وقائع المؤتمر العلمي البحثي الدوري الثامن للباحثين من حملة الشهادات العليا
شعبة البحوث والدراسات التربوية/ قسم الاعداد والتدريب وبالتعاون مع مركز البحوث والدراسات التربوية / وزارة التربية وجامعة بغداد / كلية التربية ابن رشد والجامعة المستنصرية – كلية التربية الاساسية والمنعقد تحت شعار
((الاستدامة ودورها في تنمية القطاع التربوي))
للمدة 12/2/2025

الضبط الإداري وحدوده
((دراسة نظرية مفاهيمية))

م.م. أحمد حسين علوان داود
مشاور قانوني/ شعبة التعليم الأهلي والأجنبي
وزارة التربية /مديرية تربية بغداد / الرصافة الثانية
قسم الاعداد والتدريب / قسم البحوث والدراسات التربوية

مستخلص البحث:
تنهض الإدارة العامة بوظيفة الضبط الإداري ، لتحافظ على النظام العام بعناصره المختلفة داخل المجتمع والدولة، فتحمي حقوق وحريات الأفراد من كل اعتداء عليها. وتتمتع الإدارة العامة في سبيل تحقيق ذلك بسلطات واسعة، إلا أن هذه السلطات ليست مطلقة لأن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة، حيث يجب على الإدارة العامة في الظروف العادية أن تمارس سلطات الضبط الإداري في نطاق مبدأ المشروعية وهي تخضع لرقابة القضاء على سلطاتها تلك، أما في الظروف الاستثنائية فإن سلطات هيئات الضبط الإداري، تتسع كثيراً حيث تجيز نظرية الظروف الاستثنائية لها اتخاذ تدابير والقيام بتصرفات لم تكن تعد مشروعة في ظل قواعد المشروعية العادية، بغية الحفاظ على النظام العام وضمان سلامة الدولة، وهذه النظرية هي نظرية منظمة دستورياً، بنصوص واضحة الدلالة، وذلك لأن قواعد المشروعية العادية لا تتيح لهيئات الضبط الإداري القيام بمهامها في الحفاظ على النظام العام، ولا توفر لها الوسائل القانونية التي تكفل لها القيام بمهامها، إلا أن هذه النظرية لا تؤدي إلى تحرر الإدارة من رقابة القضاء على أعمالها. ويأتي هذا البحث لتسليط الضوء على وظيفة الضبط الإداري ، وحدود سلطات هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، حتى لا تتجاوز هذه الهيئات الحدود المرسومة لها وتعتدي على حقوق وحريات الأفراد.

المقدمة
أن القانون هو القاعدة الأساسية التي تحكم وتنظم سلوكيات الأفراد وتصرفاتهم الإدارية فيما بينهم مثالنا في هذه المحافظة على النظام العام باتخاذ الاجراءات الكفيلة بحماية ارواح الناس وممتلكاتهم وراحتهم، ونظراً لإزدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات اتسع هذا المفهوم ليشمل الميادين .
إنَّ مهمة الضبط الإداري قد تزايدت اهميتها وضرورتها في الآونة الأخيرة وأصبحت امراً حتماً وضرورياً حتى لا تتحول ممارسات الحريات العامة واوجه النشاط الخاص إلى فوضى لأنه إذا كانت السلطة المطلقة مفسدة فإن الحرية المطلقة هي بدورها مفسدة مطلقة أو فوضى مطلقة وبذلك يتعين تحقيق التوازن التام بينهما حتى يتحقق للدولة الاستقرار والمناخ الدائم لتحقيق غايتها .
ونظراً لأن اعمال الضبط الاداري تتعلق مباشرة بحقوق وحريات الافراد، لذلك لا يمكن ان تكون مطلقة بل تكون مقيدة، بحيث يحقق التوازن بين المحافظة على النظام العام والحريات العامة للأفراد، وان هذا التقييد يكون بموجب القوانين ووفقاً لمبدأ المشروعية، أي بمعنى الضبط الإداري بحيث ان يلتزم بمبدأ المشروعية في تصرفاته، وأن السلطات التي يتمتع بها هيئات الضبط الاداري تختلف باختلاف الزمان والمكان، وإن سلطات الضبط الاداري في الظروف العادية، تختلف عنها في الظروف الاستثنائية، وفي كلا الحالتين تتقيد بمبدأ المشروعية .

ان ليس للدولة مهمة إلا أن تنظيم بالقانون احترام الحقوق والحريات العامة للأفراد بما يمكنهم من ممارسة هذه الحقوق والحريات ومن خلال هذه الافكار الجديدة خضعت سلطة الضبط الإداري نمبدأ التحديد والتقييد ووضعت الحدود والضوابط التي يجب أن تلتزم بها لتلك السلطات في ممارستها سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية تبعاً لذلك، فلقد روعي ان يكون تدخل سلطة الضبط الاداري في تنظيم الحرية بأساليب متفاوتة لا تفضي التضحية بها في سبيل الحفاظ على النظام العام ويرجع أهمية البحث 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، فتولى حماية المجتمع ووقايته من جميع الاخطاء.التي تهدده في أمنه وصحته وسكينته بما تفرضه من قرارات وأوامر تنفذ قسراً على ذوي الشأن إذا دعت الضرورة لذلك، ولقد ازدادات أهمية البحث 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 بالافكار الفلسفية التي سادت في القرن الثامن عشر والتي كانت لا ترى جزءاً من ترك النشاط الفردي حراً دون تدخل الضبط الإداري، إذ كانت أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي والمالي تترك بحسب الأصل للحريات الفردية، وإذ يقف دور الدولة عند الحد الضروري واللازم لضمان تمتع الافراد بحقوقهم وحرياتهم المشروعة، غير أنه ثبت ان النشاط الفردي لم يكن كفيلاً بذاته ولا كافياً وحده لتحقيق المصالح الجماعية، فلقد استشعرت الجماعات المعاصرة ان مصلحتها ترتبط بحقوق الافراد وحرياتهم العامة، واحست بضرورة التدخل لتنظيم هذه الحقوق والحريات والتحديد وسائل ممارستها واهدافها بما يمنع من شرورها ويحقق الخير العام عن طريقها .

أهداف البحث:

1. توضيح ماهية الضبط الإداري:

يهدف البحث إلى تعريف الضبط الإداري بشكل شامل من خلال دراسة مفهومه، وتحديد ماهيته ضمن النظام الإداري والقانوني. سيشمل ذلك شرح دور الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام، وضبط سلوك الأفراد والجماعات بما يتماشى مع المصالح العامة.

2. استكشاف أغراض الضبط الإداري:

الهدف هنا هو تحليل الأغراض الرئيسية للضبط الإداري، مثل حماية الأمن العام، الصحة العامة، النظام الاجتماعي، وحماية البيئة. سيتناول البحث كيفية استخدام الضبط الإداري لتحقيق هذه الأهداف، ومدى تأثير هذه الأغراض على تنظيم المجتمع والحفاظ على توازن العلاقات بين الأفراد والدولة.

3. دراسة حدود سلطات الضبط الإداري:

يهدف البحث إلى تحديد حدود سلطات الضبط الإداري من خلال دراسة التشريعات والضوابط القانونية التي تنظم هذه السلطات. سيتناول البحث كيفية تحديد نطاق الصلاحيات التي تمنح للسلطات التنفيذية في تنفيذ الضبط الإداري، وكيفية ضمان عدم تجاوز هذه الصلاحيات لحقوق الأفراد وحرياتهم.

