً إلى تأجيل تنفيذ إجراءات إيقاف الخدمات والحجز على الأموال من قبل الهيئة العامة للزكاة والدخل، ووضع المعايير اللازمة لتمديد فترة التأجيل للأنشطة الأكثر تأثراً حسب الحاجة.

تأجيل تحصيل الرسوم الجمركية على الواردات لمدة ثلاثين يوماً مقابل تقديم ضمان بنكي، وذلك للثلاثة أشهر القادمة، ووضع المعايير اللازمة لتمديد مدة التأجيل للأنشطة الأكثر تأثراً حسب الحاجة.

٧- تأجيل دفع بعض رسوم الخدمات الحكومية والرسوم البلدية المستحقة على منشآت القطاع الخاص، وذلك لمدة ثلاثة أشهر، ووضع المعايير اللازمة لتمديد فترة التأجيل للأنشطة الأكثر تأثراً حسب الحاجة.

٨- تفويض وزير المالية للموافقة على الإقراض وغيره من صور التمويل والإعفاء من سداد رسوم وعوائد القروض الممنوحة حتى نهاية العام 2020م، لمبادرة برنامج استدامة الشركات.

وجميع تلك الإجراءات التي تم اتخاذها -بفضل الله ومنّته وكرمه- رغم ضيق الوقت وتسارع الاحداث، لتبرهن على حرص حكومتنا الرشيدة -أيدها الله- على أمن وسلامة كل من يعيش على ثرى هذه الأرض الطاهرة، حتى أصبحت بفضل الله مضرباً للمثل للتعامل مع الأزمة بكل حكمة واقتدار.

*** الخاتمة**

في ختام هذا البحث أحمد الله تعالى الذي بنعمته تتم الصالحات على أن وفقني وأعانني على إتمام بحث هذا الموضوع وإنجازه، وأسأله سبحانه الإخلاص في القول والعمل، وأن يجعل فيما كتبت الخير والفائدة، ولقد تناولت في هذه الدراسة موضوع: "مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من الإجراءات الضبطية للمحافظة على الصحة العامة ومنع وباء كورونا (COVID-19) دراسة تحليلية، وفي ضوء ما تناولته هذه الدراسة يمكن استخلاص أهم النتائج والتوصيات التالية:-

أولاً- النتائج

توصل الباحث من خلال دراسة هذا الموضوع إلى عدد من النتائج من أبرزها ما يأتي:-

١- أن الضبط الإداري ليس قيداً على الحريات بقدر ما هو السماح بممارسة الحريات دون إخلال بالنظام العام.

تعتبر وظيفة الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة، وترجع هذه الأهمية إلى كونه الوسيلة التي تتحقق من خلالها حماية النظام العام في المجتمع والمحافظة عليه.

٢- نظراً لخطورة وظيفة الضبط الإداري والآثار المترتبة على ممارسة سلطات الضبط الإداري ومساسها بالحقوق والحريات، فإن النظام يحدد دائماً الهيئات التي تكون لها ممارسة هذه السلطات كما أنه يقيدها بالالتزام بمبدأ المشروعية وتحقيق أهداف النظام العام.

٣- النظام العام هو عبارة عن مجموعة من القيم والمفاهيم التي تهدف الإدارة من خلاله المحافظة عليها في إطار النظام للحيلولة دون انتشار الفوضى أو تفاقم مقوماتها المؤكدة والتي تختلف باختلاف الزمان والمكان والبيئة والثقافة والدين.

٤- ترتبط نظرية الظروف الاستثنائية ارتباطاً وثيقاً بعنصر السبب المتمثل في انتشار وباء كورونا، فلولا الظروف الاستثنائية المتمثلة في انتشار وباء كورونا لما تواجد سبب لقيام سلطات الضبط الإداري بالقرارات الاستثنائية لحفظ الصحة العامة.

