أحكام الضبط الإداري في التشريع العراقي
دراسة مقارنة

أ.م.د. مهند ضياء عبدالقادر
م.م. شامل هادي نجم
الجامعة المستنصرية / كلية القانون

ملخص

أن الإدارة وهي تؤدي واجباتها في تحقيق الصالح العام لابد لها أن تضع نظاما يضبط سلوك الأفراد داخل المجتمع في ممارستهم لحقوقهم وهو ما يسمى بالضبط الإداري، إذ تعد وظيفة الضبط الإداري من أهم الوظائف الإدارية التي تمس الحرية الشخصية للأفراد وحقوقهم . ورغم كل القيود التي ينفرد بها الضبط الإداري على حريات الأفراد فانه في النهاية يقوم على خدمة هؤلاء الأفراد بالحفاظ على النظام العام الذي تعود فائدته على المجتمع فلما كانت مصلحة الفرد من مصلحة الجماعة هنا يمكن أن نقول أن الضبط الإداري نعمة على الفرد، فالضبط الإداري هو عصب السير المنتظم والحسن للنظام العام، أن الدولة بواسطة سلطات الضبط الإداري تهدف إلى حماية امن الأفراد من المخاطر وسلامة حياتهم، وأيضا تهدف إلى حمايتهم من مخاطر الأمراض وانتشارها والمحافظة على السكينة العامة في المدن والأماكن العامة .

فإذا ما خرجت سلطات الضبط الإداري عن الحدود المرسومة لها قانونا فان أعمالها في هذا الشأن تكون غير مشروعة وتثار هنا مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضبطية وتكون جديرة بالإلغاء والتعويض أذا كان لذلك مقتضى .

Abstract

Any administration, when carrying out its duties to serve the public interests, must set out a system to control the behaviour of individuals within society in practicing their rights, which is known as administrative control. The function of administrative control is one of the most important administrative function that is related to the personal freedom and rights of individuals. Despite all of the restrictions it places on the freedoms of individuals, administrative control eventually enables those individuals to maintain public order, which in turn benefits the society. As the individual interests serves the society interests, it can be said that administrative control is a blessing for individuals. Administrative control is the lifeline of the organized movement of public order. Through administrative control authorities, the State tries to protect the security and safety of individuals from risks as well as from the risks and spread of diseases and maintain serenity in urban and public places.

If the administrative control, however, goes beyond the limits set for it by law, its acts will be illegal. This raises the notion of the administration liability for its acts, which may be rendered revocable and require compensation in there are grounds for that

مقدمة

يعد الضبط الإداري الوظيفة الأساسية للإدارة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دولة . وهذه الوظيفة الضبطية هي الأكثر خطورة وأهمية، وتبرز هذه الوظيفة كمظهر جوهري لوجود الدولة وكتعبير رئيسي عن سيادة السلطة الحاكمة . وترجع أهمية هذه الوظيفة وحيويتها وضرورتها بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور حيوية في المجتمع، فهي تهدف إلى حماية نظام الدولة وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، فتتولى حماية المجتمع ووقايته من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه وصحته وسكينته بما تفرضه من قرارات وأوامر تنفذ قسرا على ذوي الشأن. وقد ازدادت أهمية هذه الوظيفة بازدياد تدخل الدولة في جميع نواحي الحياة، ولا يتصور للمجتمع الإنساني وجود بدون نظام يضبط سلوك الفرد داخل المجتمع في ممارسته لحقوقه الطبيعية.

ويهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام بتنظيم ممارسة الأفراد لحريتهم وأنشطتهم الخاصة، وذلك باتخاذ تدابير تقيد بها هذه الحريات وتختلف شدتها حسب نوع الحرية المراد تقييدها، كما تتسع سلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية لمواجهة هذه الظروف.

مشكلة البحث

أن ظاهرة انتهاك الحقوق والحريات العامة في إجراءات سلطات الضبط الإداري، هي مجرمة ومرفوضة على صعيد التشريعات، ولكن المشكلة في الوقت الحاضر تكمن انه ازدادت اهتمامات الدول والحكومات الديمقراطية بالإضافة إلى المنظمات الدولية بمسالة حقوق الإنسان وحرياته واليات حمايتها إزاء سلطات الدولة وضمانها، غير أن التشريعات التقليدية ووسائلها المقررة أصبحت غير كافية لحمايتها وقاصرة في توفير الضمانات الكافية للحيلولة دون المساس بها من قبل الأجهزة الضبطية المكلفة بحماية النظام العام .

أهمية البحث

ليس للدولة مهمة ألا أن تنظم بالقانون احترام الحقوق والحريات العامة للأفراد بما يمكنهم من ممارسة هذه الحقوق والحريات ومن خلال هذه الأفكار الجديدة خضعت سلطة الضبط الإداري لمبدأ التحديد والتقييد ووضعت الحدود والضوابط التي يجب أن تلتزم بها لتلك السلطات في ممارستها سواء في الظروف الطبيعية أو الاستثنائية تبعا لذالك، فقد يكون تدخل سلطة الضبط الإداري في تنظيم الحرية بأساليب متفاوتة لا تفضي التضحية بها في سبيل الحفاظ على النظام العام . ويرجع أهمية الموضوع في معرفة ما لهذه الوظيفة من حيوية وضرورة بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور أهمية في المجتمع، فهي تهدف إلى حماية الدولة وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، فتولي حماية المجتمع ووقايته من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه وصحته وسكينته بما تفرضه من قرارات وأوامر تنفذ قسرا على ذوي الشأن أن دعت الضرورة لذلك، وقد ازدادت أهمية الموضوع بازدياد تدخل الدولة في جميع نواحي الحياة فقد تزايدت مسؤوليات الدولة واتسع نشاطها وتضاعفت صور تدخلها في أوجه النشاط الفردي بحكم مذاهب التدخل والرقابة . لذلك لم يعد المجتمع المعاصر يؤمن بالأفكار الفلسفية التي سادت في القرن الثامن عشر والتي كانت تترك جزءا من النشاط الفردي حرا دون تدخل الضبط الإداري . حيث كانت أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي والمالي تترك بحسب الأصل للحريات الفردية، حيث يقف دور الدولة عند الحد الضروري واللازم لضمان تمتع الأفراد بحقوقهم وحرياتهم المشروعة، غير انه اثبت أن النشاط الفردي لم يكن كفيلا بذاته ولا كافيا وحده لتحقيق المصالح الجماعية، وأحست بضرورة التدخل لتنظيم هذه الحقوق والحريات ولتحديد وسائل ممارستها وأهدافها بما يمنع من شرورها ويحقق الخير العام عن طريقها .

منهجية البحث

اعتمدنا في كتابة البحث على المنهج التحليلي والمقارن بين القانون الفرنسي والمصري والعراقي .

خطة البحث

اقتضت دراسة هذا الموضوع ومن اجل الإلمام والإحاطة به أن تكون خطة البحث مقسمة على النحو الأتي :

المبحث الأول : مفهوم سلطة الضبط الإداري .

المبحث الثاني : أغـــراض الضبـط الإداري .

المبحث الثالث : أساليب سلطة الضبط الإداري .

المبحث الأول
مفهوم سلطة الضبط الإداري

من المسلم به أن التشريعات في معظم دول العالم لم تتعرض لتعريف الضبط الإداري بصورة محددة وقاطعة، وإنما تناولت فقط أغراض الضبط، وحتى بالنسبة للأخيرة لم تتكفل بسرد كل أغراضه بصورة واضحة ومحددة، والسبب في ذلك يرجع إلى مرونة فكرة النظام العام، واختلافها باختلاف الزمان والمكان.