4. تحليل العلاقة بين الضبط الإداري وحقوق الأفراد:

يهدف البحث إلى مناقشة العلاقة بين الضبط الإداري وحقوق الأفراد، وكيفية تحقيق توازن بين ضرورة الحفاظ على النظام العام وحماية حقوق الإنسان. سيتم التركيز على كيفية ضمان عدم تعسف السلطات الإدارية في ممارسة هذه الصلاحيات، وكيفية حماية الحقوق الأساسية للأفراد في ضوء ممارسات الضبط الإداري.

5.مراجعة الآليات القانونية لضبط سلطات الضبط الإداري:

الهدف هنا هو دراسة الآليات القانونية التي تعمل على ضبط حدود الضبط الإداري، مثل الرقابة القضائية والتشريعية، ومدى فاعلية هذه الآليات في تقليص المخاطر المرتبطة بتجاوز السلطات. سيتم فحص دور المحاكم في مراقبة تطبيق الضبط الإداري وكيفية ضمان عدم تعدي هذه السلطات على الحقوق الشخصية للأفراد.

6. تقديم توصيات لتحسين تنظيم الضبط الإداري:

بناءً على التحليل المستفيض، يسعى البحث إلى اقتراح حلول أو توصيات لتطوير الضبط الإداري، بما يحقق توازنًا بين الحفاظ على النظام العام وحماية الحقوق الفردية. سيتم تحديد نقاط القوة والضعف في النظام الحالي واقتراح طرق لتعزيز الرقابة وتحسين التشريعات المرتبطة به.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في دراسة الضبط الإداري بوصفه أداة أساسية تستخدمها السلطات العامة لتنظيم الحياة العامة والحفاظ على النظام، مع تحديد حدود هذه السلطات وكيفية تأثيرها على حقوق الأفراد. على الرغم من أن الضبط الإداري يعد جزءًا أساسيًا في الحفاظ على الأمن والنظام في المجتمع، إلا أنه يثير العديد من التساؤلات القانونية والاجتماعية حول مدى مشروعيته وحدوده في مواجهة حقوق الأفراد وحرياتهم.

اشكالية البحث تكمن في النقاط التالية:

1. ما هي حدود سلطات الضبط الإداري؟ وهل هناك ضوابط قانونية تضمن عدم تجاوزها؟
2. كيف يمكن تحقيق التوازن بين ممارسات الضبط الإداري وحماية حقوق الأفراد؟ وهل يمكن أن يشكل الضبط الإداري انتهاكًا لحقوق الإنسان في بعض الحالات؟
3. هل توجد آليات فعالة للرقابة على الضبط الإداري من أجل منع التجاوزات أو إساءة الاستخدام؟
4. ما هي أغراض الضبط الإداري؟ وهل هذه الأغراض تحقق مصلحة عامة فعلية دون الإضرار بحقوق الأفراد؟

إن مشكلة البحث تتعلق بالتحديات التي قد تنشأ عندما تتداخل سلطات الضبط الإداري مع حقوق الأفراد وحرياتهم. من المهم أن يحقق الضبط الإداري أهدافه في الحفاظ على النظام العام والأمن دون أن يفرط في استخدام سلطاته، وهو ما يثير تساؤلات حول مدى توافر الضمانات القانونية لحماية الأفراد من أي تعديات قد تحدث نتيجة لهذه السلطات.

اهمية البحث

يكتسب هذا البحث أهمية كبيرة في فهم دور الضبط الإداري في تنظيم الحياة العامة وضمان الأمن، مع تحديد حدود سلطات الضبط الإداري وكيفية التأكد من أنها لا تتجاوز الحقوق والحريات الفردية. يسهم البحث في تقديم إجابات قانونية حول كيفية تحقيق التوازن بين السلطات العامة وحقوق الأفراد، كما يعزز الوعي القانوني بأهمية وجود آليات رقابية فعّالة على ممارسات الضبط الإداري. من خلال ذلك، يساعد البحث في تطوير نظم قانونية وإدارية أكثر توازنًا وفاعلية في مواجهة التحديات المعاصرة التي قد تنشأ بين الأمن العام وحماية حقوق الإنسان.

فرضية البحث

فرضية البحث هي أن الضبط الإداري، رغم كونه أداة فعّالة للحفاظ على النظام العام والأمن في المجتمع، قد يؤدي في بعض الأحيان إلى تجاوز حدود السلطة والإضرار بحقوق الأفراد وحرياتهم إذا لم تكن هناك ضوابط قانونية وآليات رقابة فعّالة. وعليه، فإن تحديد حدود سلطات الضبط الإداري وتوفير آليات رقابة صارمة يمكن أن يساهم في تحقيق توازن بين حماية النظام العام وحماية حقوق الأفراد، وبالتالي فإن وجود قوانين واضحة ورقابة قضائية تلعب دورًا محوريًا في ضمان عدم التعدي على حقوق الإنسان.

منهجية البحث:

يتبنى هذا البحث المنهج التحليلي لدراسة "الضبط الإداري وحدوده"، حيث يعتمد على تحليل النصوص القانونية واللوائح الإدارية ذات الصلة، بالإضافة إلى دراسة الحالات العملية المتعلقة بتطبيق الضبط الإداري. سيتم استخدام هذا المنهج لتحليل مختلف الجوانب المتعلقة بالضبط الإداري، بما في ذلك:

1. تحليل ماهية الضبط الإداري وأغراضه القانونية والاجتماعية.
2. دراسة حدود سلطات الضبط الإداري من خلال فحص القوانين والتشريعات ذات الصلة.
3. تحليل الآليات القانونية لضبط ممارسات الضبط الإداري، ودور الرقابة القضائية في ضمان عدم تجاوز هذه السلطات.
4. مقارنة تطبيقات الضبط الإداري في نظم قانونية مختلفة (إن أمكن) لفهم التحديات والفرص في تنظيمه.

كما سيتضمن البحث مراجعة نقدية للأنظمة القانونية الحالية، وتقييم فعالية الإجراءات الرقابية التي تحكم الضبط الإداري، مع محاولة الوصول إلى توصيات لتحسين التوازن بين الأمن العام وحماية حقوق الأفراد.

هيكلية البحث

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري، وفيه مطلبان
المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري
المطلب الثاني : تقسيمات الضبط الإداري
المبحث الثاني: اغراض الضبط الإداري واساليبه، وفيه مطلبان
المطلب الأول: اغراض الضبط الإداري.
المطلب الثاني : اساليب الضبط الإداري.
المبحث الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري، وفيه مطلبان
المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الاداري في الظروف العادية.
المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري

ان الضبط الإداري هو وظيفة من أهم الوظائف التي تتمتع بها الادارة وتتمثل اصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، عن طريق اصدار القرارات اللائحية والضرورية واستخدام القوة المادية، مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية. ويعد الضبط الإداري بما يقوم به من حفظ للنظام العام في المجتمع نوعاً هاماً من المرافق العامة رغم خصوصياته التي برزت دراسته منفرداً، لذلك يقال أحياناً مرافقة الشرطة أو مرافقة الضبط ، ولا خطأ في ذلك أو تجاوز.

والضبط الإداري تعبير اصطلح اطلاقه على معنيين مختلفين احدهما وظيفي والآخر موضوعي أو شكلي.

اما الاصطلاح الوظيفي النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتضمن تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام، وعكس ذلك يتميز الضبط الإداري بما يترتب عليه من تقييد للحريات الفردية، بما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع[1] بعناصره الثلاثة وهي:

1- تقرير الأمن العام.
2- توفير السكينة العامة.
3- صيانة الصحة العامة.