٥- على الرغم من أن نظرية الظروف الاستثنائية تمنح الإدارة سلطات واسعة لمواجهة الظروف غير العادية التي تمر بها الدولة ومنها انتشار الأوبئة، إلا أن الإدارة عند ممارستها لسلطاتها في تلك الظروف ملزمة بتحقيق النظام العام وأي انحراف بالسلطة يعد خروجاً عن مبدأ المشروعية.

٦- من أهم سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وخاصة انتشار الأوبئة إصدار النظم التي تمنع الأشخاص المصابين بالأمراض من السفر أو الانتقال من مكان إلى آخر منعاً لنشر المرض الذي قد يهدد الصحة العامة.

٧- أن تقييد الحريات ومصادرة الحقوق وخصوصاً حرية التنقل أمراً مطلوباً من أجل حماية البلاد ودفع الخطر عنها في ظل انتشار الأوبئة.

٨- تمتلك الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها في الظروف الاستثنائية من خلال القوة المادية، ودون حاجة لإصدار أمر قضائي، من خلال فرض الجزاءات المادية كالغرامة، أو فرض العقوبات الجنائية كالحبس.

٩- أخذ ديوان المظالم بنظرية المخاطر أو تحمَل التبعة والتي تقوم على أساس تحقق وجود ضرر يربطه علاقة السببية بالقرار الذي اتخذته الجهة الإدارية، ولا يلزم وجود خطأ من الجهة الإدارية حتى يستحق المتضرر التعويض، وقد صدرت أحكام بالتعويض وفقاً للأخذ بمضمون هذه النظرية تم ذكر بعضها.

ثانياً- التوصيات

في ضوء النتائج السابقة، استخلص الباحث بعض التوصيات من أهمها ما يأتي:-

١- يوصي الباحث بإصدار نصوص قانونية لسد الفراغ التشريعي بشأن الظروف الاستثنائية (المسؤولية بلا خطأ) ولتنظيم كل حالة على حدة، وفقاً للدراسات الحديثة بهذا الشأن ووفقاً للدعاوى التي يتم قيدها في المحاكم، مع ضرورة تحديد الضوابط والأسس التي يجب على الإدارة الالتزام بها.

٢- يجب العمل باستمرار على وضع وإعادة تهذيب نظم وقوانين مواجهة الظروف الاستثنائية وضوابط التعويض فيها، بحيث تتصف هذه النظم بالمرونة والشمولية، حتى تتمكن الإدارة من سرعة التصرف لمواجهة الظروف الاستثنائية ومعالجة جميع المشكلات التي تعترضها، مع وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتقدير الاضرار وفقاً للتوصيات اللازمة من الجهات المختصة والتي تكون بناءً على ما تم الوصول اليه بعد انتهاء الأزمة بحول الله تعالى.

أن يتم وضع قواعد وشروط خاصة للعمل بنظرية الظروف الاستثنائية بحيث يكون على الإدارة الالتزام بهذه القواعد والشروط بما يمنعها من الانحراف بالسلطة أو الخروج عن الأهداف الحقيقية التي وجدت لأجلها السلطات الاستثنائية الممنوحة لها.

٣- من المستحسن أن تتضمن النصوص التي تتناول تنظيم حالة من الحالات الاستثنائية إجراءات وتدابير وقائية أكثر من كونها تدابير تعسفية، حتى لا تخرج الهيئات المكلفة بالضبط الإداري من اختصاصاتها المتمثلة في الحفاظ على النظام العام والسير العادي للمرافق العامة باتخاذ كافة التدابير الوقائية المانعة لوقوع أي مساس أو خطر يهدد النظام العام بمفهومه الواسع.

٤- أن تتقيد هيئات الضبط الإداري عند إقدامها لإعلان إحدى الحالات الاستثنائية واتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة مقتضيات تلك الحالات بالحدود اللازمة حقاً لذلك، وعدم المبالغة في تلك الصلاحيات الممنوحة مما يؤدي للضرر وبالتالي المطالبة بالتعويض.

*** المراجع**

سعد بن مسفر ابن سليم (1997) التطبيقات المعاصرة للدعوى الإدارية في المملكة العربية السعودية من عام (1400هـ-1416هـ/ 1980م – 1996م). رسالة دكتوراه. المعهد العالي لأصول الدين. جامعة الزيتونة تونس.

