

مشروعية أعمال اللجان الشعبية في مجال الضبط الإداري

"دراسة حالة على اللجان الثورية في اليمن"

إعداد/

عقيد. د / وهبان عبدالله الحاج

أستاذ القانون العام المساعد بكلية الدراسات

العليا - أكاديمية الشرطة

رئيس قسم العلوم الإدارية بالكلية

2021م

ملخص البحث

قد تتعرض الدولة لظروف استثنائية، حينها يصبح الالتزام بمبدأ المشروعية أمراً عسيراً على سلطات الضبط الإداري لعدم كفاية الإجراءات والتدابير الضبطية المقررة في الظروف العادية، وبالتالي فإن قوانين الطوارئ تجيز للسلطات الضبطية التوسع في سلطاتها الضبطية بالقدر اللازم للحفاظ على النظام العام.

ومن قبيل هذا التوسع، منح صلاحيات الضبط الإداري لجهات وهيئات غير الجهات والهيئات المختصة قانوناً بوظيفة الضبط الإداري، كما هو الواقع في اليمن، حيث منح الإعلان الدستوري هذا الاختصاص للجان الثورية وهي لجان شعبية.

وهدفت هذه الدراسة إلى التحقق من مشروعية التدابير والإجراءات الصادرة من اللجان الشعبية لأغراض الضبط الإداري، ومدى خضوعها للقانون

وقد اشتمل هذا البحث على أربعة مطالب، نبين في المطلب الأول منه ماهية الضبط الإداري، ونخصص المطلب الثاني لبيان حقيقة اللجان الشعبية، وتتناول في المطلب الثالث طبيعة أعمال اللجان الشعبية، وفي المطلب الرابع نبين مدى وجوب خضوع اللجان الشعبية للقانون والرقابة القضائية.

وقد اعتمدت في كتابة هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، ثم اختتمت البحث بمجموعة من النتائج والتوصيات.

Abstract

The state may be exposed to exceptional circumstances, at which time adherence to the principle of legality becomes difficult for the administrative control authorities due to the insufficiency of the control procedures and measures established in normal circumstances, and therefore the emergency laws allow the controlling authorities to expand their control powers to the extent necessary to maintain public order.

This study aimed to verify the legality of measures and procedures issued by the people's committees for the purposes of administrative control, and their compliance with the law.

This research included four demands, we show in the first requirement what the administrative control is, and we allocate the second requirement to clarify the truth of the popular committees, and in the third we dealt with the nature of the work of the popular committees, and in the fourth we explained the extent to which the popular committees must be subject to the law and judicial oversight.

In writing this research, it relied on the descriptive and analytical method, then concluded with a set of findings and recommendations.

مقدمة:

منحت قيادة الثورة بموجب الإعلان الدستوري الصادر في 2015/2/6م للجان الثورية سلطات واختصاصات واسعة، ومن هذه الاختصاصات اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لحماية السيادة الوطنية، وحفظ الأمن والاستقرار في المجتمع.

وبموجب هذا الإعلان اكتسبت اللجان الثورية صفة وصلاحيات السلطات العامة في الدولة وحق التمتع بخصائصها، وأهم تلك الخصائص التي تتمتع بها الدولة كسلطة عامة هي:

- حيادية قوة الإرغام المادي في المجتمع مما يمكنها من ضمان تنفيذ أوامرها، حيث أن الدولة هي التي تملك وحدها القوات المسلحة والأمن.

- اتسامها بالسيادة - أي أنها سلطة سياسية عليا تنبع من ذات الدولة وقادرة على تنظيم ذاتها وتفرض أوامرها، لا تخضع لغيرها سواءً من الداخل أم الخارج.

وحيثما صارت اللجان الثورية سلطة أمر واقع وحكومتها أصبحت حكومة ثورية تمثل السلطة الإدارية بالدولة، تقوم بممارسة مختلف أنشطتها في تنظيم المجتمع كان لا بد أن تخضع للقواعد القانونية، خصوصاً عند تنظيم علاقات الأفراد بعضهم ببعض الآخر أثناء ممارستهم لحقوقهم وحررياتهم، وتصون النظام العام من أي تعدٍ أو إخلال به، وهذا ما يعرف في مجال القانون الإداري بوظيفة الضبط الإداري.

فوظيفة الضبط الإداري أصبحت ضرورة لا بد منها لكل المجتمعات قديمها وحديثها، لأن الحرية ليست مطلقة وإنما تمارس بقيود تحقق الصالح العام في المجتمع، والحرية المطلقة قد تشكل اعتداءً على المصلحة العامة وتخل بالنظام العام.

وقيام اللجان الثورية بوظيفة الضبط الإداري لا يعني أن لها حق التمتع بسلطات مطلقة لا يحدّها قيدٌ أو ضابط، وإنما يجب أن تلتزم بالقيود والضوابط التي وضعها المشرع، حمايةً للأفراد من تعسف سلطات الضبط الإداري، بحجة الحفاظ على النظام العام.

مشكلة البحث:

تعرضت سلطات الدولة ل فراغ دستوري في نهاية عام 2014م، ومطلع 2015م وأصبحت السلطة الإدارية في بعض محافظات الجمهورية اليمنية بالشلل التام بسبب تخلي غالبية موظفي هيئات الضبط الإداري عن القيام بمهامهم الاعتيادية، نظراً لغياب تشريع قانوني ينظم حالات الظروف الاستثنائية (قانون طوارئ)، مما دفع باللجان الشعبية للقيام بوظيفة الضبط الإداري، حفاظاً على النظام العام، الأمر الذي أثار جدلاً وشكوكاً حول مشروعية أعمال اللجان الشعبية في مجال الضبط الإداري، وأدى ذلك إلى عدم تقبل

بعض الأفراد للإجراءات الضبطية، أو إلى مقاومتها هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى أُصيبت السلطة القضائية بإرباك شديد في كيفية التعامل مع هذا الظرف، هذا ما آثر الباحث ودفعه للبحث عن مشروعية أعمال اللجان الشعبية في مجال الضبط الإداري.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أهمية وظيفة الضبط الإداري التي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة بالمحافظة على النظام العام، وذلك بضبط الأنشطة الفردية المخلة بالنظام العام أو المتناقضة مع الحقوق والحريات الفردية، حتى لا تكون هذه الأنشطة الفردية عشوائية متضاربة، وحتى لا تضر بأمن المجتمع، إذ أن أمن المجتمع واستقراره وسلامة المواطن هي أهداف عليا تعلقو على المصالح الفردية الخاصة. كما تظهر أهمية البحث من الناحية العملية في الدور الكبير الذي تؤديه اللجان الشعبية في الظروف الاستثنائية، مع غياب قواعد قانونية تنظم هذه الظروف، ولا شك أن الدور الكبير الذي تمارسه هذه اللجان في مختلف مجالات أعمالها يوجب التعرف على مشروعية تلك الأعمال، تحديداً في مجال الضبط الإداري.

أهداف البحث: يسعى الباحث من خلال هذا البحث إلى تحقيق الأهداف الآتية:

1. التحقق من مشروعية التدابير والإجراءات الصادرة من اللجان الشعبية لأغراض الضبط الإداري، ومدى خضوعها للقانون.
2. التحقق من تمكين اللجان الشعبية للجهات القضائية من الرقابة على هذا النوع من الأنشطة الإدارية، ومدى تحقيقه للتوازن بين الحقوق والحريات والمحافظة على النظام العام.
3. توضيح الطبيعة القانونية لوظيفة الضبط الإداري.
4. التعرف على ظروف نشأة اللجان الشعبية في اليمن وطبيعة أعمالها.

تساؤلات البحث:

أناط الإعلان الدستوري لسنة 2015م مهمة اتخاذ كافة التدابير والإجراءات لحماية السيادة الوطنية وحفظ الأمن والاستقرار (وهي من وظائف الضبط الإداري) باللجان الثورية، وهذا يثير التساؤلات الآتية:

1. هل تخضع اللجان الثورية لأحكام وقواعد القوانين النافذة عند مباشرتها لوظيفة الضبط الإداري وتعمل في نطاقها؟ إعمالاً

لمبدأ المشروعية؟

2. هل تمكن القضاء من الرقابة على أعمالها في مجال الضبط الإداري؟ للتأكد من التزامها بمبدأ المشروعية؟

منهجية البحث:

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي، للإجابة عن التساؤلات محل البحث، من خلال المراجع القانونية المتخصصة، والمبادئ الدستورية والنصوص القانونية، والتطبيق النظري على اللجان الثورية كأمودج مناسب للجان الشعبية.

خطة البحث: يُقسم هذا البحث بحسب موضوعاته إلى أربعة مطالب هي:

المطلب الأول: ماهية الضبط الإداري

المطلب الثاني: حقيقة اللجان الشعبية.

المطلب الثالث: طبيعة أعمال اللجان الشعبية.

المطلب الرابع: مدى وجوب خضوع اللجان الشعبية للقانون وللرقابة القضائية.

المطلب الأول

ماهية الضبط الإداري

للقوف على ماهية الضبط الإداري - لأغراض هذه الدراسة - يلزم تحديد مفهومه باعتباره وظيفة هامة من وظائف الإدارة، ثم توضيح طبيعته القانونية، وذلك في فرعين، على النحو الآتي:

الفرع الأول

مفهوم الضبط الإداري

لم يُعرف المشرع اليمني - كغيره من التشريعات العربية -⁽¹⁾ وظيفة الضبط الإداري تعريفاً دقيقاً، بحيث يمكن الرجوع إليه عند حصول خلاف حوله في المنازعات التي تعرض أمام القضاء، أو رجوع الباحثين إليه عند الحاجة، لكنه اكتفى بتحديد أغراضه، لذلك يلزم على الباحث محاولة تعريف الضبط الإداري، مستأنساً بجهود بعض الفقه العربي في إيجاد تعريف لوظيفة الضبط الإداري، ويمكن إيجاز ذلك على النحو الآتي:

أولاً: مفهوم الضبط الإداري في التشريع اليمني.

بالرجوع إلى نصوص القانون اليمني نجد أن المادة (39) من الدستور اليمني نصت أن: "الشرطة هيئة مدنية نظامية تؤدي واجبها لخدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتعمل على حفظ النظام والأمن العام والآداب العامة..."⁽²⁾. كما نصت المادة (7) من قانون هيئة الشرطة على أنه: "تعمل هيئة الشرطة على حفظ النظام العام والأمن العام والآداب العامة والسكينة العامة..."⁽³⁾.

نلاحظ من خلال النصين السابقين، أنهما لم يهتما بوضع تعريف محدد لماهية الضبط الإداري عند تعرضهما لموضوع الضبط الإداري، وإنما اكتفيا فقط بذكر أغراضه التقليدية.