أما الاصطلاح العضوي: فيقصد به السلطة التنفيذية ممثلة في جهاتها الإدارية وموظفيها الذين يمارسون هذا النشاط [2].

ومن خلال ما تم ذكره، فإن موضوع دراسة الضبط الإداري يتناول مجموعة القواعد والتدابير الفردية التي تتخذها السلطة الإدارية بقصد تنظيم كيفية ممارسة الافراد لحقوقهم وحرياتهم مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام بمدلولاته السابق ذكرها.

وتباشر السلطات الإدارية هذه الوظيفة عن طريق ما تصدره من قرارات تنظيمية ولوائح ضبط أو قرارات فردية أو تراخيص.

هذا ويكمن اساس سلطات الضبط الإداري في أن الحقوق والحريات التي يتمتع بها الفرد، فهو بذلك ضرورة لا غنى عنها في كل مجتمع قوامه مبدأ سيادة القانون.

من خلال ما تقدم سوف نتطرق لتعريف الضبط الإداري وتقسيماته ونتناوله من مبحث مكون من مطلبين.

---

[1] عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية ، العددان ٣ و ٤ ، السنة ٤٨، ص ٣٧٦.

[2] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص6

المطلب الأول

تعريف الضبط الإداري

يقصد بالضبط الإداري بمعناه العام مجموعة الاجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن الصحة، السكينة. ويلاحظ بأن المشرع سواء في مصر أو العراق لم يضع تعريفاً محدداً للضبط الإداري، وأنما اكتفى بتحديد أغراضه، وترك تعريفه للفقه والقضاء. ويعرف الضبط الإداري بأنه مظهر من مظاهر عمل الإداري يتمثل في تنظيم حريات الافراد حماية للنظام العام [1]. بينما يعرف الدكتور بشير مسكوني بأنه مظهر من مظاهر نشاط الادارة العامة يراد بها ممارسة هيئات إدارية معينة اختصاصات فرض قيود على حريات الافراد وحماية النظام)) [2].

ويعرفه الدكتور عبد الغني بسيوني بأنه مجموع الاجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من اجل المحافظة على النظام العام في المجتمع))[3] من خلال ما تقدم نلاحظ بأن كل التعاريف المذكورة أعلاه اختلفت من حيث الصيغة ولكنها تشابهت من حيث المعنى بأن الضبط الإداري يهدف إلى حماية النظام العام. هذا وارجح التعاريف في نظرنا هو تعريف الدكتور عبد الغني بسيوني والسبب في ذلك أنه اعتبر الضبط الإداري بأنه مجموعة الاجراءات التي تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام العام في المجتمع وضمان سلامة كيانها واستقرارها وتوفر الخدمات اللازمة لمواطنها وكل ذلك من أجل تحقيق الصالح العام. وأياً كان الأمر فأن الضبط الإداري نظام وقائي تتولى فيه الإدارية حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة افراده وسكينتهم، ويتعلق بتقييد حريات وحقوق الافراد بهدف حماية النظام العام في الدولة وهذا المعنى يميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي والضبط القضائي.

ويمكن اعطاء تعريفات كثيرة ومتنوعة للضبط الإداري ومن زوايا متعددة غير ان القضاء ركز كثيراً على معيارين للتعريف بالضبط وهما المعيار الموضوعي والمعيار العضوي [4]. المعيار العضوي يعني الضبط الإداري أنه مجموعة من الاجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والاجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام، ويجري الحديث حينئذ عن الهيئات التي تتكفل بعملية الضبط وعن اعوان الضبط والاشخاص المكلفين بتنفيذ الانظمة وحفظ النظام.

المعيار الموضوعي (المادي) من منطلق هذا المعيار يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الاجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام، أو أن الضبط الإداري يكمن في احد نشاطات السلطات الإدارية وهذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري، ويمثل هذا النشاط مجموع التدخلات التي تجسد شكل تنظيمات تهدف من جهة إلى رفع القيود على حرية الأفراد الممارستهم لبعض النشاطات، ومن جهة أخرى إلى حماية النظام العمومي [5].

---

[1] . نجيب خلف الجبوري القانون الاداري، مكتبة يادكار السليمانية، ٢٠١٧، ص ١٤٢.
[2] . صبيح بشير مسكوني القضاء الإداري في الجمهورية الليبية، منشورات جامعة بنغازي كلية الحقوق ١٩٧٤، ص ٦٥.
[3] . عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٣٥.
[4] . ينظر: حسين طاهري ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة دار الخلدونية ـ الجزائر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص 235.
[5] . طعيمة الجرف ، المصدر السابق، ص ٢٩١.

المطلب الثاني

تقسيمات الضبط الإداري

يصنف الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام ممارسة كافة السلطات الإدارية ويمارس تجاه كافة الأنشطة الفردية، وضبط إداري خاص تمارس بعض السلطات الإدارية لتنظيم نشاط فردي معين محدد بصورة دقيقة وعليه سوف نتناول هذا المطلب في فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

1- الضبط الإداري العام:

هو الضبط في مفهومة الأساسي كوظيفة أولى جوهرية بالإدارة العامة وهو يتضمن النشاط الفردي والحريات الفردية بوضع الضوابط والقيود التي تستهدف وقاية وحماية النظام العام في كل مجالات النشاط الفردي، ومن ثم نجد أن الضابط الإداري هو الأصل والقاعدة العامة الأساسية حينما نتكلم عن الضبط الإداري كوظيفة إدارية [1].

2- الضبط الإداري الخاص:

ويقصد به حماية النظام العام من زاوية أو ناحية معينة من نشاط الأفراد ومن تلك القرارات الصادرة بتنظيم نشاط صيد الحيوانات النادرة، ويقصد بالضبط الإداري الخاص صيانة النظام بطريقة معينة من ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي ويتميز الضبط الأداري الخاص بأن له نظام قانوني خاص في مجالات محددة بالذات فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط ويكون له نظام منها نظامه القانوني الخاص به يحدد هيئات الضبط المختصة في كل المجالات ومدى صلاحيتها [2].

ومن أمثلة قوانين الضبط الإداري الخاص في مصر القانون رقم (١٥٣) لسنة ١٩٥٣ في شأن نظافة الميادي والطرق والشوارع وما أليها، وكذلك القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٧ في شأن الباعة المتجولين. وأخذ القانون العراقي بنفس مسار القانون المصري فيما يخص الباعة المتجولين وفرض عليهم شروطه وأحكام تضمنتها تعليمات رقم (1) لسنة ١٩٩١ الخاصة بتنظيم عمل الباعة المتجولين وأي مخالفة لهذه التعليمات المذكورة يعاقب المخالف بالعقوبات المنصوص عليها في قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١

الفرع الثاني: التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي، فالأول مهمته وقائية تتمثل في العمل على صيانة النظام العام بمنع الاعمال التي من شأنها الاخلال به قبل وقوعها سواء كانت هذه الاعمال جرائم يعاقب عليها القانون أم لم تكن كذلك.

أما الضبط القضائي فمهمته هي الكشف عن الجرائم ومرتكبيها تمهيداً لتقديمهم للمحاكمة وتنفيذ العقوبة فيهم، عقاباً لهم وتخويفاً لغيرهم [3].