نايف بن فيصل ابن لبدة. (2017) التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة في نظام ديوان المظالم السعودي. دراسة مقارنة. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية. كلية الحقوق. جامعة المنصورة. العدد (64).

عادل السعيد أبو الخير (2007) البوليس الإداري. دار الفكر العربي. الإسكندرية. الطبعة الأولى.

فهد عبد الكريم أبو العثم. (2011) القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان. الأردن. الطبعة الأولى.

نافذ أبو حسنة. (2020) كورونا والنظام الدولي. مجلة المستقبل العربي. مركز دراسات الوحدة العربية. المجلد (43). العدد (499).

محمد عبد الحميد أبو زيد (1994) القضاء الإداري. دار النهضة العربية. القاهرة.

منير عادل مسعود أبو مغلي (1999) صلاحيات الضابطة الإدارية في الظروف الاستثنائية. دراسة مقارنة. رسالة ماجستير. كلية الدراسات العليا. الجامعة الأردنية. الأردن. عمان.

فاطمة بنت علي الاحمدي (2020) الأحكام الفقهية المتعلقة بجنائز المرض المعدي كورونا. مجلة الجمعية الفقهية السعودية. جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية الجمعية الفقهية السعودية. العدد (51). ص (215- 294).

محمد شريف إسماعيل (1979) سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة عين شمس. مصر.

خالد بن محمد بامشموش (2020) الجناية بنقل فيروس كورونا المستجد. دراسة فقهية تأصيلية. مجلة الجمعية الفقهية السعودية. جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية. العدد (51). ص (579- 628).

محمد بدران (1992) مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري. دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي. دار النهضة العربية. القاهرة.

إسماعيل البدوي (1999) القضاء الإداري. دراسة مقارنة. أسباب الطعن بالإلغاء. دار النهضة العربية. القاهرة. 1999م.

عبد الرؤوف هاشم بسيوني. (2008) نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية. دار الفكر العربي. الإسكندرية.

رمضان بطيخ. (2005) مبدأ المشروعية وعناصر موازنته. دار النهضة العربية. القاهرة.

سعاد محمد بلتاجي. (2020) الجناية بنقل عدوى فيروس كورونا المستجد كوفيد (19) دراسة فقهية مقارنة. مجلة الجمعية الفقهية السعودية. جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية. العدد (51).

محمود عاطف البنا. (1980) حدود سلطات الضبط الإداري. مجلة القانون والاقتصاد. العدد (3-4) السنة التاسعة والأربعون.

مراد بوضاية. (2020) العقود المالية وأزمة كورونا. دراسة شرعية. مجلة بيت المشورة للاستشارات المالية. العدد (13). ص (75-123).

جاد الرب. عبد الله جاد. حماية البيئة من التلوث في القانون الإداري والفقه الإسلامي. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة أسيوط. 2009م.

طعيمة الجرف. (1987) القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية. دار النهضة العربية. القاهرة.

محمد عبد العزيز الجليفي (1424) ضوابط تقدير أجرة المثل وتطبيقاتها في القضاء السعودي. المعهد العالي للقضاء. الرياض.

جمال الدين. سامي. لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية. منشأة المعارف. الإسكندرية. 1982م.

يحيى الجمل. (1974) نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة. دار النهضة العربية.

محمد عبد الواحد الجميلي. (1995) مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية. دار النهضة العربية. القاهرة.

كاظم الجنابي. (1990) سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية.

حسن الجوخدار (1997) شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية. دار الثقافة. عمان. الطبعة الثانية.

إبراهيم محمود حافظ. (1987) القضاء الإداري في الأردن. منشورات الجامعة الأردنية. عمان.

دلير عبد الله حسن. (2012) رقابة القضاء الإداري على قرارات سلطة الضبط الإداري المتعلقة بالبيئة. دراسة مقارنة. الأردن. العراق. مصر. كلية القانون. جامعة اليرموك. الأردن.

