

رسالة ماجستير بعنوان

سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت

Administrative Regulation in Kuwait

إعداد الطالب

عبد المجيد غنيم عقشان المطيري

الرقم الجامعي: 400910201

إشراف الدكتور

زهير قدورة

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

2011

التفويض

أنا الطالب عبد المجيد غنيم عقشان المطيري أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً و إلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: عبد المجيد غنيم عقشان المطيري



التوقيع:

٢٠١١ / ٢ / ٢٠

التاريخ:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها

"سلطة الضبط الاداري وتطبيقاتها في دولة الكويت"

وقد اجيزت بتاريخ 2011/ 3 /30

التوقيع



أعضاء لجنة المناقشة

الاستاذ الدكتور محمد علوان رئيساً
الدكتور زهير قدورة مشرفاً
الدكتور عمر البوريني ممتحناً خارجياً

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي بعث فينا محمداً - صلى الله عليه وسلم - هادياً وبشيراً. الحمد لله على ما أسبغ علينا من نعم ظاهرة وباطنة، فلك الحمد يا رب كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك.

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان لأستاذي القدير ومشرفي الفاضل الدكتور زهير قدورة لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، وما بذله معي من جهد وإرشاد، ولما منحني من علمه ووقته طوال إعداد هذه الرسالة حتى بدت كما هي عليه، فله مني كل الشكر والتقدير والاحترام.

كما أتقدم بالشكر الجزيل والعرفان للسادة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الموقرين لما سيبدونه من مقترحات قيمة تهدف إلى تصويبها والارتقاء بها. وكذلك لكل من سهّل لي مهمتي في إنجاز هذه الرسالة.

جزاكم الله جميعاً عني كل خير وسدد على طريق الحق خطاكم

الإهداء

إلى روح والدي رحمه الله تخليداً لذكراه
 وإلى والدتي الغالية أطل الله في عمرها، التي أفهمتني بعفوية صادقة أن العلم هو الحياة،
 وأنارت أمام عيني شموع الأمل.
 أهدي رسالتي هذه رمزاً للمحبة والوفاء واعترافاً مني بفضلها عليّ.
 وإليكم يا من تزالون بجانبني ترقبون نجاحي وتقدمي، وتقدمون لي... كل الحب... وكل
 الدعم....
 إلى زوجتي وابني رakan وإخواني وأخواتي وأصدقائي الأعزاء
 لهم جميعاً أهدي عملي
 مع المحبة والاحترام والعرفان

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	الشكر والتقدير
هـ	الإهداء
و	قائمة المحتويات
ط	الملخص باللغة العربية
ي	الملخص باللغة الانجليزية
1	الفصل التمهيدي المقدمة والإطار النظري
1	تمهيد
5	مشكلة الدراسة
5	أسئلة الدراسة
6	هدف الدراسة
6	أهمية الدراسة
7	حدود الدراسة
7	محددات الدراسة
8	المصطلحات الإجرائية
9	الإطار النظري والدراسات السابقة
14	منهج الدراسة
15	الفصل الأول ماهية الضبط الإداري
17	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري وطبيعته القانونية وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى.
18	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.

20	المطلب الثاني: طبيعة الضبط الإداري.
24	المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الأخرى.
28	المبحث الثاني: أنواع الضبط الإداري.
29	المطلب الأول: الضبط الإداري العام.
30	المطلب الثاني: الضبط الإداري الخاص.
33	الفصل الثاني أهداف الضبط الإداري ووسائله
34	المبحث الأول: أهداف الضبط الإداري العام والخاص.
35	المطلب الأول: أهداف الضبط الإداري العام.
39	المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري الخاص.
41	المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري.
42	المطلب الأول: أنظمة الضبط.
49	المطلب الثاني: القرارات الفردية.
53	المطلب الثالث: التنفيذ الجبري المباشر.
57	الفصل الثالث حدود سلطات الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت
58	المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري وحدودها في دولة الكويت.
59	المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت.
64	المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت
74	المبحث الثاني: تطبيقات سلطات الضبط الإداري في دولة الكويت.
75	المطلب الأول: عناصر النظام العام في دولة الكويت.
81	المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري في دولة الكويت.
85	المطلب الثالث: دور سلطة الضبط الإداري في المحافظة على البيئة وحمايتها.

