Route Educational and Social Science Journal ISSN: 2148-5518
Volume 5(3), February 2018

الضبط الإداري الاقتصادي في مخيمات اللاجئين السوريين وأثره في حقوق الإنسان

أ.د. أحمد خلف حسين الدخيل* م.د. فواز خلف ظاهر**

الملخص:

تناولت هذه الدراسة مخيم اللاجئين باعتباره مجتمع بشري لا يمكن أن يترك دون تنظيم قانوني وإداري يحافظ على النظام العام فيه، من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة وآداب عامة، وغيرها من العناصر المكونة للضبط التشريعي منه والإداري والقضائي، وقد ركزت الدراسة على الضبط الإداري وخاصة منه ما يتعلق بالجانب الاقتصادي، المتصل بأموال اللاجئين في المخيم وتعاملاتهم الاقتصادية داخل المخيم وخارجه لوجدنا أن الجهات الإدارية المسؤولة عن المخيمات تتمتع بسلطات ضبط إداري اقتصادية واسعة يمكن أن تحول المخيم إلى جنة صغيرة المساحة يعيش أفرادها بفسحة من الانتعاش والحرية الاقتصادية، أو أن تجعله عبارة عن سجن كبير تمارس فيه ابشع أنواع التعاملات الاقتصادية التي تتسم بالغبن والحرمان، وتقييد الحقوق والحريات الاقتصادية، وقد بدت مخيمات اللاجئين السوريين وسطاً خصباً للاحتمالين المذكورين آنفاً، فالأمر يعتمد على إدارة المخيم وما تتمتع به من سلطات في تنظيم وإدارة الجانب الاقتصادي في المخيم، وحدود هذه السلطات والرقابة التي تخضع لها سواء كانت سياسية أو إدارية أو اقتصادية، وعلى المستويين الوطني والدولي بالشكل الذي يمكن أفراد المخيم من ممارسة حقوقهم الاقتصادية بحرية دون أن يؤثروا على حقوق الآخرين، أو يخلوا بالنظام العام في المخيمات.

---

*– أ. د. **احمد خلف حسين الدخيل**: دكتوراه قانون عام، أستاذ المالية العامة والقانون المالي في كلية الحقوق بجامعة تكريت بالعراق، عمل معاوناً للعميد ورئيساً لقسم القانون ومديراً للقسم القانوني بجامعة تكريت، له أكثر من 50 بحث علمي منشورة في مجلات علمية داخل العراق وخارجه.

– د. **فواز خلف ظاهر: دكتوراه قانون عام، مدرس القانون الإداري في كلية الحقوق بجامعة تكريت، بالعراق، عمل مقرراً لقسم القانون في كلية الحقوق بجامعة تكريت، شارك في العديد من المؤتمرات العلمية في العراق وخارجه.

Abstract

This study deals with the refugee camp as a human society that can not be left without a legal and administrative organization that preserves its public order from public security, public health, public cleanliness, public morals and other elements of its legislative, administrative and judicial control. Regarding the economic aspect related to the refugees' money in the camp and their economic dealings inside and outside the camp, the administrative authorities responsible for the camps enjoy wide administrative control over the camp, which can turn the camp into a small paradise whose members are free from recovery and freedom. Economic situation, or to make it a large prison in which the worst kinds of economic transactions characterized by injustice and deprivation, and the restriction of economic rights and freedoms, and the Syrian refugee camps appeared fertile ground for the above mentioned possibilities, it depends on the management of the camp and its powers in the organization and management of the side Economic, and national and international levels in such a way that the members of the camp can freely exercise their economic rights without affecting the rights of others or violating public order. M in the camps.

المقدمة

مخيم اللاجئين مجتمع بشري لا يمكن أن يترك دون تنظيم قانوني وإداري يحافظ على النظام العام فيه، من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة وآداب عامة، وغيرها من العناصر المكونة للضبط التشريعي منه والإداري والقضائي، وإذا ما تركنا جانباً كل من الضبطين التشريعي والقضائي، وركزنا اهتمامنا على الضبط الإداري وخاصة منه ما يتعلق بالجانب الاقتصادي، المتصل بأموال اللاجئين في المخيم وتعاملاتهم الاقتصادية داخل المخيم وخارجه لوجدنا أن الجهات الإدارية المسؤولة عن المخيمات تتمتع بسلطات ضبط إداري اقتصادية واسعة يمكن أن تحول المخيم إلى جنة صغيرة المساحة يعيش أفرادها بفسحة من الانتعاش والحرية الاقتصادية، أو أن تجعله عبارة عن سجن كبير تمارس فيه ابشع أنواع التعاملات الاقتصادية التي تتسم بالغبن والحرمان، وتقييد الحقوق والحريات الاقتصادية.

وتبدو مخيمات اللاجئين السوريين وسطاً خصباً للاحتمالين المذكورين آنفاً، فالأمر يعتمد على إدارة المخيم وما تتمتع به من سلطات في تنظيم وإدارة الجانب الاقتصادي في المخيم، وحدود هذه السلطات والرقابة التي تخضع لها سواء كانت سياسية أو إدارية أو اقتصادية، وعلى المستويين الوطني والدولي بالشكل الذي يمكن أفراد المخيم من ممارسة حقوقهم الاقتصادية بحرية دون أن يؤثروا على حقوق الآخرين ، أو يخلوا بالنظام العام في المخيمات.