غير ان هذا الاختلاف بينها لا يمنع من وجود علاقات متبادلة بينما أهمها، ان الضبط القضائي يساعدهم صيانة النظام العام عن طريق الردع الذي تحدثه العقوبة في النفوس، كما ان الضبط الإداري له اثار في التقليل من الجرائم التي يختص بها الضبط الإداري وذلك فضلاً عن قيام هيئة الشرطة بأداء

---

[1]. ماهر صالح علاوي الجبوري مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٦، ص ٩٥.

[2]. فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة دون ذكر جية النشر، ص ٥٧٠ وما بعدها.

[3]. رمضان بطيخ الوسيط بالقانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧ ص ١١٢.

مهام ذوي الضبط وأهمية التفرقة والتمييز بين هذين النوعين من الضبط له قيمة عملية هامة إذ ان الضبط الإداري يتصل في عملياته واجراءاته بالسلطة التنفيذية أو الإدارية وبالتالي تخضع اجراءاته للقضاء الإداري للطعن فيها بالإلغاء أو تجاوز حد السلطة في حالة عدم مشروعيتها بجانب التعويض عن اضرارها [1] ، أما اجراءات الضبط القضائي فيختص بها القضاء العادي والقضاء العدلي [2].

وبالرغم من اختلاف الضبط الإداري عن الضبط القضائي فإن هناك عاملاً يؤدي إلى التقارب بينهما واحياناً إلى الخلط بينهما، هذا العامل أن رجال الشرطة من ضباط وجنود يشتركون من النوعين من الضبط فهم القوة الاساسية في تنفيذ وتطبيق اجراءات وضوابط وقيود الضبط الإداري لحماية الأمن العام وعدم الاخلال به، وهم ايضاً في ذات الوقت اذا ما وقعت الجريمة يقومون بالبحث عن طريق مرتكبيها وجمع الأدلة الجنائية ضدهم تمهيداً لمحاكمتهم، ولكن رجال الشرطة في حالة الضبط الإداري يخضعون لرؤسائهم كرجال ادارة تابعين للسلطة الإدارية بينما هم في حالة الضبط القضائي بعد وقوع الجرائم يخضعون للسلطة القضائية [3]. من خلال ما تقدم نلاحظ أن الضبط الإداري يتفق مع الضبط القضائي في ان كل منها يهدف إلى المحافظة على النظام العام، إلا أنهما يفترقان من حث السلطة والغرض والطبيعة على النحو التالي [4]

1- من حيث السلطة وظيفة الضبط الإداري تتولاها السلطة التنفيذية ممثلة في جهاتها الإدارية وموظفيها مع ما يترتبه ذلك من خضوع على هؤلاء الموظفين في مباشرة هذه الوظيفة لسلطاتهم الرئاسية العليا.

أما وظيفة الضبط القضائي فيتولاها ممثلاً القضاة، وإذا كان كثيراً من رجال الإدارة يباشرون إلى جانب وظيفتهم الادارية وظيفة الضبط القضائي إلا أنهم في مباشرتهم لهذه الوظيفة الاخيرة يتولون بوصفهم ممثلين للقضاء وليس للسلطة التنفيذية، وهو أهم ما قرره القضاء الإداري المصري حيث اعتبر الرقابة ورجال وزارة الصحة، وهم رجال الادارة، حين يقومون بوصفهم رجال الضبطية القضائية بالتحفظ على الأشياء المضبوطة بصدد التحقيق في جريمة من جرائم القانون العام أو بضبط مادة معينة على ذمة قضية جنائية أنما يقومون بهذا العمل باعتبارهم ممثلين للقضاء [5].

- من حيث الغرض الضبط القضائي مفهوم وقائي فهو سابق على وقوع الاخلال بالنظام العام وهو بذلك يستهدف غرضاً وقائياً يتمثل في تفادي كل ما من شأنه وقوع الاضطراب أو الكوارث أو اثارة الفتنة أو انتشار وباء، أما الضبط القضائي فهو لاحق على وقوع الاخلال بالنظام العام فيرمي إلى تتبع الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها عن طريق جمع الاستدلالات التي يستلزمها التحقيق وتتطلبها الدعوى توطئة لمحاكمة المتهمين وتوقيع العقوبات على من تثبت إداناتهم [6].

من حيث الطبيعة أن القرارات التي تضعها الجهات الإدارية في شأن الضبط الإداري تعتبر قرارات ادارية وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري الغاءاً أو تعويضاً، في حين ان القرارات التي تصدر

1. سليمان محمد الطماوي الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣ ، ص ٣٣٠.
2. محمد رفعت عبد الوهاب مبادء واحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٣٢.
3. مصطفى ابو زيد فهمي القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨، ص 161.
4. فؤاد العطار القانون الإداري، ط دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٦٤٦.
5. محمود أبو السعود حبيب القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٣ ص ٧٥.
6. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية بيروت ١٩٩٧، ص ١٧٨.

بشأن وظيفة الضبط القضائي حتى لو كان مصدرها من رجال الإدارة تعتبر قرارات قضائية ومن ثم لا تخضع لما تخضعه القرارات الأولى [1].

المبحث الثاني

اغراض الضبط الإداري واساليبه

ان الهدف من الضبط الإداري هو حماية النظام العام ومنع انتهاكه والاخلال به، وتمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري متى وجدت ذلك ضرورياً ولو لم ينص القانون على اجراء معين لمواجهة هذا الانتهاك أو الاخلال، والنظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان فما يعتبر مخالفاً للنظام العام في زمان أو مكان معينين قد لا يعد كذلك في زمان ومكان آخرين، كما يختلف باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، لذلك يجمع الفقه على ضرورة ربط فكرة النظام العام بالمصلحة العامة العليا للمجتمع في كل دولة على حدة.

المطلب الأول

اغراض الضبط الإداري

ان الهدف الأساسي للضبط الإداري هو صيانة النظام العام واعادته إلى نصابه إذا اختل، فليس لهيئة الضبط الإداري استخدام سلطاتها لتحقيق هدف آخر غير ذلك، وإن تعلق بالمصلحة العامة كتحقيق موارد مالية للدولة، والا كانت أعمالها غير مشروعة، وللنظام العام عناصره الثلاثة هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، هذا وان مكونات النظام العام التي يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة عليها فهي:

1- الأمن العام ويقصد بالأمن العام كل ما يطمئن الإنسان على نفسه وماله، وتحقيقاً لهذا الهدف تلتزم الإدارة بحفظ النظام في الدولة كلها بمنع التجمعات الخطرة في الطرق العامة كما تلتزم ايضاً بالعمل على درء الكوارث أي كان مصدرها سواء كانت طبيعية مثل الفيضانات والزلازل والحرائق وانهيار المباني والمرتفعات، أم كان مصدرها الانسان كسطو المجرمين وحوادث السيارات ام كان راجعاً إلى الحيوانات المفترسة أو الجامعة وما تسببه من اضطرابات [2].

وقد نص القانون العراقي في نصوص قانونية عدة على الأخذ بالأمن العام وأهم هذه القوانين قانون السلامة الوطنية رقم (1) لسنة ٢٠٠٤، المادة الثالثة والتي تضمنت فض التجوال لفترة محدودة على المنطقة التي تشهد خطراً على الامن وتشهد تفجيرات أو اضطرابات وعمليات مسلحة معادية واسعة.

2- الصحة العامة: ويقصد بها حماية الأفراد من كل ما من شأنه ان يضر بها من امراض أو أوبئة اذ تعتمد الإدارة إلى تطعيم الأفراد من الأمراض المعدية وتتخذ الاجراءات التي تمنع انتشارها، كما تشرف على توفير المياه الصالحة للشرب وتراقب الأغذية للاستهلاك البشري ومدى تقيد المحال العامة بالشروط الصحية.