والغرض من الضبط الإداري، هو المحافظة على النظام العام داخل الدولة. ويختلف عن مهمة الضبط القضائي التي تتعلق بكشف الجرائم التي وقعت فعلا .

وبناءا على ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وعلى النحو الأتي :

المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري وأنواعه .

المطلب الثاني : طبيعة سلطة الضبط الإداري .

المطلب الثالث : تمييز الضبط الإداري عما يتشابه معه .

المطلب الأول
تعريف الضبط الإداري وأنواعه

سنتعرض في هذا المطلب لتعريف الضبط الإداري وبيان أنواعه وذلك من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول
تعريف الضبط الإداري

أن معظم النصوص التشريعية في دول العالم، وخاصة في فرنسا ومصر والعراق، لم تتعرض إلى تعريف الضبط الإداري بصورة محددة وقاطعة، وإنما حددت فقط أغراض الضبط، وحتى بالنسبة للأخير لم تتناول كل أغراض الضبط الإداري(١) .

في فرنسا نصت المادة (٩٧/فق١) من قانون تشريعات الضبط رقم ١٨٨٤/٤/٥ بان " هدف الضبط البلدي هو حسن النظام، والأمن والصحة العمومية"(٢) .

أما في مصر فان المادة (٣) من قانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ والخاص بهيئة الشرطة، نصت على أن تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في المجالات كافة، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات(٣).

أما المشرع العراقي لم يحدد تعريف للضبط الإداري فقد نصت المادة (١٨) من قانون وزارة الداخلية رقم ١٨٣ لسنة ١٩٨٠ على انه " تقوم مديرية الشرطة العامة بالمحافظة على النظام العام والإسهام في توطيد الأمن العام ومكافحة الأجرام باتخاذ الأساليب والوسائل العلمية والفنية

." وهو ما أكدته كذالك المادة (١٩) من القانون نفسه والتي نصت على أن " تباشر مديرية الأمن العامة المحافظة على سلامة وامن البلاد الداخلي (٤) .
يلاحظ أن المشرع سواء كان في فرنسا أو مصر أو العراق لم يضع تعريفا محددا للضبط الإداري، وإنما اكتفى بتحديد أغراضه، وترك تعريفه للفقه .
في فرنسا عرفه الفقيه دي لوبادير بانه " احد إشكال تدخل الإدارة التي تمارسه السلطات الإدارية لتقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام"(٥) .
كما تم تعريفه بأنه " شكل من أشكال عمل الإدارة والذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من اجل ضمان حفظ النظام"(٦).
أما في مصر فقد عرف الضبط الإداري بأنه "مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من اجل المحافظة على النظام العام في المجتمع"(٧). والبعض الأخر عرفه بأنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"(٨).
أما بالنسبة للفقه العراقي فقد عرف الضبط الإداري بتعاريف لا تختلف عن التعاريف التي أوردها الفقه في كل من فرنسا ومصر. حيث ذهب البعض إلى تعريفه بأنه "مجموعة الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام وللمحافظة عليه"(٩).
وعرفه البعض الأخر بأنه " نشاط إداري تمارسه السلطات العامة بقصد تحقيق النظام وحماية المرافق والأموال العامة "(١٠) .
وبناءا على ما تقدم من تعاريف وان اختلفت من حيث الصيغة ولكنها تشابهت من حيث المعنى بان الضبط الإداري يهدف إلى حماية النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة .
وفي ضوء ما سبق يمكن أن نورد تعريف للضبط الإداري بأنه " مجموعة الإجراءات والقيود الملزمة التي تفرضها السلطات الإدارية المختصة على حريات ونشاطات الإفراد بهدف المحافظة على النظام العام".
وأيان كان الأمر فان الضبط الإداري نظام وقائي تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة أفراده وسكينتهم، وهذا يتعلق بتقييد حريات وحقوق الأفراد بهدف حماية النظام العام في الدولة الأمر٢١٢ الذي يميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي ولضبط القضائي. كما أن الغرض منه هو تنظيم المجتمع تنظيما وقائيا بحيث يسمح للأفراد بممارسة حرياتهم في أطار من الدستور والقانون، وذلك دون أي تعارض أو مساس بحريات الغير، لان الضبط الإداري يكفل ممارسة الحرية المحمية قانونا ولا يتعارض معها، بل انه يخلق الظروف والأوضاع الكفيلة بممارستها، وفي نفس الوقت يعارض ويقابل ويواجهه الممارسات غير المحمية قانونا والمعارضة للنظام الاجتماعي(١١) .
ويتميز الضبط الإداري بعدد من الخصائص (١٢) :
أولا : نشاط إداري وقائي
هدف الضبط الإداري التدخل في نشاطات الأفراد بقصد تنظيمها لا تقييدها وذلك من اجل وقاية النظام العام في المجتمع، وبالتالي فهو أمر يتم بالإرادة المنفردة للإدارة وحدها ولا يجوز النزول عن ممارسته للغير .
ثانيا : نشاط مخصص للهدف
أهداف الضبط الإداري مخصصة لا يجوز للإدارة أن تخرج عليها أو تتخذ منها شعارا للوصول إلى أهداف أخرى مشروعة أو غي مشروعة ولا كان تصرفها مشوبا بعيب الانحراف، فالهدف من نشاطه هو وقاية النظام العام .
ثالثا : نشاط ذو حدود وضوابط
أذا كان نشاط الضبط الإداري يستند إلى السلطة العامة لتحقيق أغراضه ألا انه يخضع لسيادة القانون، كما أن جميع إجراءات الضبط تخضع للرقابة القضائية كمبدأ عام .

رابعا : نشاط يستند إلى السلطة العامة

فان نشاط الضبط الإداري يعتمد على ركن الأمر وفرض المشيئة فهو لا يستغني عن السلطة العامة، لأنه لا يقدم الأفراد على تحقيق أهداف النشاط الضابط طواعية وعن رضى، لذلك تستخدم الإدارة في مواجهتهم أساليب السلطة العامة، وفي بعض الأحيان أساليب القسر والقهر، وبالتالي فان نشاط الضبط يمارس سلطته بواسطة أعمال متنوعة، قانونية ومادية قادرة على إنقاذ أرادته .

خامسا : نشاط يستهدف حفظ النظام العام

نشاط الضبط يهدف إلى حفظ النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة .

الفرع الثاني
أنواع الضبط الإداري

يطلق على الضبط الإداري الذي يهدف إلى الحفاظ على النظام العام، الضبط الإداري العام، الذي يوجد بجانبه نوع اخر من الضبط يسمى الضبط الإداري الخاص .

أولا : الضبط الإداري العام

يهدف الضبط الإداري العام حماية النظام العام في كافة صورة ووقايته من الأخطار والانتهاكات قبل وقوعها، ومنع استمرارها أذا وقعت(١٣). أي فرض القيود على أنشطة أو حريات أو حقوق الأفراد المختلفة دون تمييز بين أنواعها، وبالتالي يعد الضبط الإداري العام من اكبر وظائف الدولة وواجباتها منذ ظهورها، ويرجع ذلك إلى القاعدة التي تقضي بان توقي الأضرار والجرائم قبل وقوعها أفضل وانجح من علاجها بعد وقوعها(١٤).