90	الفصل الرابع الخاتمة والنتائج والتوصيات
90	الخاتمة
94	النتائج
97	التوصيات
98	المراجع

سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت

إعداد الطالب: عبد المجيد غنيم عقشان المطيري

إشراف الدكتور: زهير قدورة

ملخص

هدفت الدراسة إلى التعرف على أهداف الضبط الإداري (الأمن العام، السكنية العامة، الصحة العامة، وعناصر أخرى كالمحافظة على البيئة والآداب العامة). ولقد استخدمت الدراسة المنهج التحليلي من خلال عرض نصوص المواد الدستورية والقانونية وتفسيرها وتحليلها وصولاً إلى الغاية التي أرادها المشرع من وراء هذه المواد، وقد حرصت على الاطلاع على مجموعة كبيرة من المراجع والكتب التي تناولت موضوع سلطة الضبط الإداري عموماً وتطبيقاتها في دولة الكويت خصوصاً منها ذات العلاقة بالموضوع.

وقد توصلت الدراسة إلى نتائج عدة، من أبرزها: أن المشرع الكويتي قد أقر حق الإدارة في استعمال وسائل الضبط الإداري لغرض جمال الشوارع ورونق الطرقات، كما أن المشرع الكويتي حرص على إنشاء هيئة متخصصة في شؤون البيئة من أجل الارتقاء بالبيئة الكويتية، وأن المشرع الكويتي قد بين أن أهداف الضبط الإداري تنحصر في مجال الأمن العام والسكنية العامة والصحة العامة، وأن مسؤولي الضبط القضائي هم من يقومون بسلطة الضبط القضائي في الكويت، وأن القضاء الإداري في دولة الكويت استقر على إخضاع أعمال الضبط الإداري للرقابة الإدارية.

وقد أوصى الباحث بضرورة الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية فيما يتعلق بالضبط

الإداري باعتبارها مكملة لنظام المركزية ليتحقق في النهاية تنظيم أعمال الضبط الإداري.

Administrative Regulation in Kuwait

Student name: Abdulmajeed Al Muteri

Doctor: zuher qadora

Abstract

This study aimed to identify the objectives of administrative control (public security, public order, public health, and other elements such as the preservation of the environment, and morals).

The study used the analytical method through the presentation of the texts of constitutional and legal provisions and interpretation, analysis and access to the purpose intended by the legislator behind this material, has been keen to see the wide range of references and books on the subject of the authority of administrative control in general and its applications in the State of Kuwait, especially the ones related the subject.

The study found several results, most notably: that the Kuwaiti legislature has recognized the right of management in the use of means of administrative control for the purpose of beauty of the streets and luster of the roads, and the Kuwaiti legislature was keen to establish a specialized body in the affairs of the environment in order to improve the environment of Kuwait and the Kuwaiti legislature may between the objectives of administrative control is limited to the area of public security and public order, public health, and judicial officials are carrying out the authority of

judicial officers in Kuwait, and that the administrative court in the State of Kuwait settled on the subject of administrative control of management control.

The researcher recommended that the introduction of regional decentralization with respect to exactly the administrative and stay away from the central system to organize the work of administrative control.

الفصل التمهيدي

المقدمة والإطار النظري

1. تمهيد:

إن الوظيفة الأساسية الأولى للإدارة العامة - السلطة التنفيذية - في كل دولة هي المحافظة على النظام العام أو ما يعرف بسلطة الضبط إذ يعدّ هذا النشاط الأكثر خطورة والأكثر أهمية في كل دولة، لأنها تمتلك القوة ووسائل الإكراه لفرض النظام في المجتمع وحماية حقوقه. لم يقم الغالب من الفقه الأردني بتحديد مفهوم النظام العام وتعريفه، بل أنهم قد ذكروا في مؤلفاتهم العناصر التي يتكون منها بشكل مباشر، دون التعرض لمفهوم النظام العام. ويرى جانب من الفقهاء بأن النظام العام بالمعنى الواسع: ينصرف مفهومه إلى الأساس والمفاهيم والعقائد التي يقوم عليها المجتمع، سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية السائدة في الدولة، وهذه الأفكار كلها قابلة للتطور بحسب ظروف الزمان والمكان. ويرى نفس الجانب بأن النظام العام - كهدف للضبط الإداري - ينصرف مفهومه إلى معنى النظام المادي الملموس الذي يعدّ بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى، كما ينصرف إلى النظام الأدبي أو المعنوي الذي يتعلق بالمعتقدات والأحاسيس، وإن الإدارة تتدخل الإخلال بالنظام المادي والأدبي مظهراً من شأنه تهديد النظام العام⁽¹⁾.

(1) د. نواف كنعان - القانون الإداري الأردني - الكتاب الأول - دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 276، 277.

ويرى جانب آخر تعريف النظام العام بأنه حالة تسود عندما تختفي الفوضى والاضطرابات، وأنه تعريف سلبي لا يعطي فكرة واضحة، ويقول إن النظام العام يتكون من العناصر التالية، الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة، والآداب العامة⁽¹⁾.

ويرى جانب آخر بأن النظام العام هو مجموعة المصالح المعترف بها كحاجات أساسية لحماية المجتمع، فهو ينصرف إلى الأمن العام والسكنية العامة وبعض التشريعات أضافت الآداب العامة⁽²⁾.