ولأجل الإحاطة بالموضوع من كافة الجوانب لابد من تناول الآتي:

أولاً: أهمية الدراسة: تبدو أهمية الدراسة من أهمية مخيمات اللاجئين بشكل عام كمأوى لمجموعة بشرية اضطرتها ظروف الحرب والصراعات إلى مغادرة مناطق سكناها واللجوء إلى هذه المناطق الآمنة هذا من جهة، ومن جهة أخرى ترتبط هذه الأهمية أيضاً بضرورة أن لا تكون هذه المناطق الآمنة (المخيمات) عبارة عن مناطق احتجاز كبرى تمارس فيها ابشع صور الاستغلال الاقتصادي، وتقييد الحريات الاقتصادية، بل ينبغي أن تكون فرصة لمواصلة الحياة بظروف إنسانية تمكنهم من ممارسة حياتهم بشكل طبيعي في جميع المجالات، ومنها الجانب الاقتصادي، ولكن بشكل منظم يخضع لضوابط الإدارة المشروعة، وبالشكل الذي يخفف العبء عن الدول المضيفة لهم، وعدم دفعها إلى اتخاذ إجراءات قسرية تجاه اللاجئين، أو دفعهم للعمل خارج إرادتهم، مما يؤدي حتماً إلى المساس بحقوقهم وحرياتهم، فضلاً عن احتمال استغلال تلك الفئة من المجتمع في الجريمة المنظمة، من المنظمات الإرهابية، لأنها تمثل بيئة خصبة إذا لم

تتم معالجتها، وخاصة في الجانب الاقتصادي الذي يمثل البوابة الأسهل للدخول واستغلال اللاجئين للقيام بتلك الأعمال.

ثانياً: مشكلة البحث: تتمثل مشكلة الدراسة في الآتي:

1. انخفاض مستوى السيولة النقدية لدى أفراد المخيمات مما يقلص فرص فتح مشاريع اقتصادية صغيرة في حدود المخيم، وما يرافقه من انخفاض القوة الشرائية حيث سيكون الكساد هو النتيجة الطبيعية للبضائع والخدمات الموجودة في المخيم.
2. عدم وضوح المشروعية التي تخضع لها إدارة المخيمات في ممارستها لسلطات الضبط الإداري الاقتصادية، إذ تتأرجح بين كونها مشروعية عادية، وبين كونها مشروعية استثنائية، وما يترتب على ذلك من ضيق أو اتساع سلطات الضبط الإداري حسب الأحوال وما يجره من تقييد للحريات الاقتصادية للاجئين .
3. غياب عنصر المبادرة لدى إدارة المخيم في إنتاج مجتمع نشط اقتصادياً من خلال التحرك على منظمات المجتمع المدني، وشركات القطاع الخاص لاستغلال هذا التجمع الإنساني في توفير فرص عمل وإنشاء مشاريع صغيرة يمكن أن تولد أرباحاً كبيرة.

ثالثاً: فرضية الدراسة: تنطلق الدراسة من فرضية مفادها أن إدارة مخيم اللاجئين يمكن أن تلعب دوراً في تنشيط وتسهيل حركة العمل والمشاريع الصغيرة بالتزامها أولاً بقواعد المشروعية العادية في ممارستها لسلطات الضبط الإداري الاقتصادية، بالشكل الذي يحافظ على حقوق الأفراد القاطنين في المخيم، وثانياً بالتعاون مع المنظمات الإنسانية، والجهات الحكومية وغير الحكومية المعنية بحقوق الأنسان على الصعيدين الوطني والدولي، بل وحتى القطاع الخاص في سبيل توفير بيئة اقتصادية حاضنة لكل الأنشطة الاقتصادية المشروعة بالطريقة التي تبعد اللاجئين عن كل ما من شأنه إيقاعهم فريسة البطالة والفقر، وربما تحويلهم إلى مجموعة من الإرهابيين.

رابعاً: منهج الدراسة: سنعمد في دراستنا هذه إلى اتباع المنهج التحليلي لمشكلة البحث، وتطبيقاتها في مخيمات اللاجئين السوريين في تركيا والأردن والعراق وغيرها من الدول التي يتواجدون فيها، بالشكل الذي يسمح لنا بالوصول إلى انجع الحلول وافضل السبل لحل مشكلة الدراسة.

خامساً: هيكلية الدراسة: وفي سبيل ذلك سيتم تقسيم الدراسة على مبحثين، نخصص الأول للضبط الإداري الاقتصادي في مخيمات اللاجئين السوريين، من حيث التعريف والسلطات

الممنوحة لإدارة المخيم، ووسائلها في تنفيذ ذلك ، فضلاً عن المشروعية التي تخضع لها تلك الإدارة والرقابة عليها، فيما سنكرس الثاني للحديث عن أثر هذا الضبط الإداري الاقتصادي في حقوق وحريات اللاجئين في المخيمات وخاصة الاقتصادية منها، ثم نختم دراستنا بأهم الاستنتاجات والتوصيات ، والله الموفق.

المبحث الأول

الضبط الإداري الاقتصادي في مخيمات اللاجئين السوريين

يعد الضبط الإداري بصفة عامة، والاقتصادي منه بصفة خاصة، من اهم الامتيازات الممنوحة للإدارة، سواء في الظروف العادية، أو الاستثنائية، وتكون الإدارة فيه على تماس مباشر مع الأفراد، وهذا الأمر يسري على اللاجئين داخل المخيمات، التي لا بد أن تدار من قبل أجهزة الضبط الإداري، وبالتالي فإن تلك الأجهزة تقوم بإجراءات الضبط الإداري، ومنها الاقتصادية من اجل الحفاظ على النظام العام، داخل مخيمات اللاجئين السوريين، وربما تؤدي إلى المساس والتأثير على حقوق وحريات هذه الفئة القاطنة فيه.