ولاشك ان وظيفة الدولة في مجال الصحة العامة قد توسعت إلى حد كبير يفعل انتشار التلوث وكثرة الاعتماد على المواد الكمياوية في الصناعة، وتأثير ذلك على صحة الأفراد، هذا وقد اخذ كل من القانون المصري والعراقي بالمحافظة على الصحة العامة من عدة أوجه، ومن اهم هذه القوانين هو

---

[1]. رمزي الشاعر، في المسؤولية عن اعمال السلطة القضائية، ط3، دار النهضة العربية القاهرة، دون ذكر سنة النشر، ص ١٤٥ وما يليها.

[2]. عبد العال السناري القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون ذكر سنة النشر، ص ٥٧٩.

قانون المحافظة على البيئة وعناصرها، وقد اخذ القانون المصري رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ المعدل في شأن البيئة في المادة الأولى فقرة (٩) لحماية البيئة والتي تنص على المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها ومنع تدهورها أو تلوثها أو الاخلال من حدث التلوث وتشمل هذه المكونات الهواء والبحار والمياه الداخلية متضمنة نهر النيل والبحيرات أو المياه الجوفية، والمحميات الطبيعية والمواد الطبيعية الأخرى، أما قانون وزارة البيئة في العراق رقم (٣٧) نسنة ٢٠٠٨ فقد تضمنت المادة الثالثة منه بأن الوزارة تهدف إلى حماية وتحسين البيئة للحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الأحيائي والتراثي والطبيعي بما يتضمن التنمية المستدامة ويحقق التعاون الدولي والأقليمي في هذا المجال. أما فيما يخص قانون الصحة العامة في العراق تكاد تكون الرقابة فيه ضعيفة جداً وفي مجالات كثيرة ومتنوعة ومن أمثلة الرقابة انعدام الرقابة على صيد الأسماك في اغلب الاحيان عن طريق المفرقعات أو المواد السامة أو بالكهرباء مع العلم بأن القانون العراقي الخاص بقانون الصيد رقم (٥٧) لسنة ١٩٣٨ في مادته الخامسة نص بمنع صيد الاسماك بالوسائط والحالات الآتية:

أ- السم أو المواد الكيماوية أو الانفجار.

ب- عند نشوب حرب أو حالة أخرى اضطرارية يرى فيها وزير المالية لزوم لمنع الصيد ببيان ينشره وزير المالية في الجريدة الرسمية.

ت- في موسم تفريخها أو عند انتشار أمراض في البلاد على أن يعين زمان المنع ومكانه ببيان ينشره وزير المالية في الجريدة الرسمية.

3- السكينة العامة والمقصود هذا المحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة حتى لا يتعرض المواطنين المضايقات الغير، مثل استعمال مكبرات الصوت واحداث الضوضاء فهذه الاعمال ولو أنها لا ترقى إلى درجة الاخلال بالنظام العام، إلا أنها تسبب للأفراد مضايقات على درجة الجسامة تستلزم تدخل الإدارة بناء على سلطات الضبط الإداري لإيقافها.

وهذا ما أقره المشرع المصري في القانون رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ حيث خول الشرطة صراحة حق العمل على حماية الآداب والأعراض، ومنع ذلك يجب أن نلاحظ أنه مهما اتسقت سلطات الضبط الإداري إلا أنها تبقى مقيدة بحدود معينة، وقضت محكمة القضاء الإداري في مصر بعض أحكامها أن الإدارة لما لها من وظيفة من وظائف البوليس الإداري ((كلفة بمراعاة هدوء الاحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر)).

أما موقف القانون العراقي نلاحظ بأنه أخذ بمنع الضوضاء في القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٦٦ في المادة (٢) الفقرة (٢) والتي تنص على أنه لا يجوز مطلقاً نصب مكبرات الصوت بأنواعها المختلفة خارج الأماكن العامة أو الخاصة ويجوز نصبها داخل هذه الاماكن بإجازة من مركز الشرطة المختصة على أن يمنع استعمالها مطلقاً بين الساعة العاشرة مساءاً والثامنة صباحاً.

أما فيما يخص الباعة المتجولين فقد صدرت تعليمات رقم (1) لسنة ١٩٩١[1] الخاصة بتنظيم عمل الباعة المتجولين حيث نصت المادة الأولى لا

يجوز للبائع المتجول ممارسة العمل إلا بعد حصوله على الدفتر الصحي والإجازة الصحية التي تؤكد سلامته من حيث الأمراض الانتقالية

[1]. منشورة في الوقائع العراقية بتاريخ ١١/١١/١٩٩١

المطلب الثاني

اساليب الضبط الإداري

في سبيل تحقيق اهداف الضبط الإداري لابد للإدارة أن تستخدم وسائل أو اساليب معينة وهي لوائح الضبط القرارات الفردية، التنفيذ الجبري.

اولاً : لوائح الضبط الإداري.

السلطات الضبط الإداري اصدار نوائح الضبط، وهي قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام.

ومن أمثلتها لوائح المرور والنوائح المتعلقة بمراقبة الاغذية والوقاية منه الامراض المعدية والأوبئة، وإن لوائح الضبط ظهرت كأسلوب وقائي لسد النقص التشريعي الحاصل في التشريعات [1].

ويترتب على مخالفة أوامر ونواهي أنظمة الضبط فرض بعض العقوبات الجزائية على مخالفتها مما يضفي على أنظمة الضبط الإداري طابعاً خاصاً كتلك المتعلقة بالوقاية من الأوبئة والأمراض المعدية [2] . أما فيما يخص السلطة المختصة بإصدار أنظمة الضبط الإداري فأن الأمر يختلف من دولة إلى أخرى، ففي مصر فقد حدد دستور سنة ١٩٧١ في مادته ١٤٥ أن الجهة التي تولى اصدار انظمة الضبط بشكل صريح بأن اعطى الرئيس الجمهورية صلاحية اصدارها بنصه على أنه يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط وهذه الانظمة أو اللوائح تصدر دون الحاجة إلى الاستناد إلى قانون، كما يمكن لرئيس الجمهورية اصدار اللوائح التنفيذية الضبطية وله تفويض غيره وللمشرع تحديد جهة أخرى لذلك [3]. أما بالنسبة للعراق، فقد خلى دستور ٢٠٠5 من ايراد نص صريح يخول الحكومة سلطة اصدار انظمة ضبط مستقلة، كما هو الحال في الدستور المصري الذي أولى هذه السلطة أهمية، ولم يمنح الدستور سوى اصدار الانظمة التنفيذية إذ نص على يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القانون ... وكان يستحسن بالمشرع العراقي، عدم اغفال ذلك وايراد نص صريح يحدد السلطة المختصة بإصدار هذه الانظمة لتجنب الخلافات الفقهية والاجتهادات القضائية [4].

ثانياً : القرارات الفردية.

السلطة الضبط الإداري اصدار القرارات الفردية اللازمة للمحافظة على النظام العام سواء كانت هذه القرارات أوامر أم نواه أو تراخيص موجهة للأفراد، ومن امثلة ذلك الأمر بهدم منزل ايل للسقوط أو النهي عن مظاهرة أو عقد اجتماع عام وتصدر هذه القرارات تنفيذاً لأحكام القوانين واللوائح، ويمكن أن تصدر مستقلة عنها بشرط أن لا تخالفها، وأن تكون لازمة للمحافظة على النظام العام [51].