ويعني الضبط الإداري تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام ضمناً لضبط الأنشطة الفردية حتى لا تكون مختلطة أو متناقضة، وحتى لا تكون هذه الأنشطة الفردية عشوائية متضاربة، وحتى لا تضر بأمن المجتمع، إذ إن أمن المجتمع واستقراره وسلامة المواطنين هي أهداف عليا تعلق على المصالح الفردية الخاصة، ففي ظل الضبط الإداري كوظيفة مناصرة بجهة الإدارة تسعى من خلالها لوضع الضوابط والأطر التنظيمية لنشاطات الأفراد المختلفة، فلو تعارضت مصالح الأفراد وتضاربت أهدر النظام العام، وشاعت الجرائم، وانتشرت الفوضى، واضطرب حبل الأمن، بل وانهدمت فكرة الدولة من أساسها⁽³⁾، فمن خلال الضبط الإداري تعمل الإدارة على تنظيم مباشرة الأفراد لحياتهم وحقوقهم، بما يتفق وتمتع جميع الأفراد الآخرين بهذه الحريات والحقوق على قدم المساواة وضمن ما هو مقرر في الدستور والقوانين، إذ إن ممارسة أي إنسان لحقوقه وحرياته تجد حدها الطبيعي في كفالة تمتع الآخرين بنفس تلك الحقوق والحريات على نحو لا يجوز الإسراف فيه أو إساءة استعماله.

(1) د. هاني علي الظهراوي-القانون الإداري-الكتاب الأول- دار الثقافة للنشر- عمان سنة 1996-ص239.
(2) د.خالد خليل الظاهر-القانون الإداري-دراسة مقارنة-الكتاب الثاني-ط1-دار المسيرة للنشر-عمان-سنة1977-ص75.
(3) رامي محمد حسن صومان، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2004، ص1.

ولقد تطورت وظيفة الضبط الإداري تطوراً كبيراً، وذلك نتيجة للتغيرات الحاصلة في المجتمع، فلم تعد أغراض الضبط مقصورة على العناصر التقليدية له (الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة)، بل أضيف إليها عناصر أخرى، كعنصر الأخلاق والآداب العامة وجمال الرونق والرواء، إذ أصبحت من عناصر النظام العام التي ينبغي على سلطات الضبط الإداري المحافظة عليها⁽¹⁾.

ويبدو أن الأهمية البالغة للضبط الإداري ليست في حاجة إلى التأكيد، فالإدارة تتدخل في حياة الأفراد بل وتفرض القيود على ممارستهم لحياتهم، والواقع أن مشكلة الحرية وما يرد عليها من قيود هي من أخطر المشكلات التي تواجه الإنسان، إذ تتنازعها غريزتان: غريزة الحرية وغريزة حب السيطرة والسلطة.

من خلال كل ما سبق، ومن خلال الدور الحساس الذي تقوم به الإدارة أثناء ممارسة الضبط الإداري، فقد ارتأيت دراسة هذا الموضوع، لما له من أهمية خاصة متزايدة تتصل بالحياة اليومية لأفراد المجتمع، من مختلف جوانبه القانونية.

وإن كانت قد واجهتني صعوبة تتمثل في نقص البحوث والدراسات الكافية لتوضيح هذه الأهمية، لأن الحريات الفردية منذ القدم تحتل مكاناً خاصاً في القانون الإداري، وكان من المفروض أن يحظى موضوع الضبط الإداري باهتمام أكبر من الباحثين.

وفي البداية نشير إلى الاختلاف حول مدى إمكانية تدخل الإدارة وتقييدها لحريات الأفراد ونشاطاتهم، إذ يرى بعضهم أن الحرية هي الأصل والضبط الإداري هو الاستثناء، فلا يجوز تنظيم أي حرية إلا إذا أخضعت صراحة بالنصوص القانونية، بينما يرى بعضهم الآخر

(1) سعيد بن جعفر الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، دراسة مقارنة بين الأردن وعمان، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، 2001، ص2.

أن الضبط الإداري هو الأصل والحريات الفردية هي حصيلتها، فكل الحريات يمكن أن تكون محلاً للقيود التي يقتضيها النظام العام حتى ولو كانت مكفولة بالدستور، ذلك أنه لم يكفلها إلا باستثناء التدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام، بينما يقول فريق برأي وسط، وهو يجب التفريق بين نوعين من الحريات، فالحريات غير مكفولة بالدستور يحق للإدارة أن تتدخل وتقيدها في سبيل المحافظة على النظام العام ولو لم يوجد نص صريح يخولها مثل هذا الحق، أما الحريات المكفولة بالدستور فلا يحق للإدارة التدخل بها إلا بالاستناد إلى نص دستوري أو تشريعي يخولها ذلك الحق تأميناً للنظام العام، والاجتهاد الإداري يؤيد هذا الرأي⁽¹⁾، وبالرجوع إلى الدستور الكويتي فقد نصت المادة (7) على أنه (العدل والحريّة والمساواة دعائمات المجتمع)، كما نصت المادة (30) من الدستور الكويتي على أنه: "الحرية الشخصية مكفولة". ومما تجدر ملاحظته - بداية - أن مصطلح الضبط الإداري له ثلاثة معانٍ مختلفة ومتباينة⁽²⁾:

فيقصد به عند عامة الناس: وهم رجال الشرطة أو هؤلاء العاملون في جهاز الأمن العام، ويعيب هذا المدلول أنه ليس مدلولاً قانونياً، وليس المهم تحديد العاملين في هذا الجهاز. ويستعمل للدلالة على مجموعة القواعد التنظيمية التي تستهدف المحافظة على النظام العام، ويعيب هذا المدلول أنه واسع يتسم بالعمومية والشمول، إذ يجعل من جميع القواعد القانونية أعمال ضبط إداري طالما استهدفت الحفاظ على النظام العام. ويستعمل الضبط الإداري للدلالة على الأعمال التي تستهدف تطبيق القواعد التنظيمية الضبطية وعقاب المخالفين

(1) عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الأول، مطبعة دار الجامعة، دمشق، 1961، ص 179.

(2) علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 1996، ص 303.

- الطهراوي، هاني علي (1996). القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر، عمان.
- الظاهر، خالد خليل (1977). القانون الإداري، دراسة مقارنة-الكتاب الثاني- الطبعة الأولى دار المسيرة للنشر، عمان.
- عبد البر، فاروق (1991)، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، ج2، غير محدد مكان الطبع.
- عبد الملك، عثمان (1989)، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ط1، مكتبة الفلاح.
- عبد الوهاب، محمد رفعت (2002)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
- العجلاني، عدنان (1961)، الوجيز في الحقوق الإدارية، ج1، دمشق، مطبعة دار الجامعة.
- عصفور، محمد (1972)، البوليس والدولة، القاهرة، دار النهضة العربية.
- العطار، فؤاد (1976)، القانون الإداري، الجزء الأول، (أصول النظام الإداري وتنظيم الإدارة العامة)، القاهرة، دار النهضة العربية.
- العنزلي، جمال (2002)، دور القضاء في حماية البيئة في الكويت، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر دور القضاء في تطوير القانوني البيئي في المنطقة العربية، الكويت.
- العنزلي، فهد مرزوق (2002)، النظام القانوني للتراخيص في دولة الكويت، مكتبة الفلاح.
- الفارسي، أحمد والحميدة، خليفة (2009)، القانون الإداري، كلية الحقوق، الكويت، جامعة الكويت.

- الفياض، إبراهيم طه (1988)، القانون الإداري (نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن)، الكويت، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.
- الفياض، إبراهيم طه (2008)، القانون الإداري، الكويت، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.
- كنعان، نواف (1999). القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.
- محفوظ، عبد المنعم (1989)، علاقة الفرد بالسلطة، ج3، دار الصفا للطباعة.
- محفوظ، عبد المنعم (1992)، القانون الإداري فلسفة وتطبيقاً، الكتاب الثاني، النشاط الإداري، ط2، دار النشر غير مذكورة.
- محفوظ، عبد المنعم، أصول القانون الإداري، د.ن.
- مشرف، عبد العليم (1998)، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثرها على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية.
- مهنا، محمد فؤاد (1975)، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار المعارف.
- يسري، أحمد (د.ت)، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية.

ثانياً: الدوريات والأبحاث:

- الباز، داود (2006). حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي الكويت، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي.

- الشريف، محمود سعد الدين (1962)، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة الدولة المصري، العدد 11.
- الصارمي، سعيد بن جعفر (2001)، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام، دراسة مقارنة بين الأردن وعمان، رسالة ماجستير غير منشورة، عمان، الجامعة الأردنية.
- صومان، رامي (2004)، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، عمان، جامعة عمان العربية للدراسات العليا.
- عبد الحميد، عبد العظيم (1984)، العلاقة بين القانون ولائحية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
- عبد الحميد، محمد شريف إسماعيل (1979)، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، القاهرة، حقوق عين شمس.
- عبد الحميد، ممدوح عبد المطلب (1992)، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، سلطات البوليس في قوانين الطوارئ، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة.
- عبد الوهاب، عبد الوهاب محمد (1994) - المسؤولية المدنية عن الأضرار الناتجة عن تلوث البيئة، رسالة دكتوراه قدمت الي كلية الحقوق - جامعة القاهرة.
- فتح الباب، محمد أحمد (1993)، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.