والسؤال هنا، ما المقصود بالضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين السوريين؟ وما هي الوسائل الممنوحة لإدارة المخيم؟ وما هي المشروعية التي يخضع لها الضبط الإداري الاقتصادي؟

وفي سبيل الإجابة عن تلك الأسئلة فإننا سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، نخصص الأول للتعريف بالضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين السوريين، والثاني للكلام عن سلطات الضبط الإداري داخل تلك المخيمات والوسائل الممنوحة لها، أما المطلب الثالث فسنكرسه للحديث عن المشروعية التي يخضع لها الضبط الإداري الاقتصادي داخل المخيمات والرقابة عليها، وكما يأتي:

المطلب الأول

التعريف بالضبط الإداري الاقتصادي في مخيمات اللاجئين السوريين

عند العودة إلى آثار الفقه القانوني عموماً والقانون الإداري خصوصاً التي تتناول موضوعات الضبط الإداري لم نجد تعريفاً للضبط الإداري الاقتصادي، إنما انصبت اغلب تلك

التعريفات على الضبط الإداري بصفة عامة، وحتى بالنسبة لتعريف الضبط الإداري، فإنه لا يوجد تعريف مانع جامع، وقد اختلف الفقه في ذلك فقدد عرفه البعض من الناحية العضوية، التي تتمثل (الأجهزة التي تتولى الحفاظ على النظام العام، إذ يعرف بأنه مجموعة السلطات الحكومية العامة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن والصحة والسكينة العامة، وتحقيق الرفاهية، عن طريق تقييد بعض الحقوق والحريات العامة)[1]، في حين يعرفه البعض الآخر بالنظر إلى الجانب الموضوعي الذي يتجسد في النشاط الذي تقوم به أجهزة الضبط الإداري، فيعرف بأنه (مجموعة القواعد والأساليب والإجراءات التي تتخذها الإدارة بوصفها سلطة عامة، تهدف إلى تمكين الأفراد من التمتع بحقوقهم وحرياتهم، بغية الحفاظ على النظام العام في الدولة)[2]، وهناك من الفقه من يعرفه تعريفاً توفيقياً يجمع بين الجانبين، فيعرف بأنه (ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواهي ملزمة للأفراد لغرض تنظيم حرياتهم العامة أثناء ممارستهم لنشاط معين، بهدف حفظ النظام العام).[3]

ومن استعراض ما ورد آنفاً يتبين أن الضبط الإداري يهدف إلى الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة وهي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة ، ويقسم الضبط الإداري إلى نوعين، هما الضبط الإداري العام ، والذي يدخل ضمن التعريفات التي ذكرناها آنفاً، والضبط الإداري الخاص الذي يهدف إلى حماية النظام العام ولكن في مجالات محددة مثل تنظيم المرور، أو الصيد وقد شهد الضبط الإداري تطوراً نتيجة التطورات التي شهدها العالم، وبدأت مواضيع أخرى تدخل ضمن أهداف الضبط الإداري ومنها مكافحة الإرهاب [4]، والسؤال هنا هل يعد الضبط الإداري الاقتصادي من أنواع الضبط الإداري الخاص ؟

للإجابة على ذلك يرى جانب من الفقه[5] أن الضبط الإداري الخاص، هو الذي يتسم بعنصر الخصوصية، من حيث الهيئة التي تباشر ذلك النوع من الضبط، ومن حيث موضوع النشاط المراد تنظيمه، وتطبيقه على مجموعات معينة من الأفراد، وأخيراً من حيث الهدف أو

---

[1] الرقابة على دستورية القوانين، احمد كمال أبو المجد ، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، 1962، ص 286.

[2] النشاط الإداري (الضبط الإداري)، د. محمد أنس جعفر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص338.

[3] القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، د. طعيمة الجرف ، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1972، ص 225.

[4] الوسيط في القانون الإداري، د. ماهر صالح علاوي ، ط2، دار ابن الأثير، الموصل، 2012، ص 160.

[5] الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة – دراسة مقارنة، د. محمد محمود الروبي محمد ، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص 36 .

الغرض الذي يسعى لتحقيقه والذي يختلف عن الأغراض التقليدية للضبط الإداري العام ، ويضيف جانب آخر من الفقه[6] أن التطور الذي حصل لدور الدولة أوجد عناصر أخرى للنظام العام الذي تهدف الإدارة لحمايته والمحافظة عليه، ألا وهو النظام الاقتصادي، الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى سن التشريعات التي تمنح سلطات الضبط الإداري حماية النظام العام الاقتصادي ، وبعد التفحص والتمعن فيما سلف، يمكن القول بأن الضبط الإداري الاقتصادي في مخيمات اللاجئين السوريين هو أحد أنواع الضبط الإداري الخاص، الذي يمكن أن نعطي تعريفاً له ، فنقول بأنه (مجموعة القواعد والإجراءات الخاصة التي تتخذها سلطات الضبط الإداري في المخيم بهدف الحماية والحفاظ على النشاط الاقتصادي داخل المخيم).