---

1. مازن ليلو الحماية الإدارية للبيئة مجلة المستقبل العراقي، العدد الثامن، ٢٠٠٨ ص ٧٤.
2. شهاب توما منصور القانون الإداري دراسة مقارنة الجزء الأول، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد ١٩٧٥-١٩٧٦، ص ١٦٨.
3. ينظر : المادة ١٤٥-١٤٤ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
4. ينظر: البند ثالثاً من المادة (٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٨.
5. ابراهيم عبد العزيز شيحا مبادئ واحكام القانون الإداري الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، من دون ذكر سنة النشر، ص ٣٣٩.

ثالثاً: التنفيذ الجبري.

ويقصد با استخدام القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائحو اوامر الإدارة ونواهيها، وليست القوة المادية المقصودة في هذا المقام هي القوة المستخدمة المجازاة الافراد على أفعال اجرامية ارتكبوها، وإنما المقصود بالقوة المستخدمة لمنع وقوع أي اخلال بالنظام العام بمفهومه السابق، هذا لا يجوز لسلطات الضبط الإداري الالتجاء إلى القوة المادية إلا في حالة الضرورة أو الحالات التي بينها القانون [1]. ولاشك ان مجال الضبط الإداري الذي يستهدف وقاية وحماية النظام العام في المجتمع وعلى قمته حماية الأمن العام للمجتمع [2] ، يبدو فيه ابرز ما يكون احتياج الإدارة العامة لاستخدام امتياز التنفيذ الجبري المباشر لأن حماية النظام العام والامن العام امر بطبيعته يغلب فيه طابع الضرورة لسرعة مواجهة الاخلال والتهديد للنظام العام [3]، مثل وقف أو غلق محل تجاري بدون ترخيص أو بيع للجمهور سلعاً غذائية فاسدة ومغشوشة أو مصادرة اعداد صحيفة تحمل تهديداً خطيراً للأمن العام، أو وقف أو منع مظاهرة تحمل مثل هذا التهديد، ولكن من الناحية القانونية نظراً لأن امتياز الإدارة باستخدام القوة الجبرية لتنفيذ قراراتها دون الالتجاء للقضاء يتضمن مساساً واعتداء على حريات الأفراد، كان لابد من وضع قيود وشروط الإمكانية استخدام الإدارة لهذا الامتياز، أدناه الشروط التي استقر عليها القضاء الإداري [4].

المبحث الثالث

حدود سلطات الضبط الإداري

أن ترك سلطات الضبط الإداري بدون حدود يؤدي إلى المساس بحقوق وحريات الاشخاص، وهذا يظهر واضحا الصراع بين ضروريات النشاط الإداري ونشاط الاشخاص الواجب احترامها، فهو الصراع التقليدي بين السلطة والحرية وبالتالي فأن سلطات الضبط الإداري ليست مطلقة أي بدون حدود بل هي مقيدة بعدة قيود تحقق في مجموعها عملية التوازن بين سلطات الضبط الإداري الهادفة إلى اقامة النظام العمومي، والمحافظة عليه وبين مقتضيات حماية الحقوق والحريات [5]، الأمر الذي يدعونا إلى تناول هذا المبحث إلى مطلبين

المطلب الأول

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.

الضبط الإداري نشاط تقوم به الإدارة إلى جانب أنشطة أخرى، وهو يخضع لما تخضع له أعمال الإدارة جميعاً من وجوب احترامها للقانون، أي لمبدأ المشروعية لا بل احترام الادارة لمبدأ المشروعية، يجب أن يظهر في أحلى حالة من حالات الضبط الإداري ذلك ان الضبط الإداري يتعلق الرقابة القضاء شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية الأخرى، فيراقب القضاء اركان القرار الإداري المتعلقة بالضبط للتأكيد من سلامته القانونية[6].

---

1. فؤاد مينا ، المصدر السابق، ص ٥٨٢.
2. عدنان الزنكة سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وراقها ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١، ص ١٥٠.
3. نواف كنعان، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦، ص ٢٩٧.
4. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص ٢٤٤.
5. رمضان محمد بطيخ الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٧، ص ٩٥ .
6. محمد رفعت عبد الوهاب المصدر السابق، ص ٢٩١

ان المشكلة الأساسية والهامة التي تواجه سلطات الضبط الإدارية عندما تمارس اختصاصها في الظروف العادية هي التوفيق بين الحريات العامة التي نص عليها الدستور وقوانين حماية النظام العام [1]. ومن كل ما تقدم تبين لنا بأن سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تتقيد بمبدأ المشروعية من ناحيته، وتخضع لرقابة القضاء الإداري من ناحية أخرى.

أولاً: تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية.

أن مبدأ المشروعية تعني سيادة القانون على الحاكمين أو المحكومين على حد سواء، وأنه لا يجوز للحاكمين الخروج على القواعد القانونية التي تنظم شؤون الحكم والإدارة، والا تحدث تصرفاتهم سوء كانت ايجابية أو سلبية غير مشروعة ويحكم القاضي بألغائها أو التعويض عن الضرر الذي تحدثه [2].

اذن مبدأ المشروعية يعني خضوع كل السلطات الإدارية للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات وما تتخذ من أعمال وقرارات وفي جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به، ويترتب على ذلك أي تصرف أو اجراء تتخذه سلطة الإدارة يخالف القانون أو يخرج على القواعد العامة الملزمة [3].

وتبرز أهمية التزام الإدارة بهذا المبدأ كون القرارات والتصرفات والاعمال والتي تقوم بها تتبع ابتداء بضريبة السلامة أي أنها صحيحة ومشروعة، وعلى من يدعي العكس اثبات ذلك أما القاضي واذا لم يقضي القاضي بعدم مشروعيتها فأنها تكون ملزمة ونافذة ازاء المخاطبين باحكامها، وبذلك فأن مصدر المشروعية يعين احترام الادارة للتدرج الموضوعي والشكلي للقواعد والقرارات الإدارية [4].

وبناء على ذلك يحتل الدستور قمة الهرم ثم تليها الهيئة التشريعية ومن بعدها الهيئة التنفيذية مروراً بالوزراء ووكلاء الوزارات والمديرين ورؤساء الاقسام والدوائر والشعب اذن وفقاً لمبدأ المشروعية فأن سلطة الإدارة في النطاق الإداري ليست مطلقة من كل قيد وإنما هي مفيدة باحترام احكام وقواعد القانون [5] ، ويترتب على ما تقدم أن كافة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية لتحقيق الضبط ان تكون خاضعة لقواعد المشروعية التي تحكم القرارات الادارية الأخرى، فإجراءات الضبط الإداري في الواقع تتصدى لحريات الأفراد وحقوقهم العامة، وبذلك تثور مشكلة كبيرة في هذا المجال هي التعارض بين متطلبات الإدارة الحديثة والمحافظة على النظام العام، ومن جهة أخرى بين الاحترام الواجب والضروري للحريات والنشاط الفردي [6]. وخلاصة لكلامنا عن مبدأ المشروعية نستنتج بأنه لا يجوز كأصل عام السلطة الضبط الإداري أن تصدر قرارات فردية ضبطية دون الاستناد إلى قواعد عامة تنظيمية وردت في قانون أو لائحة ضبط، وان تكون هذه القرارات الفردية متفقة مع القواعد العام ولا تخالفها والا اضحت غير مشروعة، ويجوز طلب ابطالها لتجاوز حد السلطة العامة أمام مجلس شورى الدولة، وذلك بجانب طلب التعويض عن اضرار هذه القرارات الفردية غير المشروعة [7].