(1) نصت المادة (4) من قانون الأمن الأردني رقم (2) لسنة 2003م على أن: "واجبات قوات الأمن الرئيسية: المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأغراض والأموال". ونصت المادة (206) من الدستور المصري الصادر عام 2014 على أن: "الشرطة هيئة مدنية نظامية في خدمة الشعب ولاؤها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر على حفظ النظام العام والآداب العامة..."
(2) نص المادة (39) من الدستور الدائم للجمهورية اليمنية المعدل سنة 1995م.
(3) نص المادة (7) من القانون رقم (15) لسنة 2000 م بشأن هيئة الشرطة.

ثانياً: التعريف الفقهي للضبط الإداري:

نظراً لعدم وجود تعريف محدد للضبط الإداري في التشريعات العربية، سنورد هنا بعض جهود الفقه في وضع تعريف للضبط الإداري، برغم اختلاف العبارات التي استعملها الفقهاء في تعريف الضبط الإداري - إلا أن هذا الاختلاف ليس موضوع للبحث - فقد رأى جانب من الفقه العربي أن الضبط الإداري بصفة عامة هو: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حريتهم بقصد حفظ وحماية النظام العام"⁽¹⁾، وعرفه آخر بأنه: "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام"⁽²⁾، وعرفه آخر أيضاً بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد حفظ النظام العام"⁽³⁾، وذهب جانب من الفقه إلى أن الضبط الإداري هو: "مجموعة من القواعد تفرضها سلطة عامة على الأفراد في عموم حياتهم العادية أو لممارسة نشاط معين بقصد صيانة النظام العام، أي لتنظيم المجتمع تنظيمياً وقائياً"⁽⁴⁾.

وعرفه بعض من الفقه اليمني بأنه: "مجموعة الإجراءات الملزمة التي تفرضها السلطة الإدارية بقصد تنظيم حريات الأفراد وتقييد أنشطتهم صوناً للنظام العام في المجتمع"⁽⁵⁾، وعُرف - أيضاً - بأنه: "كل ما تصدره الإدارة العامة من تنظيم وقائي للحريات ضماناً لسلامة الأفراد والمجتمع وأمنهم"⁽⁶⁾، وعرفه آخر بأنه: "مجموعة من الإجراءات والأوامر التي تتخذها السلطة الإدارية، بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، وضمان سلامة كيانه واستقراره، وتوفير الخدمات اللازمة لمواطنيها، وكل ذلك لتحقيق الصالح العام"⁽⁷⁾.
تبين لنا من خلال التعريفات السابقة، إن الضبط الإداري إما أن يكون ضبطاً إدارياً عاماً يستهدف حماية النظام العام بعناصره المتفق عليها وهي: الأمن العام، السكنينة العامة، الصحة العامة، الآداب العامة، وإما أن يكون ضبطاً إدارياً خاصاً؛ يتصل بما قد ينظمه المشرع من صور خاصة للنظام العام في الدولة، لمواجهة ظروف مؤقتة أو عارضة أو طارئة؛ لم تكن متوقعة، وهي تتحقق في الحالات الآتية⁽⁸⁾:

1. مواجهة ظاهرة عارضة تمس - تخل - بأحد عناصر النظام العام المتفق عليها، إذ يحتاج الأمر إلى تنظيم ضبطي خاص للقضاء على هذه الظاهرة بالمزيد من تدابير الضبط.

(1) د. إبراهيم شيحا: القانون الإداري، الدار الجامعية بيروت، 1994م، ص326.

(2) د. محمود عاطف البناء: حدود سلطة الضبط الإداري، منشورات جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1980م، ص4.

(3) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1994م، ص598.

(4) د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، 1945م، ص328.

(5) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني، مركز الصادق، صنعاء، 2013م، ص111.

(6) د. محمد بن محمد الدرة، استراتيجية الضبط الإداري لمنع الجريمة في اليمن، بدون دار نشر، 1999م، ص21.

(7) د. حمود محمد دبان القديمي: صلاحيات رجال الشرطة في مجال الضبط الإداري، المركز العربي للنشر الأكاديمي، صنعاء، ط1، 2013م، ص15.

(8) د. حمود جمال الدين: العمل الشرطي وتحقيق المصلحة العامة، دراسة نشرتها دورية الفكر الشرطي الشارقة، المجلد الثاني، عدد (4) مارس 1994م، ص76، 77.

2. حماية النظام العام بعناصره المتفق عليها في أماكن أو مرافق عامة تحتاج إلى إجراءات خاصة للضبط أو إلى إنشاء هيئة إدارية مستقلة تتولى مهمة الحفاظ على النظام العام بخلاف السلطة الإدارية الأصيلة التي تتولى المهمة.
3. حماية النظام العام ممثلاً في عناصر جديدة خلافاً للعناصر المتفق عليها، مثل حماية الغابات أو تنظيم الصيد، أو المحافظة على الآثار، أو غير ذلك.

وبناءً على ما تقدم، يمكننا تعريف الضبط الإداري بأنه: "إجراء قانوني تفرضه السلطات العامة يضع القيود على حريات الأفراد وينظم ممارستهم لأنشطتهم وحرياتهم صوتاً للنظام العام في المجتمع".

إذاً وبناءً على ما تقدم، يمكن تلخيص مفهوم الضبط الإداري كما يلي:

1. وظيفة إدارية: تتمثل في إجراء قانوني تفرضه السلطة العامة.
2. أساليبه: وضع القيود على حريات الأفراد، وينظم ممارسة الأنشطة والحريات بوسائل قانونية.
3. غايته أو الهدف منه: صون النظام العام في المجتمع.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لوظيفة الضبط الإداري

احتدم الخلاف فقهيًا بصدد تحديد طبيعة الضبط الإداري، فالبعض صوره على أنه سلطة قانونية محايدة باعتباره يمارس سلطاته في حدود القانون، والبعض صوره كسلطة سياسية ترتبط بنظام الحكم، ويذهب اتجاه ثالث إلى أنه ذو طبيعة مزدوجة نوضح تلك الاتجاهات فيما يلي:

الاتجاه الأول: يرى أن الضبط الإداري سلطة إدارية قانونية محايدة.

يذهب أصحاب هذا الرأي إلى إضفاء الطبيعة القانونية المحايدة على وظيفة الضبط الإداري، كونها تمثل إحدى الوظائف المهمة للجهة الإدارية الهادفة إلى حماية النظام العام في المجتمع، والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري بصدد مشروعية القرارات الإدارية الصادرة بشأنها⁽¹⁾، ولا يتحول الضبط إلى وظيفة سياسية إلا إذا انحرف في استعمال صلاحيته، وارتبط بنظام الحكم القائم، فغلب حماية السلطة على حماية المجتمع في نظامه العام⁽²⁾.

(1) د. حبيب إبراهيم الدبمي: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة بابل، العراق، 2007م، ص 18.

(2) د. سعيد السيد علي: أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، القاهرة، سنة 2008م، ص 203.

مبرر هذا الاتجاه: هو أن قيام السلطة الحاكمة بتحويل الضبط من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية لتأكيد حكمهم والقضاء على المعارضين، يعتبر خيانة منهم نحو الوطن⁽¹⁾، وأن التمييز بين السلطة الإدارية والسلطة السياسية ما يزال تمييزاً أساسياً، وأن السلطة الإدارية ما زالت بعيدة عن المؤثرات السياسية كمبدأ عام، ويترتب على وجهة النظر السابقة النتائج الآتية:

1. إن النظام العام بالمعنى التقليدي لا يمتد إلى النظام السياسي، لأنه إذا حدث ذلك فسوف تزول فكرة النظام العام، باعتبارها فكرة قانونية في المقام الأول.

2. القاضي لا يجوز له أن يكون في خدمة النظام، وإنما يتعين عليه أن يكون في خدمة القانون⁽²⁾.

انتقد الفقه القائل أن الضبط وظيفة سياسية هذا الاتجاه بالقول: إن الواقع العملي يقول بغير ذلك؛ فالضبط الإداري يرتبط بمصالح الطبقة الحاكمة، لأن النظام العام الذي يهدف الضبط إلى حمايته ما هو إلا انعكاس لآراء وفلسفة هذه الصفوة الحاكمة، ومن ثم فإن القول بأن الضبط وظيفته حماية الأوضاع الرتيبة في المجتمع قول يجاني الواقع والحقيقة، فذلك يتطلب وجود مجتمع مثالي، وهذا لم يحدث في أي زمن من الأزمنة⁽³⁾.

الاتجاه الثاني: يرى أن الضبط الإداري سلطة سياسية:

ينتقد أنصار هذا الرأي من يقولون بحياض الضبط الإداري، ثم يضعون نظريتهم البديلة التي تقوم على عدم حياض وظيفة الضبط الإداري، فهم يرون أن الضبط الإداري وظيفة سياسية لا شبهة فيها، لأن مهمة حفظ النظام العام في المجتمع في حقيقته فكرة سياسية واجتماعية⁽⁴⁾، ويرى بعض أنصار هذا الاتجاه أن الضبط الإداري مظهر من مظاهر سيادة الدولة، بل ذهب إلى أبعد من ذلك "بتصور أن الضبط سلطة رابعة من سلطات الدولة تقف جنباً إلى جنب مع السلطات الثلاث الأخرى التقليدية"⁽⁵⁾.

وقد تعرض هذا الرأي - أيضاً - لانتقادات من جانب الفقه المعارض له أبرزها⁽⁶⁾:

(1) د. محمد محمد بدران: مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992م، ص12.

(2) د. عبدالعليم عبدالمجيد شرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، 1998م، ص83.

(3) د. محمود سعيد الدين الشريف: النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، 1962م، ص112، 115 نقلاً عن: بشر صح العاوور: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية والتشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة الأزهر - غزة، 2013، ص15.

(4) د. محمد عصفور: البوليس والدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م، ص450.

(5) د. محمد محمد بدران: مرجع سابق، ص125، د. عبدالعليم عبدالمجيد مشرف: مرجع سابق، ص17.

(6) د. عاطف البناء: حدود سلطة الضبط الإداري، بدون دار نشر، 1980م ص8 وما بعدها. د. محمد محمد بدران: مرجع سابق، ص21.

1. إنه أغفل جانباً هاماً من النشاط الضبطي وهو الضبط الإداري بالمعنى الضيق، ولا يصح جعل هذا الوضع الاستثنائي في الدولة البوليسية قاعدة عامة تطبق على كافة الأنظمة.

2. يؤدي هذا الرأي إلى اعتبار حكم القيصرية العسكرية حكماً مشروعاً.

3. يترتب على هذا الرأي التوسع في نظرية أعمال السيادة، وهو أمر غير مستحب، لأنه يؤدي إلى عدم خضوع أعمال الضبط لرقابة القضاء الإداري.

4. يضيف هذا الرأي على السلطة التنفيذية نوعين من الولاية، إحداهما تنفيذ القوانين، والأخرى ذات طابع سياسي، وهذا غير مقبول عقلاً.