المطلب الثاني

وسائل الضبط الإداري الاقتصادي في مخيمات اللاجئين السوريين

عند قيام أجهزة الضبط في مخيمات اللاجئين السوريين باتخاذ إجراءات الضبط الإداري الاقتصادي، لا بد لها من وسائل تمكنها من القيام بذلك، والسؤال هنا ما هي الوسائل التي يمكن تلجا إليها أجهزة الضبط الإداري داخل تلك المخيمات ؟

للإجابة على ذلك، نقول أن هيئات الضبط الإداري لكي تقوم بالضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين السوريين، فإنها تستعين ببعض الوسائل، وهي ذاتها التي تستعمل في الضبط الإداري العام التقليدي، إلا أنها تتميز بنوع من الخصوصية بما يتلاءم وطبيعة الهدف الذي ترمي إلى تحقيقه، وهي كما يأتي:

أولاً: أنظمة الضبط الإداري: يعد هذا النوع من الأنظمة من أهم الوسائل التي تلجأ إليها أجهزة الضبط الإداري، وهي تتضمن قواعد موضوعية عامة مجردة، تقوم بها تلك الأجهزة داخل المخيمات، وتؤدي في بعض الأحيان التي تقييد النشاط الاقتصادي الفردي والجماعي للأفراد، وتهدف من وراءه إلى حماية الحقوق الاقتصادية والصناعية والتجارية، بصفة خاصة، ومن ثم المصلحة العامة [7]، وبذلك تمثل هذه الأنظمة قيوداً على نشاط الأفراد، ومن ثم المساس بحوقهم

---

[6] سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، د. حسام مرسي ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص158.

[7] الملاءمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، د. طارق الجيار ، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص338 وما بعدها.

وحرياتهم، وهي تعد من اخطر وسائل الإدارة لممارسة نشاطها الضبطي [8]، أما فيما يتعلق بالأساليب التي يمكن أن تقوم بها تلك الأجهزة عن طريق تلك الأنظمة للقيام بالضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين السوريين فتتمثل، بالحظر، وهو منع ممارسة نشاط اقتصادي معين بصور كلية أو جزئية، والأذن السابق، ويكون بوجوب الحصول على موافقة أجهزة الضبط الإداري قبل ممارسة ذلك النشاط [9]، إضافة إلى الإخطار السابق، ويتمثل بوجوب إشعار أجهزة الضبط الإداري بممارسة النشاط الاقتصادي، وذلك لكي تقوم تلك الأجهزة باتخاذ إجراءات الحماية الخاصة بذلك النشاط [10]، علاوة على إجراءات أخرى يمكن أن تقوم بها تلك الأجهزة بواسطة أنظمة الضبط الإداري، وهي تنظيم النشاط الاقتصادي ذاته، سواء أكان ذلك النشاط فردياً أم جماعياً يقوم به اللاجئين السوريين داخل تلك المخيمات.

ثانياً: القرارات الإدارية الفردية: وهي القرارات التي تتعلق بفرد واحد، أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم، ومن الأمثلة عليها قرار تعيين شخص أو ترقية مجموعة كبيرة من الموظفين محددين بذواتهم [11]، والسؤال هنا ، هل يمكن لأجهزة الضبط الإداري الاقتصادي استعمال هذه الوسيلة داخل مخيمات اللاجئين من أجل تحقيق أهدافها؟

للإجابة على ذلك نقول أنه يمكن أن تلجأ أجهزة الضبط الإداري لتلك الوسيلة، وذلك عن طريق إصدار قرارات إدارية فردية لمنح إجازة ممارسة مهنة، أو من منح الرخصة لفتح محل تجاري، أو مزاولة نشاط معين [12]، ومن هنا يمكن القول بان لإدارة المخيم أن تلجأ للقرار الإداري الفردي في ممارسة نشاط الضبط الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين، ومن ثم تقييد حقوق وحريات اللاجئين.

ثالثاً: القوة المادية(التنفيذ الجبري): وهي وسائل مادية جبرية تلجأ إليها الإدارة لتنفيذ قرارتها المتعلقة بالضبط الإداري، في حالة عدم تنفيذها طواعية [13]، وتعد هذه الوسيلة من اخطر الوسائل الممنوحة للإدارة، لأنها تهدد الحقوق والحريات العامة، ويمكن أن تستغل من جانب الإدارة، وبالتالي الانحراف عن غاياتها، ومن ثم الإساءة في استعمال السلطة، لذلك يرى جانب

---

[8] القانون الإداري، د. سعاد الشرقاوي ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 74.

[9] أصول القانون الإداري . نظرية العمل والضبط الإداري، د. سامي جمال الدين ، بلا دار نشر، 1982، ص 162 وما بعدها.

[10] الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة – دراسة مقارنة، د. محمد محمود الروبي محمد ، مصدر سابقن ص 92.

[11] القرارات الإدارية ، د. أنس جعفر ، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 81.

[12] الوسيط في القانون الإداري، د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق، ص 167.

[13] القانون الإداري، د. محمد فؤاد عبد الباسط ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 160.

من الفقه[14] أن الأصل هو لجوء الإدارة إلى القضاء للحصول على حقوقها وإجبار الأفراد على التنفيذ، عليه فإن القوة المادية تعد استثناء من الأصل، وبالتالي يجب عدم التوسع في استعمالها إلا في أضيق نطاق، وأن تكون وفق ضوابط محددة ، ويمكن القول هنا أنه يمكن لإدارة مخيم اللاجئين استعمال القوة المادية في سبيل تحقيق الضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين السوريين، على أن لا يؤدي ذلك إلى المساس بحقوق وحريات اللاجئين بحجة تحقيق ذلك النوع من الضبط الإداري.