محمد طه الحسيني. (2019) الضرر والتعويض في القضاء الإداري. مجلة مركز دراسات الكوفة. جامعة الكوفة. العدد (52).

ماجد راغب الحلو. (2004) الدعاوى الإدارية. الإلغاء. التعويض. التأديب. طرق الطعن في الأحكام الإدارية. منشأة المعارف للنشر والتوزيع. الإسكندرية.

ماجد الحلو. (1995) القضاء الإداري. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.

عبد العزيز عبد المنعم خليفة. (2007) المسؤولية الإدارية. دار الفكر الجامعي للنشر والتوزيع. الإسكندرية.

عبد العزيز عبد المنعم خليفة. (2007) مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية. دار الفكر الجامعي. الإسكندرية.

محسن خليل (1968) القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة. منشأة المعارف. الإسكندرية. الطبعة الثانية.

فاروق خماس (1988) الرقابة على أعمال الإدارة. دار الكتب للطباعة والنشر. الموصل.

يوسف سعد الله الخوري. (1998) القانون الإداري العام. الجزء الثاني. القضاء الإداري. مسؤولية السلطة العامة. المنشورات الحقوقية. صادر. الطبعة الثانية.

محمد إبراهيم دسوقي. (1972) تقدير التعويض بين الخطأ والضرر. رسالة دكتوراه. جامعة الإسكندرية.

فاضل حسن غلوم دشتي. (2018) أحكام القرارات الإدارية المعيبة وتصحيحها. رسالة ماجستير. كلية الدراسات العليا. جامعة آل البيت. الأردن.

فؤاد سمير الديب. (2020) التطبيقات العلمية لنظرية الضرورة في مواجهة فيروس كورونا. المملكة العربية السعودية نموذجاً. معهد الإدارة العامة. عدد خاص. المجلد (60).

محمد عبد الله الديلمي. (2001) تحول القرار الإداري. رسالة دكتوراه. الدار العلمية الدولية. الأردن. الطبعة الأولى.

حسن علي الذنون (2006) المبسوط في المسؤولية المدنية. الضرر. دار وائل للنشر. عمان.

محمد علي محمد (2013) إستراتيجية الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية ودعاوى الإرهاب. دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. كلية الشريعة والقانون. جامعة أم درمان الإسلامية. السودان.

مازن ليلو راضي (2005) القضاء الإداري. مبادئ القضاء الإداري في الأردن. دراسة مقارنة. دار قنديل للنشر والتوزيع. الأردن. الطبعة الأولى.

منيب محمد ربيع (1981) ضمانات الحرية في مواجهة الضبط الإداري. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة عين شمس. القاهرة.

أنور أحمد رسلان. (1408) النظام الإداري السعودي. معهد الإدارة. الرياض.

جورجي ساري. (2002) قواعد وأحكام القضاء الإداري. دار النهضة العربية. القاهرة. الطبعة الخامسة.

عمر بن عبد العزيز السعيد (2020) أثر المرض المعدي كورونا على صلاة الجماعة. مجلة الجمعية الفقهية السعودية. جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية. الجمعية الفقهية السعودية. العدد (51). (ص101- 162).

محمد عبد العال السناري. (1994) القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية. دراسة قانونية تحليلية مقارنة. معهد الإدارة العامة. الإدارة العامة للبحوث. الرياض.

عبد الرازق السنهوري. (1981) نظرية الالتزام بوجه عام. مصادر الالتزام. المجلد الثاني. القاهرة.

سعد الشرقاوي (1984) القانون الإداري. النشاط الإداري. دار النهضة العربية. القاهرة.

عزيزة الشريف. (1989) دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي. دار النهضة العربية. القاهرة.

علي خطار شطناوي. (1996) مبادئ القانون الإداري الأردني. الكتاب الثاني. النشاط الإداري. الجامعة الأردنية. عمان. الأردن.