الاتجاه الثالث: يرى أن الضبط الإداري ذو طبيعة مزدوجة:

هناك رأي في الفقه المصري ذهب إلى القول بالطبيعة المزدوجة للضبط، فالضبط الإداري - طبقاً لهذا الرأي- ذو طبيعة محايدة في الوظائف التقليدية للضبط، وفي الوقت نفسه يكون ذا طبيعة سياسية في الوظائف ذات الطبيعة السياسية⁽¹⁾.

أنتقد هذا الرأي من قبل جانب من الفقه، لأنه ينقصه السند القانوني الصحيح، حيث أنه لم يقدم معياراً للتمييز بين الوظائف ذات الطابع التقليدي والوظائف ذات الطابع السياسي، فضلاً عن أن الانتقادات التي وجهت إلى الاتجاه القائل بأن الضبط الإداري وظيفة سياسية تصدق على هذا الرأي، طالما أنه يعترف في النهاية بأن الضبط الإداري ذو طابع سياسي في الوظائف ذات الطابع السياسي⁽²⁾. ونحن نتفق مع الفقه الناقد لهذا الاتجاه.

رأي الباحث:

لا يمكن التسليم بالرأي القائل بأن: وظيفة الضبط الإداري ذات طبيعة سياسية على إطلاقه، نظراً لما سوف يترتب عليها من نتائج سلبية من أبرزها:

1. تبرير التوسع في أعمال السيادة، والتي ما زالت ثغرة في بناء مبدأ المشروعية، واستثناءً حقيقياً على هذا المبدأ.

(1) د. ممدوح عبدالحاميد عبدالمطلب السيد: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة رسالة لنيل درجة الدكتوراه في علوم الشرطة- كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة، مصر، 1991م، ص31 وما بعدها.

(2) د. عبدالعالم عبدالمجيد مشرف: مرجع سابق، ص18.

2. يؤدي من ناحية أخرى إلى إضفاء المشروعية على الحكومات الديكتاتورية، لأنها حينما تهدر الحقوق والحريات الفردية - في سبيل المحافظة على الأمن السياسي للحاكم - تخرج على مقتضيات واجباتها طبقاً للقانون، وهذا يعني انحسار الديمقراطية وسيادة الحكم الفردي في الدولة.

والسند في ذلك هو: إن ممارسة وظيفة الضبط الإداري في إطار الحدود الدستورية والقانونية المرسومة لها باعتبارها وظيفة إدارية محايدة؛ تُعد ضماناً هامة للحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري، لأن الإدارة وهي تمارس هذه السلطات تخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً، وذلك في حالة ما إذا تجاوزت الحدود التي رسمها الدستور والقانون لهذه الوظيفة.

إضافةً إلى ذلك، فإن دستور الجمهورية اليمنية يحظر تسخير الشرطة لصالح حزب سياسي، كما يحظر عليها الانتماء والنشاط الحزبي، حيث نصت المادة (40) من الدستور على أن: "يحظر تسخير القوات المسلحة والأمن والشرطة وأية قوات أخرى لصالح حزب أو فرد أو جماعة، ويجب صيانتها عن كل صور التفرقة الحزبية والعنصرية والطائفية والمناطقية والقبلية، وذلك ضماناً لحيادها وقيامها بمهامها الوطنية على الوجه الأمثل، ويحظر الانتماء والنشاط الحزبي فيها وفقاً للقانون"⁽¹⁾.

وباعتبار أن هيئة الشرطة في الجمهورية اليمنية هي المخولة بسلطة الضبط الإداري بموجب نص المادة (39) من الدستور اليمني وكما سيأتي بيانه.

(1) نص المادة (40) من الدستور اليمني.

المطلب الثاني

حقيقة اللجان الشعبية

للجان الشعبية تاريخ طويل في اليمن، حيث تبرز ظاهرة تشكيل هذه اللجان حينما تحتاج الأنظمة إلى مؤازرة من المواطنين، وتسمى هذه المؤازرة بالمجهود الشعبي، وتأخذ صورتين: إما بالدعم المادي وهذا ليس محلاً لهذه الدراسة، وإما بالدعم البشري (المقاتلين) وذلك بتسليح أبناء القبائل ومتطوعين للمشاركة في الحروب التي تخوضها تلك الأنظمة، سواءً كانت حروب داخلية أم خارجية لصد أي عدوان يقع على البلاد.

وتطلق تسمية اللجان الشعبية على تلك المجاميع القبلية والمتطوعين المؤازرين للنظام، وللمقاومين للنظام، وقد يطلق عليها المقاومة الشعبية.

كما تُشكل - أيضاً - لجان شعبية من المتطوعين في ظروف أخرى، في الأحياء والقرى لمواجهة الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي يتسبب بها الإنسان.

وتختلف طبيعة أعمال اللجان الشعبية باختلاف الأهداف التي أنشئت لأجلها وطبيعة الأنشطة والأعمال التي تراوحتها.

وللوقوف على حقيقة اللجان الشعبية يتعين على الباحث تقديم نبذة مختصرة عن تاريخها نشأتها، وعن الظروف الذي أنشئت فيه

ولأجله هذه اللجان، ومن ثم الانتقال بالدراسة إلى البحث عن مفهوم واضح للجان الشعبية، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: نشأة اللجان الشعبية.

الفرع الثاني: مفهوم اللجان الشعبية.

الفرع الأول

نشأة اللجان الشعبية

تتطلب منا دراسة نشأة اللجان الشعبية أن نعود بالدراسة إلى ما قبل نطاقها الزمني، لنسترشد بمرحلة تاريخية هامة من مراحل التاريخ المعاصر – المنظورة – وهي مرحلة قيام ثورة 26 سبتمبر 1962م، والمرور بمرحلة ثورة التغيير (فيما يسمى بالربيع العربي 11 فبراير 2011م)، ومن ثم الحديث عن نشأة اللجان الشعبية في ظل ثورة 21 سبتمبر 2014م، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تشكيل اللجان الشعبية بعد قيام ثورة 26 سبتمبر 1962م.

بقيام ثورة 26 سبتمبر في الشمال اليمني لم تثر الدولة (الجمهورية العربية اليمنية) عن المملكة المتوكلية جيشاً وطنياً قوياً، فبعض أفراد الجيش تخلوا عن الخدمة، والبعض منهم انضموا إلى الإمام البدر لمحاولة استعادة السلطة، وكانت الثورة الوليدة بحاجة إلى حماية، فأصدرت الدولة في عام 1963م قانون التجنيد، ودعت الحكومة الراغبين للالتحاق بصفوف الجيش للالتحاق، فلم يستجب أبناء القبائل لهذه الدعوة، ولذلك لم يتم التجنيد وفقاً لهذا القانون، بل اختلفت أساليب التجنيد حسب اختلاف البنى القبلية، وتشكل الجيش خلال الفترة الواقعة بين 1963م - 1975م بتشكيلتين، إحداهما جيش يُعرف بالحرس الوطني، والأخر يُعرف بالجيش الشعبي، تُسلم رواتبهم من مصلحة شؤون القبائل⁽¹⁾.

استمر دور الجيش الشعبي حتى 1975/7/27م حينما أصدر الرئيس الراحل إبراهيم الحمدي قراراً بإلغاء مصلحة شؤون القبائل وإلغاء موازنتها (أطلق على هذا اليوم يوم الجيش).

ومع نشوب ما يُعرف بحروب المناطق الوسطى أو (الجبهة الوطنية) بين عام 1979م - 1982م قامت الحكومة اليمنية في ذلك الوقت بإعادة هذه المصلحة، وحشد شيوخ القبائل آلاف المسلحين القبليين للمشاركة في محاربة الجبهة الوطنية (اليسارية) المدعومة من نظام عدن الاشتراكي - حينها - واستمر هذا الحشد لفترات متقطعة، وانتهى بقيام الوحدة اليمنية في 22 مايو 1990م⁽²⁾.

وفي صيف 1994م نشبت حرب أخرى بسبب دعوى الانفصال الذي تسبب فيها خلاف بين الشركاء في الحكم، وتم تشكيل لجان شعبية لمؤازرة الجيش، بدعوى الحفاظ على الوحدة الوطنية، وانتهى هذا التشكيل بعد القضاء على حركة التمرد والانفصال.

(1) Facebook Twitter Google shane

(2) <https://www.alarab.coukll.Politics>

ثانياً: تشكيل اللجان الشعبية في عام 2011م

ظروف تشكيل اللجان الشعبية بعد عام 2010م في اليمن، يعكس حالة الانقسام السياسي الموجود في المجتمع اليمني، حيث ينقسم بين مؤيد للنظام الحاكم، وآخر مؤيد للمعارضة، وتجنباً لأي جدل سياسي بهذه الدراسة - نحاول تجنبه - سنذكر بعض اللجان الشعبية التي تشكلت في هذه المرحلة، على النحو الآتي:

1- تشكيل اللجان الشعبية بمحافظة شبوة وأبين:

حيث تم تشكيل جماعات مسلحة من المواطنين ورجال القبائل لغرض مساعدة الجيش اليمني في مواجهاته وحروبته المختلفة في محافظة شبوة، وأنشئت لجان أخرى بالتزامن مع ما يسمى بثورة الشباب اليمنية عام 2011م في محافظة أبين، لدعم الجيش في مواجهة تنظيم القاعدة وأنصار الشريعة في المحافظات الجنوبية⁽¹⁾.

2- تشكيل لجان شعبية في مديرية المعلا بعدن:

حيث تم تشكيلها بتاريخ 2011/3/3م، لحماية الممتلكات العامة والخاصة والبنوك والبريد والمحطات البترولية والكهرباء في المديرية، وتم الاتفاق بين الأعضاء المؤسسين لهذه اللجان على أن تكون أهدافها هي الحفاظ على الأمن والسلم الاجتماعي، والقيام بحماية الشوارع والوحدات السكنية، وكذا حماية الشركات والوكالات والعقارات والفنادق والشقق والمنازل الفارغة، وتوفير الأمن عند حصول أي مكروه أو أزمة اقتصادية... الخ⁽²⁾، بحسب نص بيان إنشائها.

3- تشكيل لجان شعبية لحماية الممتلكات الخاصة والحارات في العاصمة صنعاء مايو 2011م:

تحددت مهام هذه اللجان في سند إنشائها بالآتي:

- تحقيق مبدأ التعاون والتكافل الاجتماعي لجميع منتسبي الحارة.
- توفير الخدمات الإغاثية والطبية وفق الإمكانيات بالتنسيق مع المؤسسات والمنظمات الخيرية.
- توفير الخدمات الأمنية للأفراد والممتلكات الخاصة والعامة المتواجدة بالحلي.
- رصد ومتابعة جميع الحوادث الحاصلة في الحلي وتوثيقها إعلامياً كأدلة للجهات الحقوقية والإعلامية.

⁽¹⁾ نستطيع القول أن اللجان الشعبية في عموم المحافظات تختلف شكلاً ومضموناً عن تلك التي شكّلت في أبين وشبوة... حيث تم تسجيلها وربطها وظيفياً بالدولة وتخصيص إمكانيات مالية شهرية ثابتة... وهذا ما يتناقى مع تسميتها ووصفها بالشعبية، إضافة إلى انعدام السند القانوني لإنشائها.