رابعاً: الجزاء الإداري: وهو احد التدابير التي تتخذها الإدارة بهدف الحفاظ على النظام العام، وقد يكون مالياً كالمصادرة، أو مقيداً للحرية كالاعتقال الإداري، أو مهنياً مثل سحب الترخيص أو الإغلاق المؤقت للمحل التجاري، أو المنشأة [15]، ومن الجدير بالذكر أن الإدارة عندما تمارس هذا النوع من الأساليب، فإنها تقوم به بوصفها جهة ضبط وليس سلطة قضائية، وعن طريقها تستطيع الإدارة أن تفرض قيوداً شديدة على الحريات الشخصية، أو مزاولة المهن المختلفة [16]، ومن هنا يمكن أن تقوم أجهزة الضبط الإداري لمخيمات اللاجئين السوريين، باستعمال هذا الإجراء بحجة المحافظة على النظام العام، ومن ثم الإضرار بهم اقتصادياً ، كونه يضر مادياً بالأشخاص المتخذ بحقهم هذا الجزاء.

المطلب الثالث

مشروعية الضبط الإداري الاقتصادي في مخيمات اللاجئين السوريين والرقابة عليها

أن الإجراءات التي تقوم بها أجهزة الضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين السوريين عن طريق الوسائل التي ذكرناها آنفاً ليست مطلقة، بل لها حدود يجب أن تقف عندها، ولا بد أن تخضع للرقابة في سبيل حماية حقوق وحريات الأفراد القاطنين داخل تلك المخيمات، والسؤال هنا، ما هي المشروعية التي تخضع لها أجهزة الضبط الإداري ؟ وما هي حدودها؟ وما هي الرقابة التي يمكن أن تخضع لها؟

---

[14] الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة، د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص 94.

[15] القانون الإداري ، د. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق ، ص 79.

[16] سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، د. حسام مرسي ، مصدر سابق، ص426.

يقصد بمبدأ المشروعية سيادة أحكام القانون، بأن يخضع الحكام والمحكومين لحكم القانون، وأن جميع التصرفات التي تتخذها الإدارة يجب تكون متوافقة مع القواعد القانونية النافذة في الدولة [17]، وعليه فإن سلطة الضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين مقيدة بهذا المبدأ، وإلا فإنها تكون عرضة للطعن القضائي، ولكن ذلك يختلف بحسب الظروف وفيما إذا كانت عادية أم استثنائية.

إن أعمال الإدارة تكون محكومة بمبدأ المشروعية، وهذا المبدأ يجب أن يستند إلى مصادر، منها داخلية، وفي مقدمتها الدساتير الوطنية، والتشريعات العادية، علاوة على التشريعات الفرعية [18]، وعلى الصعيد الدولي، فتقع في مقدمة تلك المصادر ميثاق الأمم المتحدة، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان [19]، ويترتب على ذلك إن الإدارة في ظل الظروف العادية، لها أن تتصرف وفقاً لتلك المصادر، ويجب عليها الالتزام بالقواعد القانونية في التعامل مع اللاجئين داخل المخيمات، وإلا فإنها ستكون عرضة للمساءلة القانونية، ومن ثم التعويض عن الإضرار التي تلحق باللاجئين، عن طريق الرقابة القضائية سواء القضاء العادي، أم الإداري، والسؤال هنا ما هي أعمال الضبط الإداري الاقتصادي التي تخضع لرقابة القضاء في ظل الظروف العادية ؟

للإجابة عن ذلك نقول أن رقابة القضاء تمتد إلى عدة أوجه من الأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري داخل تلك المخيمات، فأول ما يخضع للرقابة هو هدف الضبط الإداري، فإذا كان الهدف هو ليس لحماية النظام العام بعناصره التقليدية فقط وإنما مضافاً إليه الجانب الاقتصادي، ومن ثم تقييد الحريات أو المساس بالحقوق الاقتصادية، عندها ستكون عرضة للإلغاء القضائي، ومن ثم إثارة المساءلة تجاهها [20]، كما تمتد رقابة القضاء إلى الأسباب الدافعة التي أدت إلى تدخل سلطات الضبط الإداري في منع الأفراد من مزاولة نشاط ما، فيجب أن تكون الأسباب جدية وصحيحة تبرر اتخاذه[21]، علاوة على ذلك فإن القضاء يراقب وسيلة الضبط الإداري ذاتها، فيجب أن تكون الوسيلة متلائمة مع الحالة التي جعلت الإدارة تتدخل،

---

[17] القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء، د. سليمان محمد الطماوي ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 21 وما بعدها.

[18] القضاء الإداري في العراق، د. محمود خلف الجبوري ، ط2، دار المرتضى، بغداد، 2014، ص 35.

[19] من الاتفاقيات الدولية التي تعنى بحقوق اللاجئين، اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951، .

[20] النشاط الإداري (الضبط الإداري)، د. محمد أنس جعفر، مصدر سابق، ص 279.

[21] الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة – دراسة مقارنة، د. محمد محمود الروبي محمد ، مصدر سابق، ص 118.

فعلى سبيل المثال يجب عدم لجوء أجهزة الضبط الإداري إلى استعمال القوة إلا إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لمعالجة تلك الحالة.