---

1. مصطفى أبو زيد فهمي، المصدر السابق، ص ٨٩
2. طعيمة الجرف مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٨٦، ص ٢٠٥
3. عاطف محمود البناء الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة. ١٩٩١، ص 75 .
4. عبد الغني بسيوني المصدر السابق، ص ١٠١.
5. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي التجارية القاهرة، ١٩٩٣، ص ٦٠.
6. محمود حلمي موجز مبادئ القانون الإداري، هذا ١٩٧٧-١٩٧٨، دون ذكر جهة النشر، من ٧٥.
7. خالد خليل الظاهر القانون الإداري دراسة مقارنة دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٧ ، ص ١١٦.

ثانياً : خضوع اجراءات الضبط الإداري الرقابة القضاء.

ان السلطة الإدارية والادارة العامة لا تلتزم فقط باحترام المشروعية المكتوبة أي الواردة في الدستور والقانون أو المراسيم اللائحية، بل تلتزم ايضاً باحترام المبادئ العامة والقواعد التي استقر عليها القضاء الإداري في نطاق رقابته على مشروعية قرارات واعمال الإدارة العامة [1].

اذن قرارات الضبط الإداري وإجراءاته هي في الواقع اجراءات ادارية تخضع لجميع قواعد المشروعية التي تحكم كافة القرارات الادارية، وهي من ناحية أخرى تخضع لرقابة القضاء هذا وأن سلطة الضبط الإداري سلطة مقيدة لا مطلقة ويجب ان تكون هدف سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام، بل يجب أن تتخذ الاجراءات الضرورية، لذلك يقع على عاتق السلطات الضبط الإداري ان توفق بين المحافظة على النظام العام وبين ضمان حرية الافراد [2].

اذن من خلال ما تقدم يتبين لنا بأن مراقبة القضاء على اجراءات الضبط الإداري ينصب على:

أ- اهداف الضبط الإداري: يجب أن تتقيد الإدارة بالهدف الذي من اجله قرر المشرع مع هيئات الضبط، هذه السلطات فليس للإدارة تخطي هذا الهدف سواء كان عاماً أو خاصاً، فإذا استخدمت سلطاتها في تحقيق أغراض بعيدة عن حاجة النظام العام، أو سعت إلى تحقيق مصلحة عامة لكن لا تدخل ضمن اغراض الضبط الإداري التي قصدها المشرع، فأن ذلك بعد انحرافاً بالسلطة ويخضع قرار الإدارة الرقابة المختص [3]. ان هيئات الضبط الإداري لا يجوز لها استعمال السلطة المنوطة بها بها لتحقيق غرض آخر، وبعكسه يقيم القضاء الإداري ولاية على ابطال القرارات التي ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة [4].

ب- **الوقاية على الأسباب:** الاسباب هي الدوافع المادية والقانونية التي حملت الإدارة على اتخاذ القرار وعليه ثمة اسباب حقيقية تهدد النظام العام، وبذلك يقرر تدخل الادارة والقضاء هو الذي يقرر مدى جدية هذه الأسباب ومشروعية الاجراءات المفرزة من خلال الوقائع القضائية [5].

وبناء على ذلك فأن القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري يمنع ممارسة نشاط عام منفعاً عاماً ومطلقاً غير مشروعة، لأن هدف الضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام، ولا يجوز الغاء الحريات وانما يكتفي بتقييدها، ومن ثم يجب أن يكون الحظر نسبياً، أي أن يكون قاصراً على زمان أو مكان معينين [6]. اذن القضاء الإداري هو الذي له الحق بالتأكيد من ملائمة الوسيلة لظروف التدخل من عدمه، أي مدى صلاحية تقدير تناسب الاجراء من الحالة ومن تهديها للنظام العام بمراعاة الشروط الآتية[7]:ان لا يترتب على استعمال الوسيلة المنع الكامل والمطلق للحريات العامة.

ان يتم التفسير المضمون وسائل الضبط الإداري تفسيراً ضيقاً وان يتم تغلب الحرية على تقيدها.

---

1. محمد رفعت عبد الوهاب المبادئ العامة للقانون كمصدر المشروعية في القانون الإداري، الدار الجامعية بيروت لبنان، ١٩٩٢، ص ١٠٣.
2. عبد الغني بسيوني، المصدر السابق، ١٩٩٢، ص ٢٨٨
3. شاب توما منصور، المصدر السابق، ص ١٩٧.
4. محمد عبد العال السناري، المصدر السابق، من ٤٢٢
5. فؤاد العطار، المصدر السابق، ص ٥٣٢ .
6. أحمد مدحت على نظرية الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة ٢٠٠٠، ص ٨٠
7. احمد انور رسلان، وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨ ص ٢٢٢.

ان يعتمد مبدأ المشروعية في استخدام وسائل الضبط الإداري بما يتلائم مع طبيعة النشاط الفردي المطلوب تقيده وان تلجأ هيئات الضبط الإداري إلى وسائل صارمة أو قاسية لمواجهة ما يهدد النظام العام.

المطلب الثاني

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة ولا تتحمل التردد كالحرب أو الفتنة أو الوباء أو الكوارث، ففي مثل هذه الظروف تعلن حالة الطوارئ لكي تتمكن الحكومة من اتخاذ الاجراءات السريعة الحازمة بما يسمح لها بمواجهة هذه الحالات واساس ذلك لا يجوز ان يتطلب من الحكومة في مثل هذه الظروف الاستثنائية كما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة [1].

ونظام الطوارئ نظام استثنائي من شأنه المساس مباشرة بحقوق الافراد وحرياتهم التي كفلها الدستور واباح للمشرع تنظيمها بقانون، ومع ذلك يجد هذا النظام الاستثنائي شدة في نظرية الظروف الاستثنائية أو نظرية الضرورة ومداها اجازة الحكومة في اتخاذ ما تراه من اجراءات كفيلا بالمحافظة على سلامة الدولة تحت رقابة القضاء [2].

إذ أن نظام الظروف الاستثنائية من شأنه المساس المباشر بحقوق وحريات الأفراد التي يكفلها الدستور، فلابد أن يتدخل المشرع ما إذا كان الظروف استثنائياً أم لا، ويتم ذلك باتباع اسلوبين :

1- أن تصدر قوانين تنظم سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الاسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء على سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية، ويعيبه ان هناك من الظروف الاستثنائية ما يقع بشكل مفاجئ لا يتحمل استصدار تلك التشريعات بالاجراءات الطويلة المعتادة [3].

2- ينص الأسلوب الثاني على وجود قوانين منظمة سلفاً لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها، ويرخص الدستور السلطة التنفيذية بإعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذه القوانين، ولا يخفى ما لهذا الأسلوب من عيوب تتمثل في احتمال اساءة الادارة سلطاتها في اعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير أوقاتها للاستفادة بما يمنحه لها المشروع من صلاحيات في تقييد حريات الافراد وحقوقهم [4].

ان اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وكثيراً ما تحدث ظروف استثنائية غير عادية مثل الحرب والكوارث الطبيعية أو انتشار وباء، لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في هذه الظروف، ويراقب القضاء الإداري سلطة الضبط في اثناء الظروف الاستثنائية بطريقة مختلفة عن رقابتها في ظل الظروف العادية هذا وسوف ننفرد في حديثنا عن حالات اعلان الطوارئ في العراق [5].