⁽²⁾ <https://www.alaraby.co.ukll.political>

وتم تحديد اللجان المنبثقة عن مجلس الإدارة باللجان التالية:

- لجنة الحراسة والأمن.

- اللجنة الإغاثية.

- اللجنة الطبية.

ولكل لجنة من تلك اللجان مهامها الخاصة بها⁽¹⁾.

ثالثاً: نشأة اللجان الشعبية في 2014م:

بلَّغ الخلاف السياسي بين المكونات السياسية اليمنية الموقعة على مخرجات الحوار الوطني الشامل أوجه، بعد التوقيع عليه مباشرة في 2014م، نتج عن ذلك الخلاف حروب في مناطق متفرقة، وتزامن معها اغتيالات لبعض القيادات السياسية، وتفجيرات وعمليات إرهابية راح ضحيتها العديد من الأبرياء (لا يتسع المقام للتفصيل).

تلاها تقدم مجاميع أنصار الله صوب العاصمة صنعاء، وخيمت في مداخلها مُعلنَةً اعتصامها حتى تنفيذ مطالبها، وكانت أبرز تلك المطالب: (إقالة الحكومة "المتهمه بالفساد" وإلغاء الجرعة "الزيادة السعرية في المواد الأساسية"...)، وأستمر الاعتصام لعدة أسابيع، وقد تشكلت في هذه المرحلة نواة اللجان الشعبية التابعة لأنصار الله بغرض تنظيم المخيمات وحماية المعتصمين.

لم تستجب الحكومة ولا رئيس الجمهورية لمطالب المعتصمين، فسيطرت تلك المجاميع المعتصمة، مع اللجان الشعبية على معظم المؤسسات والمنشآت المدنية والعسكرية في العاصمة بتاريخ 21 سبتمبر 2014م، بعد خوضها معارك مع بعض قوى الجيش المتواجدة في المعسكرات، أو لحماية تلك المنشآت، وسميت بثورة 21 سبتمبر 2014م.

تلى هذه المرحلة تفاوض بين رئيس الجمهورية ومكون أنصار الله، وخرج بتوقيع اتفاق السلم والشراكة بين الجانبين برعاية أممية وبمباركة مكونات سياسية أخرى بتاريخ 21 سبتمبر 2014م، ولم يلقَ هذا الاتفاق طريقه إلى النور وتعذر تنفيذه، واستمر الخلاف بصورة أشد مما كان عليه، فأستكمل أنصار الله سيطرتهم على مؤسسات الدولة ذات الطابع السيادي، المتمثل برئاسة الجمهورية والأجهزة التابعة لها، فأعلن رئيس الجمهورية استقالته، وتلاها إعلان استقالة الحكومة - لم يبيت مجلس النواب بالاستقالة وتعذر انعقاده - خرج رئيس الجمهورية المستقيل من صنعاء إلى عدن، ثم هرب إلى خارج أراضي الجمهورية اليمنية، وفي يوم هروبه أعلنت

(1) أنظر سند إنشاء اللجان الشعبية لحماية الممتلكات الخاصة والحارات -اليمن- أبان ما يطلق عليها ثورة 11 فبراير 2011م.

مجموعة دول بإنشاء تحالف سمي بتحالف إعادة الشرعية لليمن، بتاريخ 21/إبريل/2015م وباشروا عدوانهم على سيادة الجمهورية براً وبحراً وجواً.

خلال هذه المرحلة أصدرت قيادة ثورة 21 سبتمبر 2014م إعلاناً دستورياً، بتاريخ 6 فبراير 2015 م شكلت من خلاله اللجنة الثورية العليا واللجان الثورية بالمحافظات والمديريات، ونصت المادة (5) من هذا الإعلان الدستوري على أن: "اللجنة الثورية العليا هي المعبرة عن الثورة وتتفرع عنها اللجان الثورية في المحافظات والمديريات في أنحاء الجمهورية"، ونصت المادة (11) منه على أن: "تختص اللجان الثورية باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الضرورية لحماية سيادة الوطن وضمان أمنه واستقراره وحماية حريات وحقوق المواطنين".

وبموجب هذا الإعلان الدستوري؛ تكون اللجنة الثورية العليا هي أول لجنة شعبية تشكلت بموجب إعلان دستوري، ولذلك تكون أول لجنة شعبية ذات طابع دستوري.

ومن خلال هذا السرد التاريخي للجان الشعبية، توصلنا إلى أن اللجان الشعبية التي تشكلت في تلك المراحل تختلف أهداف إنشائها من مرحلة إلى أخرى، فتارةً تُنشئ بدعوى حماية الثورة، وتارةً ثانية بغرض مواجهة التدخل الخارجي - كما في المناطق الوسطى- وتارةً لمواجهة دعوى التمرد والانفصال، وتارةً أخرى للحفاظ على السيادة الوطنية وأمن واستقرار وحماية الحقوق والحريات، كما هي في اللجان الثورية، وأن ظروف إنشائها تتشابه إلى حدٍ بعيد، وهي ظروف استثنائية تتمثل بحروب، سواءً داخلية أم لمواجهة عدوان خارجي أم اضطرابات وفتن.

الفرع الثاني

مفهوم اللجان الشعبية

لا يوجد صيغة جاهزة لتعريف اللجان الشعبية؛ ولكن يرتبط تعريف اللجان الشعبية بالهدف الذي أنشئت من أجله، وتختلف أهداف اللجان الشعبية من بلادٍ إلى أخرى، ومن ظرفٍ إلى ظرفٍ آخر، وعلى سبيل المثال من ذلك:

- في مصر: عرف المصريون اللجان الشعبية عندما انتشر المواطنون في شوارع القاهرة وأحيائها لحماية البيوت والمحلات من البلطجية واللصوص الذين استغلوا انعدام الأمن بسبب أحداث يناير 2011م، وتمكنت من القبض على عدد كبير من الذين أدخلوا بالأمن وتسليمهم لقوات الجيش واستمرت في حفظ الأمن حتى استردت الشرطة عافيتها.

- في اليمن: ظهر مسمى اللجان الشعبية مع نهاية القرن الماضي، وهي امتداد لما يسمى بالجيش القبلي، أي رجال القبائل المساندة للدولة، والذي يستعين به الجيش النظامي في حروبه، وهم قبائل مسلحة، وقد اكتسبت خبرة طويلة من الحروب المتكررة في اليمن.

- في سوريا: لا يوجد شكل معين للجان الشعبية في سورية فهي ليست مجموعة مسلحة منظمة مثلما هي في اليمن أو سلمية بدرجة كبيرة مثل مصر، وبناءً على هذا التوضيح يمكن تناول هذا الفرع على النحو الآتي:

أولاً: المفهوم العام للجان الشعبية:

يمكن تعريف اللجان الشعبية من زاوية الغرض الذي أنشئت لأجله، فهناك نوعان من اللجان الشعبية، الأولى تُنشئ لأغراض إنسانية، وأخرى تُنشئ لأغراض حربية أو للقيام بمهام عسكرية.

- التعريف من الزاوية الإنسانية: اللجنة أو اللجان الشعبية هي: "مجموعة مكونة من عدة أشخاص متطوعين يناط بهم دور المشاركة في تقديم الخدمات الإغاثية والوقائية ولحفظ الاستقرار والأمن لجميع أهالي الحي وفق نطاق مكاني وزماني محدد"⁽¹⁾.

- التعريف من الزاوية العسكرية: تعرف اللجنة - اللجان الشعبية - في اليمن من هذه الزاوية، بأنها: "جماعات مسلحة أنشئت في اليمن لفترات مختلفة من القبائل بغرض مساعدة الجيش اليمني في مواجهاته وحروبه المختلفة"⁽²⁾.

وسنخصص البند ثالثاً من هذا الفرع لتعريف الباحث:

ثانياً: العناصر الواجب توفرها في اللجان الشعبية.

رغم تعدد اللجان الشعبية واختلاف ظروف نشأتها وتنوع أهدافها إلا أنه يجب أن تتوفر عدة عناصر عند إنشاء اللجان الشعبية للاعتراف بمشروعية أعمالها ومنها العناصر التالية^(*):

1. المبادرة الفردية: من خلال مجموعة من الأشخاص الطبيعيين (مثل أهالي الحي أو الأحياء) أو المعنوية غير الرسمية (مثل

اللجان المنبثقة عن اللجان الثورية).

(1) وفق تعريف سند إنشاء اللجان الشعبية لحماية الممتلكات الخاصة والحارات -اليمن- أبان ما يطلق عليها ثورة 11 فبراير 2011م.

https://II-www.alaraby.co-ukll-political

(2) وفق تعريف ويكيبيديا من جوجل.

(*) يجب التنويه - للأمانة العلمية - بأن هذه العناصر جميعها مستنبطة من عناصر التعريف للمنظمات غير الحكومية للأستاذين: د. سعد الله عمر، د. أحمد بن ناصر: قانون المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2005م، ص315.

2. غير حكومية: أي عدم ارتباطها هيكلياً بالحكومة، بحيث تتميز عن الرسمية الحكومية، ولا يخل بهذا العنصر إذا انضم إليها بعض الأشخاص من الموظفين الحكوميين.
3. لها شخصية قانونية: وذلك من أجل اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات المتصلة بنشاطها.
4. لها إطار منشي: ويتجسد هذا الإطار في مجموع النصوص التي تحدد نظام أعمالها وأهداف أنشطتها، مع تركيزها على مجالات محددة بعينها من أجل تحقيق أهداف معينة.
5. لها هيكل تنظيمي: يتمثل في جهاز عام، وآخر تنفيذي، وثالث إداري، بحسب الاحتياج، ويتكون من الأفراد الذين تختارهم المجموعة المؤسسة.
6. تطوعية: من خلال انضمام مجموعة من الأشخاص لهم في الغالب إيمان بالأهداف التي تسعى اللجنة الشعبية إلى تحقيقها.
7. لها تمويل ذاتي: من خلال التبرعات التي تحصل عليها من الأفراد أو الجمعيات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية، وبشرط أن لا يكون دعمها من دول أو أنظمة معادية.
8. غير سياسية: بحيث لا تتبع أي حزب أو تيار سياسي، ولا تسعى لدعم أي أجندات سياسية، وألا يكون لها موقف بشأن بعض القضايا السياسية.
9. غير دائمة: لها هدف وغاية محددة، فوجودها استثنائي، ونشاطها محدد بتحقيق غايتها، وتزول بزوال الظرف الطارئ الذي أنشئت من أجل التغلب عليه أو الوقاية منه.
10. ذات طابع وطني صرف: من حيث النشأة، والولاء، والارتباط القانوني.
11. غير ربحية: لا تهدف لتحقيق مكاسب مادية من وراء الأنشطة التي تراولها.