ثانيا : الضبط الإداري الخاص

يطلق على نظم قانونية خاصة تهدف إلى تحقيق أغراض خاصة، وذلك من الإخلال في أماكن معينة أو أنشطة معينة،(١٥) فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط لكل منها نطاقه القانوني الخاص به، ويحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحيتها(١٦). مثل قانون نظافة الميادين والطرق والشوارع المصري رقم (١٥٣) لسنة ١٩٥٣، وقانون الباعة المتجولين المصري رقم (٣٣) لسنة ١٩٥٧، وقد خذ المشرع العراقي على عاتقه بتشريع قانون حماية الآثار رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢، وكذلك قانون حماية المقابر الجماعية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٦ . أو حماية أنواع معينة من الحيوانات أو الطيور. وبهذا يضيف الضبط الإداري الخاص من خلال القوانين الخاصة به لسلطات الضبط الإداري العام في صدد الموضوعات التي يشملها بالتنظيم سلطات أقوى في مجال الأشراف والرقابة على نشاط الأفراد .

المطلب الثاني
طبيعة سلطة الضبط الإداري

انقسم فقه القانون العام في تحديد طبيعة الضبط الإداري إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول : الضبط الإداري وظيفة سياسية

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الضبط الإداري وظيفة سياسية بيد السلطة الحاكمة، وذهب احد مؤيدي هذا الاتجاه اعتباره سلطة رابعة من سلطات الدولة(١٧). وبالتالي فان الضبط الإداري ليست وظيفة إدارية محايدة بل وظيفة سياسية مهمته حماية النظام العام في المجتمع، غير انه في حقيقة الأمر، هو الأمن الذي تشعر به سلطات الحكم، وحتى امن المجتمع ليس سوى وجه من وجوه الأمن السياسي الذي ينشده الحاكم(١٨).غير أن هذا الاتجاه لم يلقى قبولا من جانب الفقه في شان قيام نظام عام سياسي يبرر قيام سلطة ضبط ذات طبيعة سياسية(١٩).

الاتجاه الثاني : الضبط سلطة أدارية محايدة

ذهب أنصار هذا الاتجاه بان الضبط الإداري سلطة قانونية محايدة من السلطات العامة تمارس في حدود القانون، تهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع، وهي لا تتحول إلى سلطة سياسية ألا أذا انحرفت في استعمال صلاحيتها(٢٠). أن السلطة حتى في الديمقراطيات كثيرا ما تنحرف في استعمال صلاحيتها بوضع قيود على الحرية تستهدف وقاية نظامها السياسي والاجتماعي من اتجاهات فكرية أو من نشاط سياسي، ولو لم يدعو إلى العنف أو القوة(٢١). ويؤكد البعض الأخر على حياده سلطة الضبط لان غايتها حماية النظام العام في المجتمع، وبالتالي فلا ينبغي أن تفهم وقاية النظام العام على انه حماية لنظام سياسي معين، أو مصالح طائفية أو حزبية متميزة عن مصلحة الجماعة، ومن ثم لا يصح أن يهدف الضبط إلى حماية السلطة في المجتمع باعتبارها أمرا مستقلا عن امن المجتمع ونظامها، غير أن الضبط الإداري قد يسخر قصدا لغايات سياسية، وهنا يقع الانحراف بسلطة الضبط الإداري عن غاياتها وأهدافها(٢٢).

ونحن نؤيد الاتجاه الثاني بان طبيعة الضبط الإداري وظيفة ضرورية ومحايدة هدفها حفظ النظام العام في المجتمع، والجهة المنوط بها القيام بتلك الوظيفة هي السلطة التنفيذية بالاشتراك مع بعض الجهات الأخرى، بهدف حفظ الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة، وهذا الهدف المرجو منها ألا انه في بعض الأحيان تتحول إلى وظيفة سياسية تخضع لأراء وفلسفة الفئة الحاكمة بهدف حماية السلطة وأشخاص الحكام أو مصالحهم الشخصية .

المطلب الثالث

تمييز الضبط الإداري عما يتشابه معه

من الأهمية الكبرى أن نميز بين الضبط الإداري وغيره من وجوه الضبط الأخرى التي قد تختلط به لذا لابد التمييز بينه وبين الضبط التشريعي والضبط القضائي، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب وعلى النحو التالي :

الفرع الأول

تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي

يختلف الضبط الإداري اختلافا جوهريا عن الضبط التشريعي من حيث المعيار الشكلي والموضوعي، فالأول تمارسه السلطة التنفيذية بينما الثاني تمارسه السلطة التشريعية، ويتمثل في القوانين التي تسن من قبل المشرع في شان تنظيم الحريات العامة للأفراد بوضع القواعد العامة التي يقتضيها هذا التنظيم، وينتهي دور المشرع عند هذا الحد(٢٣).

والأصل توجب القاعدة العامة أن تعمل سلطة الضبط الإداري في أطار القوانين والتشريعات الخاصة بالضبط وتنفيذا لها . بيد أن ذلك لا يحرمها من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيودا جديدة على الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من قرارات وتعليمات خاصة بالضبط(٢٤).

ومن خلال ما تقدم نلاحظ أن كل من الضبط الإداري والضبط التشريعي يتفق في أن كلا منهما ينصرف إلى تنظيم الحقوق والحريات العامة بقصد المحافظة على النظام العام على الرغم من اختلاف وسائل كل منهما، حيث تتمثل في الحالة الأولى في القرارات الفردية وتعليمات بينما تتمثل في الحالة الثانية في القوانين .

ويختلف الضبط الإداري عن الضبط التشريعي في النواحي التالية(٢٥):

١- من حيث السلطة : الضبط الإداري تختص السلطة التنفيذية بممارسته، أما تنفيذا للقوانين التي يصدرها البرلمان في هذا الشأن، أو عن طريق وسائل الضبط الإداري، أما الضبط التشريعي تمارسه السلطة التشريعية .

٢- من حيث الهدف : يهدف الضبط التشريعي إلى تنظيم ممارسة جميع الأفراد لحرياتهم في المجتمع والتي كفلها لهم الدستور، لذا يمكن للمشرع تنظيم أنواع معينة من النشاط الفردي وهو في تنظيمه لهذا النشاط لا يتقيد بأغراض النظام العام المعروفة ونما يتقيد بتحقيق المصلحة العامة، أما الضبط الإداري فيتقيد بأغراض وأهداف النظام العام .

٣- يستخدم الضبط التشريعي وسيلة سن القوانين، أما الضبط الإداري فيستخدم أساليب مختلفة مثل القرارات الفردية والأنظمة والتعليمات .

الفرع الثاني
تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

يقصد بالضبط القضائي مجموعة الإجراءات والقرارات التي تصدرها سلطة الضبط القضائي في التحري عن الجرائم بعد وقوعها والقبض على مرتكبيها، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من تثبت أدانته،(٢٦) ومن ثم يشارك الضبط القضائي الضبط الإداري في صيانة النظام العام وتأكيده لكن بأسلوب يختلف عن الضبط الإداري الذي يهدف إلى حماية النظام العام من خلال الحيلولة دون وقوع الجرائم(٢٧).

١- يتميز الضبط الإداري بأنه نشاط وقائي أو مانع من الإخلال أو الاستمرار في الإخلال بالنظام العام . أما الضبط القضائي فهو نشاط علاجي أي لاحق على ارتكاب الجرائم .

٢- المنازعات المتعلقة بالضبط لأداري تخضع لقواعد القانون الإداري، ويختص بنظرها القضاء الإداري، أما المنازعات المتعلقة بأعمال الضبط القضائي فأنها تدخل في اختصاص القضاء العادي(٢٨).

ومع ذلك رغم الاختلاف بين نوعي الضبط فهناك ثمة علاقة بينهما .