أما في الظروف الاستثنائية فإن المشروعية العادية تتعطل لتحل محلها ما يسمى بمشروعية الأزمات، التي تبرر توسع الإجراءات والتصرفات التي تقوم بها الإدارة لمواجهة الظرف الاستثنائي [22]، فإذا ما حدثت ظروف استثنائية، سواء في داخل مخيمات اللاجئين، أو في الدولة المضيفة عموماً، عندها يمكن للإدارة التدخل لمواجهة ذلك الظرف، والمثال على ذلك حصول كوارث طبيعية تؤدي إلى ارتفاع أسعار السلع، أو حصول اضطرابات داخل المخيم ذاته تؤدي إلى حصول فوضى ومن ثم الإضرار بالمصالح الاقتصادية للاجئين السوريين، لذلك يرى جانب من الفقه[23] أن لجوء أجهزة الضبط الإداري إلى اتخاذ مثل تلك الإجراءات، هو وجود الحالة الواقعة القانونية أو المادية الطارئة التي تدفعها إلى التدخل السريع لمواجهة ذلك الظرف الاستثنائي، والحفاظ على الأمن وتسيير المرافق العامة في الدولة ، وقد نصت اتفاقية جنيف الخاصة بحقوق اللاجئين لسنة 1951 على إعفاء اللاجئين من التدابير الاستثنائية وذلك في المادة (8) التي نصت على أنه (حين يتعلق الأمر بالتدابير الاستثنائية التي يمكن أن تتخذ ..... أن تقوم في الحالات المناسبة بمنح إعفاءات لمثل هؤلاء اللاجئين)، وحتى في ظل هذه الظروف فإن أعمال الضبط الإداري تكون خاضعة لرقابة القضاء، ولكنها تختلف عن الرقابة في ظل الظروف العادية.

وعموماً فان الاصل في مشروعية الضبط الإداري الاقتصادية في مخيمات اللاجئين السوريين أنها مشروعية عادية ما لم يحصل ظرف استثنائي في المخيم ينقل المشروعية إلى مشروعية استثنائية تبيح لها استخدام وسائل استثنائية ، ومن تلك الظروف حصول آخرين حريق كبير في المخيم أو تمرد أو اقتتال بين أفراد أو مجموعات داخل المخيم.

المبحث الثاني

اثر الضبط الإداري الاقتصادي على حقوق وحريات اللاجئين السوريين

للضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين السوريين بعض الآثار على حقوق وحريات الأفراد القاطنين في تلك المخيمات، وهي تختلف بحسب طبيعة الهدف أو الغاية التي

[22] الوسيط في القانون الإداري، د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص 171.

[23] النشاط الإداري (الضبط الإداري)، د. محمد أنس جعفر، المصدر السابق، ص 92.

تأمل جهات الضبط الإداري تحقيقها، فيما لو تم عدم تخصيص تلك، أو في حالة تخصيصها، وفي هذا المبحث سنتحدث عن تلك الآثار، وذلك في مطلبين، نخصص الأول للكلام عن أثر الضبط الإداري الاقتصادي على تلك الحقوق والحريات في حالة عدم تخصيص أهداف ذلك الضبط الإداري، فيما سنكرس الثاني للحديث عن آثارها في حالة تخصيص الأهداف، وكما يأتي:

المطلب الأول

آثار الضبط الإداري الاقتصادي على الحقوق والحريات في ظل عمومية الأهداف

من المعلوم أن الغاية أو الهدف الرئيسي من أنشطة الضبط الإداري بصفة عامة، هي حماية النظام العام، والتي يكون من نتائجها بطبيعة الحال هو تحقيق المصلحة العامة، ولكن قد يحصل أن تلجأ الإدارة إلى اتخاذ إجراءات تتعلق بالضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين قد لا تؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة، بل تهدف إلى تحقيق غايات أخرى تؤدي إلى الإضرار أو المساس بحقوق وحريات اللاجئين، والسؤال هنا ما هي الحالات التي يمكن أن تضر تلك الحقوق والحريات، عن طريق الضبط الإداري الاقتصادي داخل تلك المخيمات؟

للإجابة على ذلك يمكن القول بأن هناك حالات يمكن أن تلجأ إليها الإدارة تؤدي إلى المساس بحقوق وحريات اللاجئين هي كما يأتي:

أولاً: استخدام سلطة الضبط الإداري لتحقيق منافع شخصية: وهنا تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى تحقيق أهداف لا ترمي إلى المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية وغير التقليدية، أو تحقيق الصالح العام، وإنما الهدف منها هو نفع شخصي لها أو لغيرها، وقد استقرت أحكام القضاء الإداري على الإقرار بعدم مشروعية قرارات الضبط الإداري الصادرة لتحقيق منافع شخصية [24].

ثانياً: استعمال سلطة الضبط الإداري الاقتصادي بدافع الانتقام: إذ قد تنحرف سلطة الضبط الإداري داخل مخيمات اللاجئين السوريين عن الغاية المحددة لها، وهي تحقيق المصلحة العامة، بدافع الانتقام والحاق الأذى باللاجئين، وفي ذلك انحراف واضح بالوسائل القانونية

[24] حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية – دراسة مقارنة، حبيب إبراهيم حماده الدليمي ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، 2007، ص 118.

الممنوحة لسلطة الضبط الإداري [25]، وعلى سبيل التمثيل يقوم احد أعضاء الضبط الإداري الاقتصادي بمنع احد اللاجئين من ممارسة الأنشطة الاقتصادية، لغرض الانتقام منه بسبب خلافات شخصية معه.