ثالثاً: تعريف الباحث:

من خلال العناصر السابقة الواجب مراعاتها عند تشكيل اللجان الشعبية، نستطيع تعريف اللجنة - اللجان الشعبية - بأنها: "منظمة محلية طوعية غير رسمية ولا سياسية، تسعى إلى تحقيق أهداف إنسانية ووطنية بحتة، لمواجهة ظروف طارئة؛ كالحروب الداخلية أو العدوان الخارجي، أو للحد أو الوقاية من الكوارث الطبيعية، أو الكوارث التي يتسبب فيها الإنسان، مع ضرورة خضوعها للأنظمة والقوانين السارية بالبلاد أثناء أدائها لأنشطتها المختلفة".

وعليه، فإن لجنة من اللجان الشعبية الواردة في الفرع السابق، إذا توفرت فيها العناصر السابقة تعتبر لجان شعبية وعملها مشروع بطابع مشروعية أهدافها، وأي لجنة منها تفتقر لكل أو بعض من تلك العناصر تعد لجاناً غير شعبية وتفتقد أعمالها لطابع المشروعية الشعبية.

وبناءً على كل ما تقدم في هذا المطلب، فإن الباحث سيستكمل دراسته في هذا البحث - مشروعية أعمال اللجان الشعبية في مجال الضبط الإداري- تطبيقاً على اللجان الثورية كونها مستمدة مشروعية أعمالها من الإعلان الدستوري هذا من ناحية، ولاتساع نطاق ومجالات أعمالها وتعدد مهامها بما فيها مهام الضبط الإداري من ناحية أخرى.

لذلك، فهي المناسبة - من وجهة نظر الباحث - من بين اللجان الشعبية المشار إليها في الفرع الأول لدراساتها كنموذج للجان الشعبية في هذه الدراسة، ويصح أن نطلق على اللجان الثورية تسمية اللجان الشعبية لأغراض هذا البحث، فعندما يرد مصطلح اللجان، أو اللجنة الثورية أو الشعبية يكون بمعنى واحد.

المطلب الثالث

طبيعة أعمال اللجان الشعبية

تختلف طبيعة أعمال اللجان الشعبية باختلاف مجالات أنشطتها، فاللجنة الثورية حدد اختصاصها الإعلان الدستوري، حيث نصت المادة (5) منه على أن: "اللجنة الثورية العليا هي المعبرة عن الثورة..."، ونصت المادة (10) على أن: "تختص اللجنة الثورية باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الضرورية لحماية سيادة الوطن، وضمان أمنه واستقراره وحماية حقوق وحرريات المواطنين"⁽¹⁾.

وبناءً على هذين النصين، يمكن تقسيم اختصاصات اللجان الثورية إلى عدة مجالات، ولكل مجال منها طبيعته الخاصة، نتحدث عنها في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

أنشطة اللجان الشعبية

يمكن تقسيم أنشطة اللجان الثورية بحسب نصوص الإعلان الدستوري إلى ثلاثة مجالات رئيسية هي:

أولاً: التعبير عن الثورة (ثورة 21 سبتمبر 2014م):

التعبير عن الثورة مصطلح واسع جداً يشمل عدة جوانب، منها السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وغيرها من الجوانب التي تتضمنها أهداف الثورة، وهذا اختصاص خصّ به الإعلان الدستوري اللجنة الثورية العليا وهذه ليست محلاً لهذا البحث.

ثانياً: الأعمال السيادية:

إن أعمال السيادة الوطنية أعمال ذات طابع سياسي تشمل القرار السياسي والأعمال العسكرية، من حيث قرار الحرب والسلام، والعلاقات الخارجية، وتحديد مسار السياسة العامة للبلاد، ووضع خططها الاقتصادية، وغيرها من الأعمال السيادية، وهذه ليست محلاً لهذا البحث أيضاً.

ثالثاً: ضمان أمن واستقرار المواطن وحماية الحقوق والحريات:

إن هذا المبدأ الوارد بالإعلان الدستوري خصّ اللجان الثورية ومنحها صلاحية اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير لحماية سيادة الوطن وضمان أمنه واستقراره، ويكون ضمان الأمن والاستقرار للمواطنين في ظل الظروف التي أُعلن فيها الإعلان الدستوري – أو في

⁽¹⁾ أنظر المادتان (5، 10) من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2015\12\6

ظروف مماثلة - بطريقتين الأولى منها هي: الأعمال العسكرية وذلك لصد العدوان الخارجي، أو لإخماد أي تمرد داخلي، والطريقة الثانية هي: القيام بحفظ الأمن وتثبيت الاستقرار، وهذا يكون بإجراءات الضبط الإداري.

إذن يمكن القول: إن مجالات أعمال اللجان الشعبية في هذه السبيل يمكن تقسيمها إلى مجالين هما: الأعمال العسكرية، والأعمال الأمنية المتمثلة بالحفاظ على الأمن والاستقرار، وفقاً للتفصيل الآتي:

أ- الأعمال العسكرية:

اشتركت اللجان الثورية ممثلة ب: (اللجان الشعبية المنبثقة منها) مع القوات المسلحة والأمنية في عدة أعمال عسكرية لحماية السيادة الوطنية وضمان الأمن والاستقرار، ومن أهم هذه الأعمال في هذا المجال ما تتمثل بالآتي:

1. المشاركة في المهمات القتالية والانخراط الفعلي لحماية السيادة الوطنية، حيث قدمت خدماتها العسكرية في الخطوط الأمامية (طلبة المعركة) وكانت على اتصال مباشر بقيادة الثورة.
2. قدمت المشورة وقامت بالتدريب، حيث تمكنت من إعادة تشكيل البيئة الاستراتيجية والتكتيكية للقوات المسلحة من خلال إعادة ترتيب القوات العسكرية، مما أدى إلى رفع مستوى قدراتها التقنية والقتالية.
3. قدمت الدعم اللوجستي للمقاتلين في الجبهات (من الجيش واللجان الشعبية) المتمثل بإمدادهم بالغذاء والماء بانتظام، والقيام بمهمات النقل والإمداد وغيرها من الخدمات اللوجستية.
4. عملت على تجهيز وصيانة الأجهزة والآلات العسكرية بمختلف أنواعها، وعملت على تطويرها مثل تطوير الصواريخ، وذهبت إلى أبعد من ذلك بصناعة طيران حربي مسير لأغراض الاستطلاع، أو تنفيذ الأعمال الهجومية والدفاعية.
5. قامت بمهام الاستخبارات والاستطلاع والمراقبة والرصد عبر مجموعات متخصصة في هذا المجال.

هذه نبذة مختصرة عن بعض الأعمال العسكرية التي قدمتها وما زالت تقدمها اللجان الشعبية حتى هذه اللحظة، لحماية سيادة البلاد وضمان الأمن والاستقرار.

ب- مجال الحفاظ على الأمن والاستقرار:

قامت اللجان الشعبية في سبيل حفظ الأمن - جنباً إلى جنب مع إخوانهم منتسبي هيئة الشرطة - بتأدية المهام المناطة قانوناً بهيئة الشرطة بمكوناتها المختلفة بموجب نصوص القانون.

حيث نصت المادة (7) من قانون هيئة الشرطة على أن: "تعمل هيئة الشرطة على حفظ النظام والأمن العام والآداب العامة والسكينة العامة..."⁽¹⁾. ويكون حفظ الأمن والاستقرار ابتداءً بالحفاظ على النظام العام، أي صيانة النظام العام بعناصره التقليدية المتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ويضيف بعض شراح القانون الآداب العامة، وهذه هي وظائف الضبط الإداري التقليدي، وفي سبيل ذلك قامت اللجان الشعبية بالآتي:

أ - صيانة الأمن العام:

تكون صيانة الأمن العام - محل الضبط الإداري - بتوفير حد أدنى من الطمأنينة للأفراد على أنفسهم وأموالهم وأعراضهم من خطر الاعتداء عليها، باتخاذ كافة الإجراءات لمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها؛ مثل السرقات والسطو المسلح، أو حوادث المرور أو الاضطرابات والفتن التي تخل بالأمن العام⁽²⁾. لذلك قامت اللجان الشعبية بالعديد من الأعمال الأمنية نذكر منها:

1. تسيير الدوريات وإقامة النقاط الأمنية في الشوارع والطرق العامة لحماية المواطنين.
2. تأمين وحراسة المنشآت الخاصة والعامة، وحراسة البنوك والمصارف العامة والتجارية وحمايتها من السطو والسرقات.
3. حماية السجون والسجناء من الهروب.

ب - حماية السكينة العامة:

بتوفير القدر الضروري من الهدوء والسكينة وتجنيب المواطنين من كل عوامل الإزعاج⁽³⁾. فقد قامت اللجان الشعبية بتوفير السكينة العامة للمواطنين، وأبرز مثال على ذلك هو منع إطلاق النار في الأعراس والمناسبات، وكذلك منع استخدام أبواق السيارات في الاحتفالات في أوقات متأخرة من الليل.

ج - حماية الآداب العامة:

يكون الحفاظ على الآداب العامة باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحفاظ على المعتقدات الدينية والأخلاقية⁽⁴⁾، فقامت اللجان الشعبية بمنع بيع وارتداء الملابس الضيقة التي ترتديها النساء (البالطوهات - العبايات) والمزينة اللافتة والمغرية للشباب، وكذلك بمنع الحلاقة المحللة التي لا تليق بعادات وتقاليد اليمنيين.

(1) المادة (7) من قانون هيئة الشرطة، مرجع سابق.

(2) د. توفيق شحاته: مرجع سابق، ص 116.

(3) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز أحكام القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص 116.

(4) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني، المرجع السابق، ص 116.

ومما سبق سرده، يمكن القول بأن اللجان الشعبية مارست وظيفة الضبط الإداري بتنفيذ المهام القانونية لهيئة الشرطة في سبيل حفظ النظام والأمن العام والآداب العامة والسكينة العامة، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك، بتقديم خدماتها الأمنية في بيئات ومناطق النزاع المسلح والخطر، ولذلك يصح أن يطلق عليها هيئة من هيئات الضبط الإداري، خلال المرحلة الانتقالية للحكومة الثورية، أو سلطة من سلطات الضبط لأغراض هذه الدراسة.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لأعمال اللجان الشعبية

يكتنف موضوع تحديد طبيعة أعمال اللجان الشعبية نوع من الغموض، لصعوبة تحديد القاعدة القانونية الملزمة لها، وهذا الأمر يترك الكثير من السلطة التقديرية لهذه اللجان أثناء أدائها للمهام المفروضة عليها، في حماية النظام العام، وتقييد الحقوق والحريات العامة ومنع أي انتهاك قد يرتكبه أعضاء اللجان الشعبية عند مباشرتهم لتلك المهام. ولتحديد القاعدة القانونية واجبة التطبيق؛ يجب أولاً تحديد طبيعة ونوعية مهام اللجان الشعبية لكل مجال من مجالات أنشطتها، نوضحها على النحو الآتي:

أولاً: الطابع السياسي لأعمال اللجان الشعبية:

مارست اللجان الثورية أعمال سياسية منها تمثيل القيادة الثورية باللجنة الثورية العليا، وتولى رئيس اللجنة الثورية العليا مهام رئيس الجمهورية ومارس سلطاته واختصاصه بصورة عامة⁽¹⁾، وطبيعة هذه الأعمال يحكمها ابتداءً الدستور الدائم للجمهورية اليمنية والإعلان الدستوري، إضافة إلى نظام اللجنة الثورية العليا وأهداف الثورة والأعراف السياسية المعمول بها دولياً، إذاً طبيعة أعمال رئيس اللجنة الثورية سياسية وتحكمها القواعد الدستورية.