* فالأشخاص المكلفون بمهمة الضبط الإداري قد يباشرون أيضا مهمة الضبط القضائي، أي يجمعون بين الصفتين، فرجل الشرطة يكون من رجال الضبط الإداري في حالة تنظيمه لحركة المرور في الشوارع، ويكون في الوقت نفسه من رجال الضبط القضائي عند تحريره لمحضر تصادم بين سيارتين(٢٩).

*الضبط الإداري والضبط القضائي يكمل كل منهما الأخر، فالضبط الإداري يهدف إلى مراقبة نشاط الأفراد وتوجيهه بصورة تكفل منع الإخلال بالنظام العام قبل وقوعه . أما الضبط القضائي بما يحدثه من رهبه وخوف في نفوس الأفراد لما ينزله من عقاب على من تثبت أدانتهم، يقلل من احتمالات الإخلال بالنظام العام قبل وقوعه(٣٠).

وبناءا على ما تقدم نجد أن الضبط الإداري والقضائي يتفقان في أن كل منهما يهدف إلى المحافظة على النظام العام، ألا أنهما يختلفان من حيث السلطة والغرض والطبيعة .

١-الاختلاف من حيث السلطة :

حيث يمارس وظيفة الضبط القضائي السلطة القضائية ممثلة في رجال القضاء العادي . أما الضبط الإداري فتمارسه السلطة التنفيذية ممثلة في جهاتها الإدارية المختلفة وموظفيها مع ما يترتب على ذلك من خضوع على هؤلاء الموظفين في مباشرة هذه الوظيفة لسلطاتهم الرئاسية العليا .وقد تتجمع ولاية الضبط القضائي والضبط الإداري في يد شخص واحد مثل ضابط الشرطة(٣١).

٢-الاختلاف من حيث الغرض :

يهدف الضبط القضائي إلى أعادة النظام العام إلى وضعه الطبيعي بعد وقوع الجرائم، وذلك عن طريق ملاحقة المجرمين والقبض عليهم وتقديمهم للمحاكمة وتوقيع العقاب عليهم في حالة ثبوت أدانتهم لكي يكونوا عبرة لغيرهم.

أما الضبط الإداري الذي يهدف أساسا إلى منع وقوع الجرائم والاضطرابات أو الكوارث أو أثارة الفتن التي تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام أو في احد عناصره، وذلك من خلال التوجيهات والأوامر والنواهي التي تصدرها سلطة الضبط الإداري(٣٢).

٣-الاختلاف من حيث الطبيعة :

تعد القرارات التي تصدر من سلطة الضبط القضائي أعمالا قضائية لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أو التعويض أمام القضاء الإداري، بل تدخل في اختصاص القضاء العادي .

أما القرارات التي تصدرها سلطة الضبط الإداري فتعد قرارات أدارية مثل باقي القرارات الإدارية الأخرى ويجوز الطعن فيها بالإلغاء والتعويض أمام القضاء العادي(٣٣).

المبحث الثاني
أغراض الضبط الإداري

من المسلم به أن أغراض الضبط الإداري تنحصر في المحافظة على النظام العام وذلك بمنع الإخلال به وإعادة النظام العام إلى حالته الطبيعية والحد من الاستمرار في مثل هذا الإخلال، فإذا استهدفت سلطات الضبط الإداري تحقيق أغراض أخرى غير المحافظة على النظام العام كان تصرفها متسما بالانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، حتى لو كان هذا الغرض من أغراض المصلحة العامة .

لذالك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : المقصود بالنظام العام في مجال الضبط الإداري .

المطلب الثاني : التوسع في المدلول التقليدي للنظام العام .

المطلب الأول
المقصود بالنظام العام في مجال الضبط الإداري

أثارت فكرة النظام العام الخلاف بين الفقه الإداري والمدني حول تعريفه وحول وجوده القانوني، والسبب في ذالك إلى مرونة النظام العام وتطوره المستمر، فذهب بعض الفقهاء إلى إنكار وجود مفهوم قانوني للنظام العام، بسبب ما يستنتج من أحكام القضاء بصدد النظام العام من تعقيد وغموض ونسبيه، مما أضفى عليه أبهاما وغموضا يسلبانه أي وجود قانوني ويحولان دون وضعه في عداد الحقائق القانونية الكاملة، وبالتالي فالنظام العام يمكن أن يكون توجيها عاما أو مبدأ أعلى، ألا انه لا يمكن أن يكون مبدأ قانونيا(٣٤).

أذا كان مفهوم النظام العام مفهوما مرنا ونسبيا بسبب قوة التطور التي تحركه داخليا وتشكل قوته، ألا أن تلك المرونة لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تستبعد كل تحديد قانوني له . آذ انه ينظم مختلف النشاطات ويرتب علاقاتها، ويجعلها تتجه صوب هدف واحد هو حماية النظام الاجتماعي وتحقيق الانسجام في العلاقات الاجتماعية(٣٥).ويذهب الرأي الراجح في الفقه إلى أن للنظام العام مفهوما قانونيا، وبالتالي تترتب عليه أثار قانونية هامه، بالإضافة إلى ذلك فانه يقوم على فكرة الأولوية حيث ترجح المصلحة العامة على المصالح الخاصة، فالنظام العام ظاهرة قانونية الغرض منها حماية الأسس التي يقوم عليها المجتمع، ولذلك فالنظام العام يشمل النظام المادي والنظام الأدبي(٣٦).

فالنظام العام ظاهرة قانونية توجد في القانون الخاص كما توجد في القانون العام .

ففي القانون الخاص، نجدها في القانون المدني كقيد على حرية المتعاقدين، وفي القانون الدولي الخاص، كقيد على قواعد الإسناد لمصلحة القانون الوطني حيث تؤدي إلى استبعاد تطبيق القانون الأجنبي الواجب التطبيق، لأن حكمه يتعارض مع القواعد الجوهرية في القانون الوطني .

أما بالنسبة للقانون العام، فالقانون الدستوري يعتبر من النظام العام الذي لا يجوز مخالفته، وفي القانون الإداري تعتبر فكرة النظام العام من الأسس الرئيسية لهذا القانون، وفي قانون العقوبات كقاعدة إجرائية يترتب البطلان على مخالفتها، وفي القانون الدولي، توجد فكرة النظام العام وان كان دورها ضئيلا جدا لان هذا القانون لم يتكون بصفة كاملة(٣٧).

وبناء على ذلك يعرف النظام العام بأنه وضع أو حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، فهو المصالح الأساسية في المجتمع سواء كانت مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو خلقية، فالنظام العام هو حالة وليس قانونـــا، وهذه الحالة تكون مادية فتشمل المجتمع برمته، كما أنها أحيانا أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق وحتى المبادئ القانونية والاقتصادية(٣٨).

وللنظام العام مفهوم محدد يشتمل على ثلاثة عناصر تتمثل في حفظ الأمن العام، وحماية الصحة العامة، وتوفير السكينة العامة، وهي العناصر التي يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة عليها .

أولا : حفظ الأمن العام

يقصد بالأمن العام تحقيق الأمن والاستقرار والنظام وطمأنينة المواطنين في أنفسهم وأموالهم من أي خطر يمكن أن يقع عليهم، سواء كان مصدر الأخطار طبيعة كالفيضانات والزلازل والحرائق، أم كان مصدرها الإنسان مثل حوادث السيارات وارتكاب الجرائم والشغب(٣٩).

أن هدف سلطات الضبط هو حفظ النظام في كل أرجاء الدولة ودرء المخاطر ودفع العدوان عن الأشخاص والأموال، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف يتعين على سلطات الضبط اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتحقيق هذا الهدف .