ثالثاً: استعمال سلطة الضبط الإداري الاقتصادي بدوافع سياسية: إذ قد تبتعد أجهزة الضبط الإداري عن جادة الصواب ولأسباب أو دوافع سياسية، ولذلك يكون لهذه الاعتبارات أثر كبير في فساد الإدارة في كثير من الدول وخاصة التي لم تتضج سياسياً ، ومن ثم الإضرار بحقوق وحريات الأفراد بجميع صورها وأشكالها [26]، عندئذ يصدر قرار ضبطي عن أجهزة الضبط الإداري لتحقيق هدف سياسي والذي يمثل انحرافاً عن الغاية الأساسية في حفظ النظام العام أو أعادته، فإذا صدر القرار الإداري الضبطي بقصد تحقيق هدف أو غرض سياسي فإنه يكون غير مشروعاً ومشوباً بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها[27]، ويمكن هنا لجهات الضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين أن تقوم بإجراءات معينة وبدوافع سياسية بقصد الإضرار بالنشاطات الاقتصادية لبعض اللاجئين على حساب فئة أخرى، نتيجة انتماءاتهم السياسية أو ولاءاتهم الحزبية، أو بسبب عدم توافق توجهاتهم تلك، مع توجهات الأحزاب المهيمنة على السلطة، أو الساحة السياسية في الدولة المضيفة.

المطلب الثاني

آثار الضبط الإداري الاقتصادي على الحقوق والحريات عند تخصيص الأهداف

الأصل في أنشطة الضبط الإداري المختلفة هو الحفاظ على النظام العام، وتحقيق المصلحة العامة، لكن في بعض الحالات يتم تخصيص الأهداف التي ترمي تلك الأجهزة إلى تحقيقها، ويتم ذلك عن طريق القوانين، أو التشريعات الفرعية، وفي هذه الحالة تكون الآثار المترتبة على الضبط الإداري الاقتصادي اقل وطأةً وتأثيراً على تلك الحقوق والحريات، لأن أهداف الإدارة محددة سلفاً، والقوانين عندما تعطي للإدارة اختصاصاً معيناً فإنها تحدده صراحة

[25] القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 393.

[26] القضاء الإداري– دراسة مقارنة، د. عمر محمد الشويكي ، ج1، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996، ص366.

[27] الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، زانا جلال سعيد ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2008، ص106.

أو ضمناً بالهدف الذي أنشأ من أجله [28]، إلا أن إجراءات الضبط الإداري يمكن أن يكون لها بعض الآثار على حقوق وحريات اللاجئين داخل المخيمات، والتي تتلخص في الآتي:

أولاً: استعمال سلطة الضبط الإداري الاقتصادي لتحقيق أغراض مالية للإدارة: في مثل هذه الحالة تقوم سلطات الضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين بإجراءات بقصد المحافظة على النظام العام الاقتصادي، الذي يعد هدفها من جراء إصدار قرارها الإداري في مجال الضبط الإداري، لكنها تخرج عن هذا الهدف الخاص، ومن ثم الإضرار بالمصالح الاقتصادية والمالية للمستهدفين بذلك الإجراء، وعندئذ يكون قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ومن ثم عرضة للإلغاء القضائي [29]، والمثال على ذلك قيام تلك الأجهزة بمصادرة مواد صناعية أو تجارية تعود للاجئين بحجة عدم استيفاء الشروط الخاصة بمزاولة المهنة، بهدف تحقيق أغراض مالية للإدارة.

ثانياً:إنحراف سلطة الضبط الإداري الاقتصادي باستعمال الإجراء: يتوجب على سلطة الضبط الإداري الاقتصادي، التقيد بالوسائل القانونية المحددة عند القيام بواجباتها، فإذا لم تبين القوانين تلك الوسائل فلسلطة الضبط الإداري الاقتصادي اختيار الوسائل الملائمة لتحقيق تلك الغاية، إلا أن سلطة الضبط قد تستخدم وسائل لا يجوز لها استخدامها، الأمر الذي يجعل تصرفها مشوباً بعيب الانحراف ومن ثم الإساءة باستعمال السلطة [30]، وقد تعمد سلطة الضبط الإداري الاقتصادي إلى اتباع إجراءات أكثر تعقيداً للحفاظ على النظام العام الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين السوريين، تحت ذريعة خصوصيتها، علاوة على خصوصية الهدف الذي تبتغي تحقيقه، وهو الحفاظ على النظام العام الاقتصادي داخل تلك المخيمات، الأمر الذي قد يدفع سلطة الضبط الإداري الاقتصادي إلى التخلص من ذلك بالانحراف عنه، وبالتالي المساس بحقوق وحريات اللاجئين داخل تلك المخيمات.

---

[28] نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية، د. هاشم عبد الرؤوف بسيوني ، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2007، ص 182.

[29] النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق– دراسة مقارنة، ماجد نجم عيدان ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين ،2000، ص278.

[30] حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية – دراسة مقارنة، حبيب إبراهيم حماده الدليمي ، مصدر سابق، ص 129.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من تفصيل هذه الدراسة اصبح لزاماً علينا أن نبين أهم الاستنتاجات التي توصلنا اليها، وبعض المقترحات التي نأمل أن تجد طريقاً للتطبيق في سبيل تعزيز حقوق وحريات الإنسان للاجئين السوريين داخل مخيمات اللاجئين ، وذلك في نقطتين وكما يأتي :.

أولاً: الاستنتاجات: خلصنا إلى مجموعة استنتاجات أهمها :.