ثانياً: الطابع الحكومي (السيادي) لأعمال اللجان الشعبية:

شكلت اللجان الثورية حكومة ثورية برئاسة قائم بأعمال رئيس وزراء، ومارست هذه الحكومة أعمالها الحكومية، والأعمال الحكومية - بصورة عامة - هي أعمال سياسية ومحصنة ضد الرقابة القضائية عليها حسب رأي الفقه والقضاء⁽²⁾. وكذلك قراراتها السياسية تُعد من الأعمال السيادية، ومحصنة من الرقابة القضائية -أيضاً- إذ تكون طبيعة أعمال الحكومة الثورية المشكلة من قبل اللجنة الثورية العليا ذات الطابع السياسي سيادية، وبالتالي لا تخضع للرقابة القضائية ويحكمها الدستور أيضاً.

(1) بموجب الإعلان الدستوري الصادر في 6 فبراير 2015م.

(2) أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز أحكام القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص 102.

فإذا كانت سلطات اللجان الشعبية في حفظ النظام العام والأمن العام والسكينة العامة مستمدة من نص المادة (11) من الإعلان الدستوري وحكمه في ظل الطرف الطارئ حكم الدستور.

وإذا كانت سلطات هيئة الشرطة - أيضاً - في حفظ النظام العام والأمن العام والسكينة العامة مستمدة من نص المادة (39) من الدستور الدائم للجمهورية اليمنية.

إذاً سلطات اللجان الشعبية في الضبط الإداري ممنوحة لها بموجب نص دستوري، كما أن سلطات هيئة الشرطة ممنوحة بنص دستوري.

وإذا كان الإعلان الدستوري لم يعطل أو يعلق العمل بالدستور الدائم، ولا بالقواعد القانونية السارية، فإن كل مبدأ دستوري أو قاعدة قانونية لا تتعارض مع الإعلان الدستوري فهي سارية العمل، ولا نجد في المبادئ الدستورية ولا في القواعد القانونية ما يتعارض مع الإعلان الدستوري، ولا في القواعد القانونية ما يتعارض مع الإعلان الدستوري، على وجه الخصوص فيما يتعلق بتنظيم ممارسة الحقوق والحريات.

إذاً أي مبدأ دستوري أو قاعدة قانونية تنظم الحقوق والحريات، وتحفظ النظام العام والأمن العام والسكينة العامة، هي واجبة التطبيق؛ سواءً من قبل هيئة الشرطة أم اللجان الشعبية، وعليه تكون طبيعة أعمال اللجان الشعبية في مجال حفظ الأمن والاستقرار، وحفظ النظام العام والأمن العام والسكينة العامة والآداب العامة، ذات طبيعة إدارية، ولا يجوز لها أن تمارس إجراءات ضبطية من شأنها تقييد الحقوق والحريات لأغراض سياسية، ويسري عليها ما يسري على هيئة الشرطة، من حيث التزامها بالقواعد القانونية وخضوعها للقانون وهذا الحكم يقتصر على أعمال اللجان الشعبية لفترة مؤقتة استثنائية مرتبطة بالظروف الاستثنائية وينتهي بنهايته، نظراً لعدم وجود قانون طوارئ في اليمن يحكم مثل هذه الحالات والظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد.

المطلب الرابع

خضوع اللجان الشعبية للقانون وللرقابة القضائية

يُقصد بمبدأ المشروعية في أبسط صوره الخضوع للقانون⁽¹⁾، بأن يخضع الحاكم والمحكوم للقانون، بمعنى وجوب خضوع الأفراد والهيئات والأشخاص المعنوية العامة والخاصة في الدولة للقانون.

وعلى ذلك، يفترض باللجان الشعبية عند ممارستها لأعمالها المختلفة التقيد بمبدأ المشروعية، مثلها في ذلك مثل السلطات الإدارية في الدولة، خصوصاً عند ممارستها لإجراءات الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام، كما يجب عليها - أيضاً - تمكين السلطات القضائية من الرقابة على أعمالها، مثلها مثل هيئات الضبط الإداري الرسمية.

نفصل ذلك في هذا المطلب في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

خضوع اللجان الشعبية للقانون

يقضي الخضوع للقانون أن تعمل السلطات الثلاث الرئيسية - في الدولة - في نطاق القانون، وأن تكون جميع أعمالها وتصرفاتها في حدود القانون.

ويراد هنا بالقانون - القانون بمفهومه الواسع، أي مجموعة القواعد القانونية السارية في الدولة - سواءً كانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وبصرف النظر عن مصدرها، مع مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية، وهذا المبدأ يترتب نتيجة في غاية الأهمية تقتضي بأن تحترم القواعد القانونية الأدنى القاعدة القانونية الأعلى⁽²⁾.

ويتضمن مبدأ المشروعية أو الخضوع للقانون جانبين، يتعلق أحدهما بمبدأ من يخضع للقانون، ويتعلق الآخر بتحديد القاعدة القانونية التي يجب الخضوع لها، نتناولها على النحو الآتي:

(1) دكتور طعيمة الجرف: مبدأ مشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، 1976م، ص3، د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري ورقابته على الأعمال الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2005م، ص9.

(2) عبده علي الشخانية: القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية (دراسة مقارنة مصر والأردن)، رسالة ماجستير مقدمة للجامعة الأردنية، عمان، غير منشور، 1988م، ص82، نقلاً عن فادي نعيم جميل علاوة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، أطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام، بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011م، منشور في جوجل، ص24.

أولاً: الجانب المتعلق بمن يخضع للقانون

أول من يخضع للقانون هم الأفراد، وذلك منذ أن عرفت الجماعات الإنسانية فكرة القانون، كذلك تخضع السلطات الثلاث في الدولة – التشريعية، والتنفيذية، والقضائية – وكذلك يمكن الجزم بالقول أن اللجان الشعبية تخضع أو يجب أن تخضع للقانون، لكن ما يلتبس علينا هو هل تخضع اللجان الشعبية بصفقتها الخاصة كوتها مجموعة من الأفراد المواطنين، أم بصفقتها هيئة أو سلطة من سلطات الدولة؟

فإذا أجبنا بأنها تخضع للقانون بصفقتها الخاصة – الشعبية – مواطنين أو مجموعة من الأفراد تخضع للقانون كما يخضع له الفرد والمواطن العادي، نكون قد جانبنا الصواب كون اللجان الشعبية تمارس اختصاصات السلطات العامة.

وإذا أجبنا بأنها تخضع للقانون بصفقتها العامة بأنها سلطة أو جهة عامة من سلطات الدولة تخضع للقانون كما تخضع له السلطات العامة في الدولة، فنكون قد جانبنا الصواب – أيضاً – كونها ليست سلطة من سلطات الدولة ولا مكون من مكوناتها، وغير مشمولة بمياكل السلطات العامة في الدولة.

وأمام هذا اللبس، ومع صعوبة القول بأنها سلطة رابعة من سلطات الدولة، منحها الإعلان الدستوري سلطات واختصاصات إضافية غير السلطات والاختصاصات الثلاث الرسمية لتكون سلطة رابعة، إذاً يمكننا القول بأن اللجان الشعبية تخضع للقانون لا بصفقتها الخاصة (الشعبية) ولا بصفة عامة، ولا بصفقتها سلطة رابعة من سلطات الدولة، بل تخضع للقانون باعتبارها مكوناً ذا طابع ثوري شعبي غير رسمي استثنائي يمارس اختصاصات الحكومة الثورية بمشروعية ثورية، نتيجة لظروف استثنائية طارئة، منحها الإعلان الدستوري الصادر عن القيادات الثورية صلاحيات محددة بالإعلان الدستوري لمدة محددة وهي الفترة الانتقالية.

وبناءً عليه، فإنها تخضع للقانون بصفقتها حكومة ثورية مستمدة مشروعيتها من ثورتها ومن الإعلان الدستوري.

ثانياً: الجانب المتعلق بتحديد القانون الذي يجب أن تخضع له اللجان الشعبية:

تخضع سلطات الدولة والأفراد في الظروف العادية لكافة أنواع القواعد القانونية الموجودة في الدولة؛ سواءً المدونة أم العرفية منها، أم التي ارتضتها روح الدول المتدنية بصورة أعراف⁽¹⁾، وتخضع في الظرف الطارئ أو الاستثنائي للقواعد العرفية في قوانين الطوارئ والتعبئة العامة، إضافة لأحكام وقواعد القوانين السارية التي لا تتعارض مع نصوص وقواعد قوانين الطوارئ.

(1) عبده علي الشخانية: مرجع سابق، ص 12.

ولا يوجد إشكال في هذا الجانب فيما يتعلق بالقانون الذي يجب أن تخضع له اللجان الشعبية، كون الإعلان الدستوري قد نص صراحةً على العمل بنصوص الإعلان الدستوري، والدستور الدائم للجمهورية اليمنية، والقواعد القانونية السارية التي لا تتعارض مع نصوص الإعلان الدستوري⁽¹⁾، كما أكد الإعلان الدستوري الالتزام بالاتفاقيات والمعاهدات والمواثيق الدولية، وذلك من خلال الالتزام بالدستور الدائم، ويمكن الإشارة بإيجاز لأهم القوانين التي يجب أن تلتزم بها اللجان الشعبية أثناء قيامها بإجراءات الضبط الإداري، بناءً على ما أشار إليه الإعلان الدستوري وهي:

1- الإعلان الدستوري.

2- الدستور الدائم للجمهورية اليمنية.

3- كل القواعد القانونية المنظمة لإجراءات الضبط الإداري.

4- اللوائح والقرارات الفردية الإدارية.

5- المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها الجمهورية اليمنية⁽²⁾.

إذاً تخضع اللجان الشعبية، أو يجب أن تخضع لكافة القوانين التي تخضع لها سلطات الدولة الإدارية، وعلى وجه الخصوص سلطات الضبط الإداري، كونها المعنية بحماية سيادة الوطنية وحفظ الأمن والاستقرار.