ثانيا : حماية الصحة العامة

ويقصد بها كل الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة المواطنين ووقايته من أخطار الأمراض وانتشار الأوبئة . ويتضمن ذلك تنقية مياه الشرب، وضمان سلامة أنابيب المياه النقية ونظافتها، وكذلك تنظيم المجاري الصحية بأفضل الطرق لتصريفها(٤٠).

ثالثا : توفير السكينة العامة

ويعني بها كل ما من شانه أن يمس راحة المواطنين، أي المحافظة على السكون والهدوء في الطرق والأماكن العامة أو المناطق السكنية، وذلك بمنع كل ما من شانه أن يؤدي إلى الضوضاء ومضايقات للأفراد في أوقات الراحة(٤١).

وحماية القانون لسكينة المواطنين تبنى على عدة اعتبارات لعل من أهمها :

*أن حق الإنسان في حياة خالية من الضوضاء والإزعاج، هو حق دستوري على الدولة أن تكفله لمواطنيها .

*أن الضوضاء شكل من أشكال تلوث البيئة بالمفهوم العلمي والقانوني معا .

*للإنسان الحق في حياة خالية من التلوث .

*الفوائد العملية التي تعود على الدولة وعلى المواطنين من جراء تحقيق السكينة العامة .

المطلب الثاني
التوسع في المدلول التقليدي للنظام العام

أدى تطور الظروف الاجتماعية وازدياد تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة إلى تغير مفهوم النظام العام بالمدلول التقليدي والذي كان يقتصر على المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ومن ثم فقد ظهرت عناصر جديدة في أطار فكرة النظام العام، تسمح لسلطات الضبط الإداري التدخل لحمايتها.

أولا : المحافظة على الآداب العامة

من مظاهر التوسع في مفهوم النظام العام ظهور فكرة الآداب العامة كصورة متميزة له، تعمل سلطات الضبط الإداري على المحافظة عليها . بشرط اقترانه بأفعال مادية أو خارجية من شانها تهديد النظام العام في مظهره المادي(٤٢).

وقد عرف الدكتور عبدالرزاق السنهوري الآداب العامة ومعيارها في مجال القانون المدني على .... أن معيار الآداب العامة هو **الناموس الأدبي** الذي يسود العلاقات الاجتماعية في دولة معينة وزمن معين وهو مجموعة من القواعد وجد الناس أنفسهم ملزمين بأتباعها ولو لم يأمرهم القانون بذلك وهذا الناموس الأدبي هو وليد المعتقدات الموروثة والعادات المتأصلة وما جرى به العرف وتوضع عليه الناس . فالعوامل التي تكيف الناموس الأدبي كثيرة ومختلفة، وهي العادات والعرف والدين والتقاليد، والى جانب ذلك ميزان إنشائي يزن الحسن من القبيح ونوع من الإلهام البشري يميز بين الخير والشر(٤٣).

ولابد من التفرقة بين حالة ما أذا ترتب على الإخلال بالآداب العامة أثارة اضطرابات تؤدي إلى تعكير صفوة النظام العام بمفهومه التقليدي، والحالة التي لا يكون للإخلال بالآداب العامة هذا المظهر المادي الملموس .
ففي الحالة الأولى : من المسلم به أن سلطات الضبط الإداري التدخل للمحافظة على النظام العام بمنع الأعمال المنافية للآداب العامة، إذ أن ذلك يدخل في صميم وظيفتها.
أما الحالة الثانية : التي يترتب عليها مخالفة الآداب العامة مجرد إيذاء الشعور أو اضطراب الضمائر دون أن يؤدي ذلك إلى تحريك عوامل الشغب أو الاضطرابات التي تهدد بالإخلال بالنظام العام(٤٤).

ثانيا : المحافظة على جمال الرونق والمظهر

عرف جمال الرونق والمظهر بأنه " النظام الذي يهدف إلى حماية جمال الرونق والرواء للبيئة حفاظا على السكينة النفسية للأفراد والمقيمين في هذه البيئة.(٤٥)
ويقصد بالرونق المظهر الفني والجمالي للبيئة والشارع الذي يستمتع المارة برؤيته، ولم يكن هذا المظهر معتبرا من بين أغراض الضبط الإداري على أساس انه لم يكن مندرجا في مفهوم النظام العام بالمدلول التقليدي،(٤٦) غير أن جمال المدن ورونقها يدخل ضمن أغراض الضبط التقليدية بتوسع في مدلول السكينة العامة لتشمل المحافظة على السكينة النفسية التي يوفرها الارتياح الطبيعي لتذوق الجمال الفني في مجرى الحياة اليومية(٤٧). وللإنسان الحق في حماية حياته من خلال المحافظة على الجمال والمظهر والرونق.
وقد اجمع الفقه والقضاء الحق لسلطة الضبط الإداري التدخل في حماية جمال الرونق والرواء، وكذالك حقها في إصدار الأنظمة والتعليمات دون أن تستند هذه الأنظمة لنصوص تشريعية(٤٨).
وقد يؤدي التوسع في حالة جمال الرونق والمظهر، أو التوسع في مفهوم النظام العام باستخدام فكرة الآداب العامة إلى توسيع سلطات الضبط الإداري، أي فرض مزيد من القيود والضوابط على الحريات العامة، مما يؤدي إلى أن تصبح سلطة الضبط سلطة رقابة على الأخلاق والسلوك، ومن ثم عائقا للأفراد في حياتهم، لذا يحسن عدم التوسع في هذه الفكرة، بل وان يخضع القاضي في تقديرها لعناصر موضوعية مستمدة مما تعارف عليه أوسط الناس من قيم ومبادئ أخلاقية .

المبحث الثالث
أساليب سلطة الضبط الإداري

تتعدد الأساليب التي تلجا إليها هيئات الضبط الإداري أثناء مباشرتها لتلك الوظيفة العامة في سبيل المحافظة على النظام العام، فقد تتخذ هذه الأساليب ثلاثة صور فأما أن تكون قرارات تنظيمه عامة تتمثل بالأنظمة والتعليمات، أو قرارات إدارية فردية، وقد تتخذ شكل التنفيذ الجبري لأوامر الضبط .

المطلب الأول
الأنظمة والتعليمات

الأصل أن يتم تنظيم ممارسة الحريات عن طريق التشريع للمحافظة على هذه الحريات من تعسف السلطة أذا لم تقيد بالتشريع، ونظرا لجمود التشريع وعدم إمكانيته مواكبة التطور الذي يطرأ بالمجتمع، بدت الحاجة ماسة إلى وسيله أخرى تكمل النقص التشريعي، وبذلك ظهرت فكرة الأنظمة والتعليمات كأسلوب وقائي تلجأ له هيئات الضبط لتنظيم ممارسة الحريات العامة بهدف
المحافظة على النظام العام(٤٩).
وتعتبر الأنظمة والتعليمات من ابرز أساليب الضبط الإداري، وتتمثل في مجموعة القواعد العامة الموضوعية المجردة التي تضعها السلطة التنفيذية للمحافظة على النظام العام ويتعرض

مـن يخالفهـا للعقوبـة الجزائيـة، مثـل التعليمـات المروريـة وتعليمـات تنظـيم ممارسـة المهـن المختلفة(٥٠). وتهدف الأنظمة إلى تنظيم وضع قانوني يطبق على كل فرد يتواجد في ذلك المركز، وترجع أهمية وخطورة الأنظمة إلى كونها تصدر عن السلطة التنفيذية مستقلة التشريعات، كما أنها تمس حقوق وحريات الأفراد بتقيدها تلك الحقوق والحريات عن طريق الأوامر والنواهي وما تتضمنه في الغالب من توقيع عقوبات على المخالفين لأحكامها(٥١) .