علي خطار شطناوي (2008) مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة. دار وائل للنشر والتوزيع. عمان.

رحاب محمد الشلبي. (2005) مسؤولية الإدارة بلا خطأ. دراسة تحليلية مقارنة. رسالة دكتوراه. جامعة عمان العربية العليا. عمان.

عمر الشوبكي (2001) القضاء الإداري. دراسة مقارنة. الدار العلمية الدولية. الأردن. الطبعة الأولى.

سعيد بن جعفر الصارمي (2001) دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام. دراسة مقارنة بين الأردن وعمان. رسالة ماجستير. كلية الدراسات العليا. الجامعة الأردنية.

سليمان الطماوي (2006) النظرية العامة للقرارات الإدارية. دار الفكر العربي. مصر. الطبعة السابعة.

هاني علي الطهراوي. (2006) القانون الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان. الطبعة الأولى.

خالد خليل الظاهر (1997) القانون الإداري. دراسة مقارنة. الكتاب الثاني. دار السيدة للنشر والتوزيع والطباعة. عمان. الطبعة الأولى.

خالد خليل الظاهر (1999) القضاء الإداري. قضاء الإلغاء. وقضاء التعويض. الطبعة الأولى.

محمد حميد الرصيفان (2013). مبادئ القانون الإداري. قانون محكمة العدل العليا الأردنية. دراسة مقارنة. دار جليس الزمان للنشر. الطبعة الأولى.

محمد شريف إسماعيل (1979) سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية. دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة عين شمس. القاهرة.

كامل محمود (2002) مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة. دراسة مقارنة. دار النهضة العربية.

إدوار عبيد. (1973) رقابة القضاء الإداري العدلي على أعمال الإدارة.

هديل محمد فضل. (2015) الرقابة القضائية على عنصر السبب للقرار الإداري في الظروف الاستثنائية. رسالة دكتوراه. كلية الدراسات العليا. الجامعة الأردنية. الأردن.

هشام عبد المنعم (1998). مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة. دراسة مقارنة. دار النهضة العربية. القاهرة.

أحمد مدحت علي (1978). نظرية الظروف الاستثنائية. الهيئة المصرية العامة للكتاب. القاهرة.

عمر محمد العليوي (2007) الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري. رسالة ماجستير. جامعة مؤتة.

أيمن نور الدين (2020) كورونا وأزمات الاقتصادات الدولية. مجلة المستقبل العربي. مركز دراسات الوحدة العربية. المجلد (43). العدد (499). (ص117).

أعاد على حمود القيسي (1998) الوجيز في القانون الإداري. دار وائل للنشر. عمان. الطبعة الأولى.

ميسون مصطفى القيسي. (2004) نظرية الضرورة في القانون الإداري وتطبيقاتها في الأردن. دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. كلية الدراسات القانونية العليا. الأردن.

نواف كنعان (2007) القانون الإداري. الكتاب الأول. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.

كامل عبد السميع. (2003) مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية. رسالة دكتوراه. جامعة أسيوط.

مركز دراسات الشرق الأوسط (2020) أزمة كورونا والعالم العربي. مجلة دراسات شرق أوسطية. المجلد (24). العدد (92).

مسعد. محمود. أنظمة الإدارة العامة بالمملكة العربية السعودية. دار عكاظ للنشر والتوزيع. جدة. 1979م.

محمد فؤاد مهنا (1975). مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة. دراسة مقارنة. دار المعارف. القاهرة.

سجيع ميا (1998). المسؤولية الإدارية بدون خطأ. دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة دمشق.

النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) بتاريخ 1412/8/27ه.

نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78). بتاريخ 1428/9/19هـ. وقرار مجلس الوزراء رقم (303) بتاريخ 1428/9/19هـ.

سعيد الهياجنة. (1989) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية. رسالة ماجستير. كلية الحقوق. الجامعة الأردنية.

السيد خليل هيكل. (1433) النظام الإداري السعودي. الطبعة الثانية. دار الزهراء. الرياض.