الفرع الثاني

تمكين القضاء من الرقابة على قرارات اللجان الشعبية الضبطية

تُفرض الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري عند ممارستها لاختصاصاتها الضبطية لمنعها من إساءة استعمال السلطة والتقييد بحدود القانون، وعدم المساس بالمراكز والحقوق المكتسبة للأفراد، وتُعد هذه الرقابة إحدى الضمانات العامة للأفراد في مواجهة السلطات الضبطية، وحتى يكون القرار الإداري الضبطي مشروعاً لا بد أن تتوفر فيه شروط الصحة بالنسبة لأركانه، وتتجسد شروط صحته، سواءً في وسائل المشروعية الخارجية المتعلقة بالشكل الخارجي للقرار، أم في وسائل المشروعية الداخلية المتعلقة بمحتوى القرار

⁽¹⁾ نص المادة (14) من الإعلان الدستوري، 2015م.

⁽²⁾ بموجب نص المادة (1) من الإعلان الدستوري حيث نصت على: (يستمر العمل بأحكام الدستور النافذ ما لم تتعارض مع أحكام هذا الإعلان)، وقد نصت المادة (6) من الدستور النافذ على أن: "تؤكد الدولة العمل بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق جامعة الدول العربية وقواعد القانون الدولي المعترف بها بصورة عامة".

فإذا توفر في القرار، الضبطي سبب أو عدة أسباب للإلغاء، فإن للمتضرر من هذا القرار الحق في اللجوء للجهات القضائية الإدارية المختصة للمطالبة بإلغائه، مع إمكانية تقدير التعويض عن الأضرار الناجمة عنه إذا اقتضى الأمر⁽¹⁾.

وبناءً على ما سبق، يمكن تقسيم عيوب القرار الإداري الضبطي، ويستوي لأغراض هذه الدراسة أن يكون مصدر القرار هيئة من هيئات الضبط الإداري القانونية أو أصدرته اللجان الشعبية المنبثقة من اللجان الثورية، ولذلك عندما تطلق مصطلح سلطات الضبط أو هيئات الضبط فإنه يشمل اللجان الشعبية والجهات القانونية الرسمية، وكذلك الحال لقرار الضبط محل الرقابة القضائية إلى قسمين عيوب داخلية وعيوب خارجية، نوردتها على النحو الآتي:

أولاً: العيوب الداخلية لقرارات الضبط الإداري:

تُركز الرقابة القضائية على عيوب المشروعية الداخلية للقرارات الضبطية للتأكد من سلامة القرار من ثلاثة عيوب هي:

أ- **عيب المحل (مخالفة القانون):** وهو أن يكون القرار الإداري معيباً في فحواه أو مضمونه، بمعنى آخر أن يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري غير جائز أو مخالف للقانون أي كان مصدره، سواءً كان مكتوباً؛ كالدستور والقانون واللائحة، أم غير مكتوب؛ كالعرف والمبادئ العامة للقانون⁽²⁾.

لذا يجب أن يكون محل القرار الإداري متفقاً مع القواعد القانونية التي يصدر القرار مستنداً إليها، فيعد القرار الإداري غير مشروع إذا خالف القاعدة القانونية، بصرف النظر عن درجاتها التشريعية أو الشكل الذي أصدرت فيه⁽³⁾.

ب- **عيب الغاية (الانحراف في استعمال السلطة):** يعتبر عيب استعمال إساءة السلطة هو حالة من حالات عدم شرعية القرارات الإدارية ووسيلة من وسائل الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرارات الضبطية، ونكون بصدد انحراف السلطة عندما تستعمل السلطة الإدارية (أو اللجان الشعبية - حكومة الأمر الواقع) سلطاتها لتحقيق هدف غير الذي منحت لها من أجل ذلك السلطة⁽⁴⁾، أو أن استخدام الإدارة (سلطة الضبط الإداري) سلطاتها من أجل تحقيق غاية مشروعة، باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة وابتغاء هدف مغاير للهدف الذي أصدرت القانون لأجله⁽⁵⁾.

(1) د. وفاء أبو الشعور: سلطات الضبط الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، ماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة عنابة 2011م، ص40.

(2) د. طعيمة الجرف: قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص251.

(3) يرخص القضاء الإداري لسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية اتخاذ تدابير لا تجد لها سنداً في القانون عندما يكون ذلك ضرورياً ولازمياً للحفاظ على النظام العام، مخالفة بذلك القواعد المنظمة للمحل، على الرغم من ذلك يعتبر قراره مشروعاً حيث يمكن للإدارة التحلل من قواعد المحل في الظروف الاستثنائية. د. محمد محمد بدران: مرجع سابق، ص148.

(4) د. عبدالغني بسيوني: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص660.

(5) د. محمود حافظ: القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، مرجع سابق، ص648، د. عبدالغني بسيوني: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص660.

ج- عيب انعدام السبب: يعتبر القرار الإداري هو جملةً من التصرفات القانونية التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة، لذلك لا بد أن يكون هذا القرار مسبباً، فالقرار الذي يكون غير مسبب يكون عرضة للإلغاء.

أي أن عيب السبب هو انعدام الحالة القانونية أو المادية، أو الخطأ في تكييفها، أو انعدام السند القانوني الذي يبرر إصدار القرار الضبطي، وتستند إليه سلطات الضبط الإداري في إصدارها لقراراتها⁽¹⁾.

ثانياً: العيوب الخارجية لقرارات الضبط الإداري:

تكون الرقابة القضائية على المشروعية الخارجية لقرارات الضبط الإداري للتأكد من سلامتها من العيوب الآتية:

أ- عيب عدم الاختصاص: يعتبر عدم الاختصاص أوضح وجه للإلغاء القرارات الإدارية، وهو عيب يتعلق بالنظام العام، ويستطيع القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه حتى ولو لم يثيره طالب الإلغاء، ولو صدرت قرارات الضبط الإداري مشوبة بعيب عدم الاختصاص فإنه لا يمكن تصحيحها بإجراء لاحق من السلطة المختصة، لأن قواعد الاختصاص تحدد الأشخاص أو الهيئات التي يحق لها إصدار أعمال إدارية معينة⁽²⁾.

وعيب عدم الاختصاص هو ممارسة هيئة إدارية أو موظف إداري لم يعهد إليه، بل وضعه القانوني من اختصاص فرد وهيئة⁽³⁾ أخرى، وتُعد فكرة الاختصاص مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن ضمن الهيئة التنفيذية ذاتها.

وإن فكرة ارتباط الاختصاص بالنظام العام تكتسب أهمية خاصة في مجال الضبط الإداري كونه يرتبط بالحريات الفردية، وهذا يفرض على السلطات الإدارية أن تتولى مبدئياً هذا الاختصاص بنفسها وأن لا تفرضه على جهة أخرى وفقاً للقانون⁽⁴⁾.

ويقصد بعنصر الاختصاص في دراسة سلطات الضبط الإداري: وجوب صدور القرار الضبطي من السلطة أو الهيئة المختصة بإصداره وفي الحدود المسندة إليها فقط، فإذا صدر من سلطة غير مختصة بإصداره يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص⁽⁵⁾.

(1) ترتبط نظرية الظروف الاستثنائية ارتباطاً وثيقاً بعنصر السبب فلو لا الظروف الاستثنائية لما تواجد سبب لاتخاذ القرارات الاستثنائية لحفظ الأمن، حيث أقر القضاء المصري والفرنسي بأن الظروف الاستثنائية لا يمكن أن تكون سبباً محمواً لعدم المشروعية التي تلحق بالقرار المعيب في السبب. د. سليمان محمد الطماوي: قضاء الإلغاء- الكتاب الأول- مرجع سابق- ص 917، د. محمد عاطف البناء: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 53.

(2) د. حسام مرسى: سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط 1، ص 80.

(3) د. عبدالله طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، المطبعة الحديثة للنشر والتوزيع، سوريا، ط 1، 1993م، ص 257.

(4) د. عبدالعليم عبدالمجيد شرف: مرجع سابق، ص 320.

(5) د. حميد هنية: عيوب القرار الإداري حالة تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانونية العدد الخامس، جامعة محمد خضير، سكرة، الجزائر، ص 49.

ب- عيب مخالفة الشكل والإجراءات:

يشكل عيب مخالفة الشكل والإجراءات الوجه الثاني من حالات الأحكام بالإلغاء في دعوى الإلغاء، ويكون هذا العيب عندما يصدر القرار الإداري مشوباً بعيب الشكل إذا تجاهل الشكليات والإجراءات التي قررها القانون، إما لأن الإدارة قد أهملت هذه الشكليات بصفة عامة، وإما لأنها نفذتها بشكل ناقص⁽¹⁾، ويعرف عيب الشكل بأنه: العيب الذي يصيب المظهر الخارجي الذي تصبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها، ونكون أمام عيب الشكل في القرار الضبطي عند عدم احترام الجهة المصدرة لما استوجبه القوانين في القواعد الشكلية؛ سواءً وقعت المخالفة عن عمد أم إهمال⁽²⁾، في حين يعرف عيب الإجراءات على أنه: العيب الذي يشوب القرار الإداري عند عدم احترام الإدارة للترتيب والإجراءات التي قررها القانون قبل اتخاذ القرار وإصداره نهائياً⁽³⁾. وبالتالي فالإجراءات تصاحب القرار الإداري في جميع مراحل إعدادها، ونكون أمام عيب الإجراءات عند عدم مراعاة الإدارة للإجراءات المقررة قانوناً قبل صدور القرار الإداري.

ثالثاً: الرقابة القضائية على العيوب الخارجية للقرارات الضبطية في الظروف الاستثنائية:

تؤثر الظروف الاستثنائية تأثيراً مباشراً على مبدأ المشروعية، فيتوسع بذلك نطاقه ليصبح أكثر مرونة وتلاؤماً مع هذه الظروف، فبعض ما يخرج من أعمال الإدارة عن إطار المشروعية في الظروف العادية يعد مشروعاً في ظل الظروف الاستثنائية⁽⁴⁾. كما أن ممارسة وظيفة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية تختلف عن ممارستها في الظروف العادية، حيث أن مواجهة الظروف الاستثنائية تقتضي السرعة للمحافظة على النظام العام ودفع الأخطار، فمن الضروري منح سلطات الضبط الإداري بعض الصلاحيات الخاصة، وإن كان يتعارض ذلك مع مبدأ المشروعية إلا أنه يظل مع ذلك أمراً قانونياً وشرعياً في إطار المشروعية الاستثنائية، وبذلك فإن قرارات الضبط الإداري تتأثر بهذه الظروف في ركن الاختصاص وركن الشكل⁽⁵⁾ على النحو الآتي:

أ- ركن الاختصاص:

في الحالات الاستثنائية يدخل بعض التغيير على قواعد الاختصاص والرقابة القضائية عليها، تماشياً مع هذه الحالات ويمكن الإشارة إلى هذا التغيير في حالتين من واقع حكم اللجان الثورية في اليمن:

1- الحالة الأولى: حالة التعدي على السلطة التشريعية في الظروف الاستثنائية.