وتتخذ أنظمة الضبط الإداري في تقييدها للنشاط الفردي صور مختلفة هي :

أولا : تنظيم النشاط

تكتفي الأنظمة الضبطية بتنظيم ممارسة النشاط الفردي من حيث وضع توجيهات معينة للأفراد بشأن ذلك النشاط وضمانا لحماية النظام العام، مثل أنظمة تنظيم مرور السيارات وأنظمة تنظيم المظاهرات السلمية في حدود القانون(٥٢) .

ثانيا : الأخطار

وهنا يرتفع تقييد النشاط قليلا إلى حد ضرورة أخطار السلطة المختصة مقدما قبل بدء ممارسة النشاط، ويعد الأخطار امرأ وسطا بين النظم الوقائية المانعة والنظم الرادعة لان الأخطار لا يؤدي مباشرة إلى اتخاذ تدبير وقائي محدد، وقد تكتفي السلطة المختصة باتخاذ كافة الإجراءات التي تقدر لزومها للحيلولة دون الإخلال بالنظام العام(٥٣) . والأخطار هو اقل صور الإجراءات مساسا بالحريات الفردية، حيث ينحصر في تقديم البيانات الواجب تقديمها إلى السلطة المختصة لتكون على علم بالنشاط الذي يرغب الفرد في ممارسته، فإذا كان الأخطار مستوفيا للشروط المطلوبة لا تستطيع الإدارة الاعتراض على ممارسة النشاط، أما أذا كان غير مستوفيا للشروط التي قررها القانون عندئذ يحق للإدارة الاعتراض على ممارسة النشاط(٥٤) .

وهنا سلطة الإدارة في الأخطار مقيدة لأنه يجوز للفرد ممارسة النشاط بمجرد انتهاء المدة التي حددها القانون لان سكوت الإدارة خلال تلك المدة يعتبر عدم اعتراضها على ممارسة النشاط .

ثالثا : الترخيص

قد تشترط الإدارة ضرورة الحصول على ترخيص من السلطات المختصة قبل القيام بنشاط معين(٥٥). والترخيص أجراء وقائي ومقرر لوقاية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية، أو لوقاية النشاط الفردي نفسه فيما لو ترك بدون تنظيم، وهو لهذا السبب يعتبر نظاما ضروريـــا(٥٦).

وهناك بعض القواعد يخضع لها الترخيص من اجل الحصول عليه هي :(٥٧)

١- الترخيص لا يكون ألا بالنسبة للحريات التي لم ينظمها الدستور أو القانون، فإذا تم تنظيمها فأنه لا يجوز للأنظمة الضبطية أن تنظمها ألا أذا أجاز الدستور أو القانون ذلك .

٢- وإذا أجاز الدستور أو القانون الترخيص، وجب على سلطات الضبط الإداري أن تتقيد بالشروط الموضوعية للحصول عليه، وعند توافر هذه الشروط التزمت الإدارة بمنح هذا الترخيص.

٣- أما الحريات التي لم ينظمها الدستور أو القانون فان الترخيص لا يجب أن يكون ألا أذا كانت هناك ضرورة تتطلبه بل وبقدر هذه الضرورة .

والإدارة عندما تضع شروطا معينة للحصول على الترخيص يجب أن لا تجعل من هذه الشروط سببا في تمتعها بسلطة تقديرية لمنح الترخيص أو رفضه بل يجب أن تكون الشروط الموضوعة مرتبطة بالهدف أو الغاية من الحصول على الترخيص وألا كانت غير مشروعة(٥٨).

رابعا : الحظر

يعتبر الحظر من الأساليب الوقائية ألمانعه، وقد استقر القضاء على أن الحظر المطلق والشامل الذي ينصب على نشاط جائز قانونا أو على ممارسة إحدى الحريات العامة، فانه يكون بمثابة إلغاء للحرية الفردية، وبالتالي يصبح غير مشروع.

أما أذا كان الحظر جزئيا أي مقصور على مكان معين أو يطبق في أوقات محددة ولا يصل إلى حد إلغاء أحدى الحريات العامة، فانه يكون مشروعا، مثل تنظيم وقوف بعض السيارات في أماكن معينة وحظر التجوال الذي يفرض في وقت معين(٥٩) .
ويقصد بالحظر هنا هو الحظر الجزئي أي الحظر المؤقت أو القاصر على أماكن محددة، لان صيانة النظام العام لا تستلزم بالضرورة أن يصل تقيد الحرية إلى درجة الحظر المطلق، لان القضاء لا يقر الحظر المطلق .

المطلب الثـاني
القـــرارات الفرديـــة

تتم ممارسة سلطة الضبط الإداري أيضا عن طريق إصدار قرارات فردية، وهي في جوهرها قرارات إدارية تستهدف الإدارة تطبيقها على فرد معين بذاته أو على عدد من الأفراد المعينين بذواتهم أو بصدد حالة محددة (٦٠).
وتتخذ القرارات الفردية صورا مختلفة بحسب الأحوال(٦١).
***الأمر** : وقد تتضمن هذه التدابير أمرا بعمل شئ، كالأمر الصادر بهدم منزل أيل للسقوط أو الاستيلاء عليه .
***النهي** : وقد تصدر بالامتناع عن عمل شئ معين، كالأمر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة في الطرق العامة أو أيقاف عرض فلم أو مسرحية .
***منح الترخيص** : وقد يتضمن التدبير الضبطي الموافقة على منح ترخيص بمزاولة نشاط معين، بعد أن تتوافر فيه كافة الشروط الواجب توافرها .
والأصل أن القرارات الفردية التي تصدرها الإدارة يجب أن تستند إلى قاعدة قانونية عامة، لذا فان القرارات الضبطية الفردية هي تجسيد لقاعدة ضبطية يضعها القانون أو يرسمها النظام(٦٢).
وقد اشترط القضاء شروطا معينة في القرارات الفردية حتى تصبح مشروعة، تتمثل في(٦٣) :
١- أن يصدر القرار الفردي في نطاق القوانين، فإذا صدر مخالفا للقانون كان غير مشروع وحق إلغاءه، وهذا الشرط ما هو ألا ترديد للقاعدة العامة التي لا تجيز للقاعدة الادني مخالفة القاعدة الأعلى .
٢- أن يكون القرار الفردي مبنيا على وقائع مادية حقيقية تستلزم صدوره، وألا كان معيبا .
٣- أن يكون قرار الضبط صادرا من سلطة الضبط المختصة محليا، وبذلك يكون القرار منفقا وقدرة هذه السلطة المحلية على تقدير الظروف المكانية والبيئية وطبيعة المكان واحتياجاته المختلفة، مثال على ذلك الشروط الصحية للسكن وملائمة البناء للمكان المقام عليه .
٤- أن يرتكز القرار الفردي على سبب صحيح ومشروع يسوغ لسلطة الضبط اتخاذه .
٥- أن يكون التدبير الضبطي لازما لحماية النظام العام .