1. خلت آثار الفقه القانوني عموماً والإداري منه خصوصاً من تعريف لمفهوم الضبط الإداري الاقتصادي، وأن اغلب التعريفات تناولت مفهوم الضبط الإداري بصورة عامة.
2. يمكننا تعريف الضبط الإداري الاقتصادي في مخيمات اللاجئين السوريين بأنه (مجموعة القواعد والإجراءات الخاصة التي تتخذها سلطات الضبط الإداري في المخيم بهدف الحماية والحفاظ على النشاط الاقتصادي داخل المخيم).
3. تطورت عناصر النظام العام فلم تعد تقتصر على العناصر التقليدية وهي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، بل اتسعت لتشمل جوانب أخرى ومنها النظام العام الاقتصادي.
4. تعددت الوسائل التي يمكن لأجهزة الضبط الإداري في الدول المضيفة للاجئين السوريين استعمالها في سبيل تحقيق الضبط الإداري الاقتصادي وهو ما قد يؤدي إلى المساس بحقوق وحريات اللاجئين السوريين داخل مخيمات اللاجئين ، إذا ما انحرفت تلك السلطات عن الأهداف العامة أو الخاصة المرسومة لها قانوناً.
5. إن المشروعية التي تخضع لها سلطات الضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين السوريين، هي مشروعية خاصة، سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية، وفي كل الاحوال ينبغي أن لا تتعارض مع اتفاقية جنيف لعام 1951 الخاصة بأوضاع اللاجئين.
6. للضبط الإداري الاقتصادي الأثر الواضح على حقوق وحريات الإنسان داخل مخيمات اللاجئين السوريين، سواء فيما يتصل بهدف الضبط الإداري الاقتصادي وهو الحفاظ على النظام، والمصلحة العامة، أو الحفاظ على النظام العام الاقتصادي، أو فيما يتعلق بتنفيذ الإجراءات المتبعة عند تخصيص أهداف الضبط الإداري وهي الحفاظ على النظام الاقتصادي.

ثانياً: التوصيات:. بناء على ما جاء أعلاه نوصي بما يأتي :.

1. ضرورة وضع تشريعات خاصة تنظم عمل سلطات الضبط الاقتصادي الخاصة باللاجئين، بما يتلائم مع اتفاقية جنيف لسنة 1951 الخاصة بأوضاع اللاجئين ويحافظ على حقوقهم وحرياتهم.
2. تحديد الأساليب التي يمكن لأجهزة الضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين بالشكل الذي يؤدي إلى حماية حقوق وحريات الإنسان داخل تلك المخيمات.
3. عدم تحديد الأنشطة الاقتصادية التي يمكن للاجئين السوريين القيام بها داخل تلك المخيمات بالشكل الذي يخفف من العبء الاقتصادي الذي يقع على عاتق الدول المضيفة، ويخفف من معاناتهم الاقتصادية.
4. تفعيل جانب الرقابة سواء على الصعيد الوطني أو الدولي على الأنشطة التي تقوم بها أجهزة الضبط الإداري الاقتصادي داخل مخيمات اللاجئين السوريين، لتعزيز حقوق الإنسان داخل تلك المخيمات.
5. انفتاح ادارة المخيم على القطاعين العام والخاص بقصد ايجاد فرص عمل للاجئين فيه واستغلال وقت الفراغ الذي يعانون منه في استثمار الايدي العاملة بأعمال مفيدة وابعادهم عن الافكار الهدامة.
6. تفعيل الادارة الذاتية للمخيم من خلال اختيار ادارة المخيم من بين القاطنين فيه تستطيع فهم مشاكلهم ومعاناتهم وتجد الحلول المناسبة لها ، على أن تخضع في عملها هذا لرقابة جهة ادارية أعلى.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

1. أصول القانون الإداري، نظرية العمل والضبط الإداري، د. سامي جمال الدين ، بلا دار نشر، 1982.
2. سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، د. حسام مرسي ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.
3. الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة ، د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980.
4. الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة – دراسة مقارنة ، د. محمد محمود الروبي محمد ، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.
5. القانون الإداري ، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، د. طعيمة الجرف ، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1972.
6. القانون الإداري ، د. سعاد الشرقاوي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
7. القانون الإداري، د. محمد فؤاد عبد الباسط ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
8. القرارات الإدارية ، د. أنس جعفر، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
9. القضاء الإداري– دراسة مقارنة ، د. عمر محمد الشويكي ، ج1، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996.
10. القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء، د. سليمان محمد الطماوي ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
11. القضاء الإداري ، د. ماجد راغب الحلو ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
12. القضاء الإداري في العراق، د. محمود خلف الجبوري ، ط2، دار المرتضى، بغداد، 2014.
13. الملاءمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، د. طارق الجيار ، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
14. النشاط الإداري (الضبط الإداري)، د. محمد أنس جعفر ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
15. نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية، د. هاشم عبد الرؤوف بسيوني ، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2007.

16. الوسيط في القانون الإداري، د. ماهر صالح علاوي ، ط2، دار ابن الأثير، الموصل، 2012.

ثانيا: الرسائل والاطاريح الجامعية:

1. حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية – دراسة مقارنة، حبيب إبراهيم حماده الدليمي ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، 2007.
2. الرقابة على دستورية القوانين ، احمد كمال أبو المجد ، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، 1962.
3. الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، زانا جلال سعيد ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2008.
4. النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق– دراسة مقارنة، ماجد نجم عيدان ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين ،2000.

ثالثاً: الاتفاقيات والمعاهدات الدولية:

1. اتفاقية جنيف لعام 1951الخاصة بأوضاع اللاجئين .