(1) د. محمد سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء للإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1979م، ص 733.

(2) ماجد راغب الحول: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 375.

(3) د. عبدالغني بسبوي عبدالله: مرجع سابق، ص 600.

(4) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2002م، ص 136.

(5) د. علي حطار شطناوي: القضاء الإداري، القضاء الإداري الجزء الأول، بدون دار نشر، 2004م، ص 108.

فإذا كان الأثر المترتب على إعلان حالة الطوارئ هو منح سلطات الضبط الإداري سلطات استثنائية تصل إلى حد المساس بحقوق وحرريات الأفراد، بهدف مواجهة تلك الظروف، فهل يصل حد المساس بهذه الحقوق والحرريات إلى درجة التعدي على صلاحية السلطة التشريعية؟ للإجابة على هذا السؤال فإن الباحث يرى أن الإعلان الدستوري في الجمهورية اليمنية قد تعدى على السلطة التشريعية، حيث منح اللجنة الثورية العليا واللجان الفرعية الحق باتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لحماية السيادة الوطنية والحفاظ على الأمن والاستقرار⁽¹⁾ وبموجب هذا النص أصبح للجنة الثورية العليا الحق في اتخاذ تدابير تشريعية للحفاظ على السيادة الوطنية وحفظ الأمن والاستقرار كإصدار لوائح ضبطية أو قرارات فردية، مثل قرارات تعديل سعر الرسوم أو فرض رسوم جديدة، بالرغم أنه لا يجوز تعديل الرسوم أو فرض رسوم جديدة إلا بقانون، وبالرغم من أن هذه القرارات صادرة من غير السلطة المختصة إلا أنها تعتبر شرعية نظراً للظروف الاستثنائية الواقعة في البلاد.

2- الحالة الثانية: ظهور سلطات جديدة تمارس صلاحية الضبط الإداري.

لمواجهة الظروف الاستثنائية قد تظهر جهات جديدة تمارس نشاط الضبط الإداري، حيث يرى الباحث أن هذه الحالة قد تجسدت في اليمن بصورة واضحة، ومثال ذلك منح الإعلان الدستوري اللجان الثورية اختصاصات الضبط الإداري للحفاظ على الأمن والاستقرار⁽²⁾، بينما كانت هذه الاختصاصات منقولة قانوناً بميثاق الشرطة، وبموجب هذا الإعلان تعتبر اللجان الثورية سلطة جديدة تمارس إجراءات الضبط الإداري، وهذا لا يخل بمبدأ المشروعية ولا يُعد عيباً في ركن الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية، بينما يُعد عيباً في الظروف العادية، يؤدي إلى إلغاء كافة قرارات اللجان الثورية، عكس ما هو الحال في الظروف الاستثنائية.

ب- ركن الشكل:

تؤثر الظروف الاستثنائية على اتباع سلطات الضبط الإداري لشكليات القرار المتخذ، وبذلك يصدر القرار دون اتباع الشكليات اللازمة، وتعتبر تلك القرارات شرعية، ويستوي في ذلك أن تكون الشكليات جوهريّة أو ثانوية⁽³⁾، وعلى هذا الأساس يكون لسلطات الضبط الإداري بسبب الحالة الاستثنائية أن تغفل تماماً اتباع الشكليات.

(1) نص المادة (11) من الإعلان الدستوري.

(2) المادة (11) من المرجع السابق.

(3) د. سليمان محمد الطماوي: قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 287.

الخاتمة

بتوفيق من المولى سبحانه له الحمد وله الفضل والمنة، نأتي إلى خاتمة بحثنا، والتي نثبت فيها موجزاً لأهم نتائج وتوصيات هذا

البحث، على النحو الآتي:

أولاً: النتائج: أهم النتائج التي توصل إليها الباحث هي:

1. إن وظيفة الضبط الإداري ذات طبيعة قانونية إدارية محايدة، ويجب أن تمارس في حدود القانون، وأنها وسيلة من وسائل إنفاذ القانون في تحقيق أغراضه، وليست وظيفة سياسية أو أداة بيد الحاكم تعمل وفق هواه.
2. إن نشأة اللجان الشعبية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالظروف الاستثنائية التي تعرضت لها اليمن، فلولا تلك الظروف وغياب قانون ينظم الحالات الاستثنائية، لما وجدت اللجان الشعبية لحفظ الأمن والاستقرار.
3. إن العمل بمبدأ المشروعية يجب أن يظل قائماً في ظل الظروف الاستثنائية التي يعيشها اليمن، مع وقف التنفيذ جزئياً بالنسبة لما تتطلبه مواجهة الظروف الاستثنائية، وعلّة ذلك أن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية لا يؤثر على ضرورة احترام السلطات الضبطية، ومنها اللجان الشعبية، لمبدأ المشروعية، بل أعطيت اللجان الشعبية بعض الصلاحيات بالتحلل من بعض القيود المفروضة في الظروف العادية لكي تستجيب وتتلاءم مع الظروف المستجدة، ويجب أن تكون تحت رقابة القضاء.
4. إن المنطق يقضي أن يقابل كل ركن من أركان قرار الضبط الإداري وجهاً من أوجه الإلغاء، وينشأ عن العيب الذي يمكن أن يصيب قرارات الضبط الإداري خمسة أسباب هي: عيب الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القانون، عيب الانحراف بالسلطة، عيب السبب في الطرف العادي، ويستثنى عيب السبب، وعيب الشكل والإجراءات، في ظل الظروف الاستثنائية.
5. إنه برغم كفالة الدستور الدائم والإعلان الدستوري للحقوق والحريات إلا أنه تبقى الرقابة القضائية هي الضمانة الحقيقية للأفراد من أجل ضمان حريتهم، وإن الرقابة القضائية أنجع وأقوى ضمانة، فهي ضرورية في الظروف العادية وحتمية في الظروف الاستثنائية.

ثانياً: التوصيات: بناءً على النتائج السابقة المبينة نوصي بالآتي:

1. التزام هيئات الضبط الإداري بما فيها اللجان الشعبية بالطبيعة القانونية الحيادية لوظيفة الضبط الإداري، وعدم الانحراف بالإجراءات الضبطية لأغراضٍ سياسية.
2. سن تشريع (قانون- قوانين) لتنظيم الحالات الاستثنائية.
3. خضوع اللجان الشعبية للقانون في جميع قراراتها وإجراءاتها الضبطية.
4. تمكين السلطة القضائية من الرقابة على جميع القرارات والإجراءات الضبطية التي تتخذها اللجان الشعبية.
5. التزام هيئات الضبط الإداري عموماً، واللجان الشعبية خصوصاً، بضرورة التقيد والالتزام بالشروط والضوابط الإجرائية لسلامة وصحة إجراءات الضبط الإداري، حتى لا تتعرض تلك الإجراءات للبطلان والإلغاء، سواءً في الظروف العادية أو الاستثنائية.
6. وأخيراً ندعو الباحثين ونوصيهم بالخوض والبحث في تفاصيل حكم اللجان الشعبية، والاستفادة من هذه التجربة الفريدة في هذا العصر بكل سلبياتها وإيجابياتها من دون خوف أو تردد، فحرية الرأي مكفولة حتى في ظل حكم الحكومات الثورية.

والحمد لله رب العالمين

قائمة بأهم المراجع

أولاً: الكتب العامة والمتخصصة:

1. د. إبراهيم شيحا: القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994م.
2. د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين: الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني، مركز الصادق، صنعاء.
3. د. توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، 1945م.
4. د. حسام مرسي: سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقهاء الإسلاميين، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى.
5. د. حمود محمد دبان القديمي: صلاحيات رجال الشرطة في مجال الضبط الإداري، المركز العربي للنشر الأكاديمي، صنعاء، 2013م.
6. د. سعيد السيد علي: أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، القاهرة، 2008م.
7. د. سليمان محمد الطماوي:
 - الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1994م.
 - القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة 2005م.
 - القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1979م.
8. د. طعيمة الجرف: مبدأ مشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ط3، 1976م.
9. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: أوجه الطعن لإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2002م.
10. د. عبدالعليم عبدالمجيد شرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م.
11. د. عبدالله طُلبه: الرقابة القضائية على أعمال إدارة (القضاء الإداري)، المطبعة الحديثة للنشر والتوزيع، سوريا، ط1، 1993م.
12. د. علي خطار شطناوي: القضاء الإداري، الجزء الأول، بدون دار نشر، 2004م.
13. د. محمد عصفور: البوليس والدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م.

14. محمود عاطف البناء: حدود سلطة الضبط الإداري، منشورة جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1980م.
15. محمد محمد بدران: مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992م.
16. د. محمد بن محمد الدر: استراتيجية الضبط الإداري لمنع الجريمة في اليمن، بدون دار نشر، 1999م.
17. د. محمود سعيد الدين الشريف: النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الحادي عشر، 1962م.

ثانياً: البحوث والرسائل العلمية والدوريات.

1. بشر صلاح العاوور: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة الأزهار، غزة، 2013م.
2. د. حبيب إبراهيم الديمي: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة، مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة بابل، العراق، 2007م.
3. د. حميد هيئة: عيوب القرار الإداري، حالة تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانونية، العدد الخامس، جامعة محمد خضير، سكرة، الجزائر.
4. عبده علي الشخانية: القرارات الإدارية ومبدأ المشروعة (دراسة مقارنة مصر والأردن)، رسالة ماجستير مقدمة للجامعة الأردنية، عمان، غير منشور، 1988م.
5. د. محمود جمال الدين: العمل الشرطي وتحقيق المصلحة العامة، دراسة نشرتها دورية الفكر الشرطي الشارقة، المجلد الثاني، العدد (4)، مارس 1994م.
6. د. ممدوح عبدالحמיד عبدالمطلب السيد: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في علوم الشرطة.
7. فادي نعيم جميل علاوة: مبدأ المشروعية في القانون الإداري، وضمانات تحقيقه، أطروحة لاستكمال متطلبات درجة الماجستير في القانون العام لكلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2001م، منشور في جوجل.
8. د. وفاء أبو الشعور: سلطات الضبط الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2011م.

ثالثاً: التشريعات.

1. دستور الجمهورية اليمنية المعدل والمقر من مجلس النواب، منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 21 / محرم / 1422 هـ الموافق 1 / إبريل / 2001 م.
2. الإعلان الدستوري لتنظيم قواعد الحكم خلال المرحلة الانتقالية في اليمن الصادر بتاريخ 6 / 2 / 2015 م.
3. قانون رقم (15) لسنة 2000 م بشأن هيئة الشرطة، منشورات وزارة الداخلية.
4. القانون رقم (109) لسنة 1971 م والخاص بهيئة الشرطة المصرية.

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

1. <https://www.alarab.coukll.politics>
2. <https://www.facebook.com> <https://www.twitter.com> <https://www.google.com> share
3. <https://www.dw.com>
4. <https://www.aa.com.tr>