المطلب الثالث
التنفيذ الجبري لأوامر الضبط

يعد التنفيذ الجبري اخطر وسيلة من وسائل الضبط الإداري وأكثرها تهديدا لحقوق وحريات الأفراد بما تتضمنه من أساليب القوة والقهر، لذالك فان الأصل لا تلجأ سلطة الضبط الإداري ليه ألا بأذن سابق من القضاء، واستثناءا على هذا الأصل، منحت سلطة الضبط الإداري الحق في استخدام القوة الجبرية للمحافظة على النظام العام في حالات معينة(٦٤).
وتنحصر حالات التنفيذ الجبري في الأتي :
الحالة الأولى : أذا وجد نص صريح في القوانين يبيح لسلطة الضبط الإداري استعمال هذا الحق(٦٥).
الحالة الثانية : لا يتم اللجوء إلى استخدام القوة الجبرية لتنفيذ الأمر ألا أذا رفض الأفراد عن التنفيذ اختيارا، كما يجب على الإدارة أن تترك للأفراد مدة معقولة من الوقت للقيام بهذا التنفيذ الاختياري، فإذا امتنعوا جاز للإدارة في هذه الحالة تنفيذ أوامر الضبط بالقوة الجبرية(٦٦).

الحالة الثالثة : لا تلجأ الإدارة إلى استخدام القوة الجبرية لتنفيذ أوامر الضبط الإداري ألا في حالة الضرورة، وبالقدر الذي تقتضيه حماية النظام العام، دون تعسف في استخدام القوة بدون مبرر(٦٧).

ولما كان التنفيذ الجبري يمثل اكبر خطر يهدد الأفراد في حرياتهم وحقوقهم، لذالك فقد جرى الفقه والقضاء على حصر استعمال هذا الحق في دائرة ضيقة، ويشترط لمشروعيته الشروط التالية (٦٨) :

١- أن يكون الإجراء أو الأمر الذي عمدت سلطات الضبط الإداري إلى تنفيذه بالقوة الجبرية مشروعا وفقا للقوانين والأنظمة .

٢- أن يكون في وسع الأفراد تنفيذ هذا الأمر أو الأجراء .

٣- أن يثبت امتناع الأفراد عن التنفيذ اختيارا، وان سلطات الضبط الإداري قد منحتهم المهلة الزمنية المعقولة للقيام بهذا التنفيذ .

٤- أن يكون استخدام القوة المادية الجبرية هي الوسيلة الوحيدة لإعادة النظام العام إلى طبيعته، وان يتم استخدامها بالقدر الذي تقتضيه الضرورة .

الخاتمة

الإدارة وهي تؤدي واجباتها في تحقيق المصلحة العامة لابد لها أن تضع نظاما يضبط سلوك الأفراد داخل المجتمع في ممارستهم لحقوقهم وهو ما يسمى بالضبط الإداري وهذا ما تناولناه في هذا البحث، حيث يعد الضبط الإداري الوظيفة الأساسية للإدارة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دولة ولا يتصور المجتمع الإنساني وجود بدون نظام يضبط سلوك الفرد داخل المجتمع في ممارسته لحقوقه الطبيعية، ويهدف إلى حماية النظام العام وعدم الإخلال به، والضبط الإداري يتسم بالطابع الوقائي، ويتميز عن مهمة الضبط القضائي التي تتعلق بكشف الجرائم التي وقعت فعلا .

ولقد اختلف الفقهاء في كل من فرنسا ومصر والعراق حول وضع تعريف محدد للضبط الإداري بصورة قاطعة، ويرجع سبب ذلك إلى مرونة فكرة النظام العام واختلاف مفهومه حسب الزمان والمكان. ولقد استعرضنا عدد من أراء الفقه الفرنسي والمصري والعراقي حول تعريف الضبط الإداري.

كما ينقسم الضبط الإداري إلى نوعين هما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص . فالأول عبارة عن مجموع الصلاحيات التي تسبغ بصورة عامة على هيئات الضبط للمحافظة على النظام العام . والثاني هو حماية النظام العام من الإخلال بزاوية أو ناحية معينة من نشاط معين.

كما اختلف الفقه في تحديد طبيعة الضبط الإداري إلى اتجاهين : الأول :- يرى انه وظيفة سياسية تسخر لخدمة نظام الحكم . والثاني :- يعتبره وظيفة إدارية محايدة هدفها حماية الأمن والنظام في الدولة تمارس سلطاتها في حدود القانون .

كذالك يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي وعن الضبط القضائي في عدة معايير للتمييز بينهم . كما تناولنا أغراض الضبط الإداري وان أهداف الضبط الإداري تنحصر في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة . وان مفهوم النظام العام في مجال الضبط الإداري لا يقتصر على النظام المادي فقط بمظهره الخارجي بل يتسع ليشمل النظام الأدبي، ومن ثم أجاز لهيئة الضبط الإداري أن تتدخل لحماية الآداب العامة باعتبارها عنصر من عناصر النظام العام . كذلك اهتم بحماية جمال البيئة وقد صدرت العديد من التشريعات التي تستهدف حماية جمال الرونق والرواء .

ولقد تناولنا في المبحث الثالث أساليب الضبط الإداري وتتعدد الأساليب التي تلجأ أليها هيئات الضبط الإداري أثناء مباشرتها لتلك الوظيفة العامة في المحافظة على النظام العام، فقد تتخذ هذه الأساليب شكل قرارات تنظيمية عامة تتمثل بالأنظمة والتعليمات، أو قرارات إدارية فردية، وقد تتخذ شكل التنفيذ الجبري لأوامر الضبط .

النتـــائـــج

١- أن وظيفة الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة غايتها حفظ النظام في المجتمع، وليست وظيفة سياسية تستهدف حماية السلطة والقائمين عليها أو حماية النظام السياسي، ذلك أنها لا تتحول إلى وظيفة سياسية لا أذا انحرفت في استعمال صلاحيتها وغلبت اعتبار حماية السلطة على حماية المجتمع في نظامه العام .

٢- تمتع جهة الإدارة بقدر من الحرية في اتخاذ قراراتها في أطار الشرعية، وتخضع في ذالك لرقابة القضاء لحماية الأفراد من تعسف جهة الإدارة .

٣- اتساع مفهوم فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري حيث لا تقتصر على النظام العام المادي، الأمن العام، السكينة العامة، والصحة العامة، بل أنها تتسع ليشمل ما يعرف بالنظام العام الأدبي أو الآداب والأخلاق العامة، والمحافظة على الجمال والرونق والرواء .

٤- تملك هيئات الضبط الإداري سلطة إصدار القرارات الملزمة لحماية النظام العام عن طريق ما تملكه من سلطات إصدار الأنظمة والتعليمات، والقرارات الفردية من اجل حماية النظام العام.

٥-تستعين سلطات الضبط الإداري في قيامها بعملها بعدد من الوسائل القانونية، من اجل تحقيق هدفها المتمثل في المحافظة على النظام العام .

التوصيات

١- نوصي بتفعيل دور الضبط الإداري على المستوى المحلي في سبيل حفظ النظام العام، وذلك بمنح المحافظ ومديري النواحي سلطات ضبط إداري على مستوى المحافظة أو القرية أو القرية أو المنطقة أسوة بما هو متبع في فرنسا .

٢- نوصي سلطات الضبط الإداري بالاهتمام بالإضافة للعنصر الأمني للنظام العام بباقي عناصر النظام العام الأخرى .

٣- على هيئات الضبط الإداري الاستفادة من تجارب الدول الأخرى خاصة فرنسا ومصر .

٤- نوصي بان يبسط القضاء رقابته على قرارات وأعمال الضبط الإداري بقوة ودون تردد لكون هذه الرقابة تعد الضمانة الفعالة والوسيلة الأكيدة والمهمة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف رجال الضبط الإداري وتعويض الأفراد أذا أقتضى ذلك .

الهوامش

١- د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠١١، ص.٦٦

٢- د. عادل السعد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٨، ص.٧٩

٣- المادة (٣) من قانون هيئة الشرطة المصري رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١.

٤- المادتين (١٨-١٩) من قانون وزارة الداخلية العراقي رقم ١٨٣ لسنة ١٩٨٠ .

٥- د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، مصدر سابق، ص.٦٩

٦- د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مصدر سابق، ص.٨٣

٧- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص.٣٩٠

٨- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص.٥٦٩

٩- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ١٩٩٦، ص.٧٥
١٠- د. ابراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٧، ص٥٢ .
١١- د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مصدر سابق، ص٨٩ .
١٢- د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مصدر سابق، ص٩١-.٩٢
١٣- د. علي محمد بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٩، ص.٢١٤
١٤- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٦، ص.٩٥
١٥- د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، بدون دار نشر، ص ٥٧٠ وما بعدها.
١٦- د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، مصدر سابق، ص.٧٨
١٧- د. محمد عصفور، البوليس الإداري، بدون دار نشر، ١٩٧٢، ص٢٥٠.
١٨- د. محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٠، ص٨ . ود. محمد عصفور، البوليس الإداري، مصدر سابق، ص٢٥٠.
١٩- د. محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص.٣٨
٢٠- د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مصدر سابق، ص.٩٤
٢١- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص.٣٦٣
٢٢- د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الحادية عشر، ١٩٦٢، ص.١١٢
٢٣- د. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص.١٣١
٢٤- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، مصدر سابق، ص.٣٩١
٢٥- د. ابراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، ١٩٩٧، ص.١٣٧
٢٦- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، مصدر سابق، ص٣٩١.
٢٧- د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العددان الثالث والرابع، السنة الثامنة والأربعون، ١٩٧٨، ص٢٧٣ وما بعدها .
٢٨- عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص.٣٩١
٢٩- د. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الإداري، دار الجامعة، بيروت، ١٩٨٩، ص.١٦١
٣٠- د. علي محمد بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٢١٥.
٣١- د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٣، ١٩٧٦، ص.٦٤٦
٣٢- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الجامعة، بيروت، ١٩٩٧، ص.١٧٨
٣٣- د. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مصدر سابق، ص١٢٩ وما بعدها .
٣٤- د. علي محمد بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص.٢١٦
٣٥- د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص.١٧

٣٦- د. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مصدر سابق، ص١٣٧.
٣٧- د. حسام مرسي، مصدر سابق، ص١٣٨،
٣٨- د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص.٤٨
٣٩- د. علي محمد بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص٢١٦-.٢١٧
٤٠- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص.٣٩٥
٤١- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٥٠١.
٤٢- د. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مصدر سابق، ص.١٥٦
٤٣- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، ص٤٠٠.
٤٤- د. محمد قدري حسن، القانون الإداري، الثراء للنشر والتوزيع، الاردن، ط١، ٢٠٠٩، ص٢٦٥-.٢٦٦
٤٥- د. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مصدر سابق، ص.١٦٠
٤٦- د. محمد قدري حسن، القانون الإداري، مصدر سابق، ص.٣٦٣
٤٧- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، هامش رقم ٤٩، ص.٣٦٩
٤٨- د. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مصدر سابق، ص.١٦٧
٤٩- د. محمد قدري حسن، القانون الإداري، مصدر سابق، ص٣٦٨.
٥٠- د. علي محمد بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مصدر سابق، ص.٢١٩
٥١- د. محمد قدري حسن، القانون الإداري، مصدر سابق، ص.٣٦٩
٥٢- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، مصدر سابق، ص.٣٩٧
٥٣- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص.٥٠٧
٥٤- د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مصدر سابق، ص.٢٢٦
٥٥- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص.٣٩٦
٥٦- د. عادل السعيد محمد أبو الخير، مصدر سابق، ص.٢٢٤
٥٧- د. محمد قدري حسن، مصدر سابق، ص.٣٧٣
٥٨- د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٥٠٦ وما بعدها.
٥٩- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص.٣٩٦
٦٠- د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص.٥٠٨
٦١- د. سليمان الطماوي، الضبط الإداري دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون ، دبي، السنة الأولى، العدد الأول، ١٩٩٣، ص.٢٧٩
٦٢- د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص٢٧٩.
٦٣- د. محمد قدري حسن، مصدر سابق، ص١٥٦ وما بعدها.
٦٤- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص٣٩٨.
٦٥- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٥، ١٩٨٤، ص.٥٧٤
٦٦- د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص.٥١٨
٦٧- د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مصدر سابق، ص.٢٦٤
٦٨- د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٥٧٨. ود. عادل السعيد محمد أبو الخير، مصدر سابق، ص٢٦٥.

المصـــادر

١- د. ابراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٧.
٢- د. ابراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، ١٩٩٧.
٣- د. ابـراهيم عبـد العزيـز شـيحا، الوسـيط فـي مبـادئ وأحكـام القـانون الإداري، دار الجامعـة، بيروت، ١٩٩٧.
٤- د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠١١.
٥- د. حسـام مرسـي، سـلطة الإدارة فـي مجـال الضـبط الإداري، منشـأة المعـارف، الإسـكندرية، ٢٠١٠.
٦- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
٧- د. سـليمان الطمـاوي، النظريـة العامـة للقـرارات الإداريـة، دار الفكـر العربـي، القـاهرة، ط٥، ١٩٨٤.
٨- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٩- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول.
١٠- د. عبـد الغنـي بسـيوني عبـدالله، النظريـة العامـة فـي القـانون الإداري، منشـأة المعـارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
١١- د. عادل السعد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٨.
١٢- د. علي محمد بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٩.
١٣- د. صـلاح الـدين فـوزي، المبـادئ العامـة غيـر مكتوبـة فـي القـانون الإداري، دار النهضـة العربية، ١٩٩٨.
١٤- د. مـاهر صـالح عـلاوي الجبـوري، مبـادئ القـانون الإداري، وزارة التعلـيم العـالي والبحـث العلمي، بغداد، ١٩٩٦.
١٥- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبـادئ القـانون الإداري، الكتـب للطباعـة والنشـر، بغداد، ١٩٩٦.
١٦- د. محمد عصفور، البوليس الإداري، بدون دار نشر، ١٩٧٢.
١٧- د. محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٥.
١٨- د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظـام العـام فـي مجـال الضـبط الإداري، دار النهضـة العربية، ١٩٩٢.
١٩- د. محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٠.
٢٠- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
٢١- د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة ، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنة الحادية عشرة، ١٩٦٢.
٢٢- د. محمد قدري حسن، القانون الإداري، الثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ط١، ٢٠٠٩.
٢٣- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دار الجامعة، بيروت، ١٩٨٨.
٢٤- د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، في ظل الاتجاهات الحديثة، بدون دار نشر.
٢٥- د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٣، ١٩٧٦.

البـحوث

١- د. سـليمان الطمـاوي، الضـبط الإداري دراسـة مقارنـة، بحـث منشـور، مجلـة الأمـن والقـانون، دبي، السنة الأولى، العدد الأول، ١٩٩٣.
٢- د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، بحث منشور، مجلة القانون والاقتصـاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العددان الثالث والرابع، السنة الثامنة والأربعون، ١٩٧٨.

التشريعات المصرية

١- قانون هيئة الشرطة المصري رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١.

التشريعات العراقية

١- قانون وزارة الداخلية العراقي رقم ١٨٣ لسنة ١٩٨٠.
٢- قانون حماية الآثار العراقي رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢.
٣- قانون حماية المقابر الجماعية رقم ٥ لسنة ٢٠٠٦.