---

[1]. فؤاد العطار ، نفس المصدر السابق، ص ٣٥١.
[2]. سليمان الطماوي ، المصدر السابق، ص ٦٠١.
[3]. صبيح بشير مسكوني القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، كلية الحقوق، ١٩٧٤، ص ١١.
[4]. رمضان محمد بطيخ، المصدر السابق، ص ١٠١.
[5]. مازن ليلو راضي القانون الإداري ، ط1 ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠١٠، ص ٩٧.

لا يجوز إعلان حالة الطوارئ إلا في حالات معينة يتعرض لها الأمن والنظام العام للخطر في جميع أرجاء الدولة أو في جزء منها، وقد حدد المشرع العراقي هذه الحالات في قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٥٦:

1- إذا حدث خطر في غارة عدائية أو اعلنت الحرب أو قامت حالة حرب أو اي تهديد بوقوعها.

٢ - اذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له.

3- اذا حدث وباء عام أو كارثة.

في حين حول أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) في ثلاثة تموز لسنة ٢٠٠٤ ، رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع اعلان حالة الطوارئ في اي منطقة في العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر ما جسيم يهدد الافراد في حياتهم، وناشئ عن حملة مستمرة للعنف من أي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية لكل العراق أو أي غرض آخر [1].

ومن الجدير بالذكر أن للقضاء الإداري دور مهم في الرقابة على قرار السلطة التنفيذية باعلان حالة الطوارئ فالقاضي في هذه الظروف يراقب ابتداء قرار اعلان حالة الطوارئ ومن الملاحظ ان مشرع الدستور العراقي قد اخضع هذا القرار الرقابة البرلمان، وذلك من خلال اشتراطه حصول موافقة مجلس النواب باغلب ثلثي الاعضاء على هذا القرار [2] ولاشك أن هذا الشرط يفرض شكل من الرقابة السياسية لممثلي الشعب على قرار رئيس الوزراء بأعلان حالة الطوارئ وهو أمر مهم حتماً، إلا أنه يعول عليه دائماً لاسيما عندما يكون البرلمان ضعيف أو عندما يمثل رئيس الوزراء الأغلبية المطلقة لاعضاء البرلمان فتنعدم الجدوى من الرقابة البرلمانية [3].

الخاتمة

ان المحافظة على النظام العام في الدولة في ظل الافراط من بعض المواطنين في استغلال الحياة بصفة مطلقة ودون ضوابط حتى صار الأمر ينقلب إلى ضده مما ادى إلى ضرورة وجود سلطة مختصة تعمل على تحقيق اغراض الوظيفة الإدارية في الدولة سميت بالضبط الإداري لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها من أجل المحافظة على النظام.

ورغم كل القيود التي ينفرد بها الضبط الإداري على حريات الافراد فانه في النهاية يقوم على خدمة هؤلاء الافراد بالحفاظ على النظام العام الذي تعود فائدته على المجتمع فلما كانت مصلحة الفرد من مصلحة الجماعة هنا يمكن أن نقول ان الضبط الإداري نعمة على الفرد فحدود حريات الفرد تنتهي عند بداية حريات الآخرين، فالضبط الإداري هو عصب السير الحسن لنظام العام.

الاستنتاجات

1- على الرغم من التعاريف المقدمة بشأن الضبط الإداري هي كثيرة ومتنوعة لكن الذين بحثوا فيه قد اتجهوا في تعاريفهم له اتجاهات تبعاً لتباين جوانب وجهات نظرهم في الضبط التي اتخذوها اساسا لتعاريفهم فضلاً عن اختلاف الصياغة في التعاريف المتباينة، لكن من مجموع التعاريف نرى أن الهدف واحد وهي المحافظة على النظام العام وتنظيم المجتمع وتنظيم الحريات العامة.

---

[1]. مازن ليلو راضي، المرجع السابق ، ص ٩٧.

[2]. مازن ليلو راضي و حيدر ادهم عبد الهادي حقوق الإنسان وحرياته الاساسية دار قنديل ، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٨٩ وما بعدها.

[3]. صبيح بشير مسكوني، المصدر السابق، ص ٧١.

٢- ان الضبط الإداري يختلف عن الضبط القضائي، كون الأول هو اجراء وقائي والثاني زجري ورادع يأتي بعد وقوع الاخلال بالنظام العام.

ان مفهوم النظام العام يتسم بالمرونة النسبية فهو مفهوم نسبي وهو يختلف من دولة إلى أخرى ومن وقت لآخر، في ذات الدولة فقد ادت هذه النسبة من مفهوم النظام العام إلى عدم ثباته واستقراره، فيعد من قبيل النظام العام في وقت من الأوقات قد لا يعد كذلك بعد مرور فترة من الزمن أو في دولة أخرى.

ان الدولة بواسطة سلطات الضبط الإداري تهدف إلى حماية امن المواطنين من المخاطر وسلامة حياتهم، وأيضاً تهدف إلى حمايتهم من مخاطر الأمراض وانتشارها والمحافظة على الهدوء في المدن والاماكن العامة.

ه تخضع الإدارة لممارستها في سلطات الضبط الإداري إلى بعض القيود فسلطاتها ليست مطلقة بل تخضع لإجراءات الضبط الإداري، والتي هي عبارة عن مجموعة من القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية.

- وجود رقابة قضائية على سلطات الضبط الإداري من حيث الهدف، إذ يجب أن يهدف الضبط لحماية النظام العام، واذا لم يهدف إلى حماية النظام العام تكون أمام انحراف في استعمال السلطة، وأيضاً يجب أن يكون السبب موجود وحقيقياً وأن تكون الوسيلة المستعملة في حماية النظام العام لا يؤدي إلى تقدير الحريات تقيداً مطلقاً لأنها اهدار للحريات العامة.

التوصيات:

1 – العمل على وضع قيود وضوابط قانونية على سلطات الضبط الإداري والتقيد بها سواء في الحالات العادية أو في ظل الحالات الاستثنائية لأن التقييد والالتزام بالقواعد القانونية من جانب سلطات الضبط الإداري يكرس ثقة المواطن في أدارته.

2- العمل على تحديد مجال الحريات العامة وخاصة في ظل الظروف الاستثنائية لما لهذه الحالة من خطورة عليها ومحاولة تطبيق مقولة لا تنتهي حرية المرء عند بداية حرية الآخرين.

3- وضع قواعد قانونية تحديد الجهات المنوطة بها قانوناً لمراقبة اعمال الضبط الإداري، وأن يكون هدف هذه القواعد القانونية تحقيق التوازن بين اهداف الضبط الإداري والحفاظ على حريات الأفراد والنظام العام.

4- لقد نص دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ على اخضاع الأنظمة للرقابة القضائية على دستورية القوانين وأوكل المحكمة الاتحادية العليا، وكان الأجدر أن تخضع لرقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الإداري باعتبارها أعمال إدارية.

5- ندعو القضاء الإداري العراقي إلى الأخذ بقاعدة التفسير الواسع لنصوص الدستور والقوانين المتعلقة بترخيص الإدارة واتخاذ صلاحيات واسعة في الظروف الاستثنائية أسوة بالقضاء المصري.

6- ندعو المشرع العراقي إلى اصدار قانون جديد للمحكمة الاتحادية العليا بحيث تكون احكامه متوافقة مع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ حالياً.

7- اعادة النظر بالتشريعات والقوانين البيئية بما ينسجم والحاجة إليها وبما يحقق بيئة أفضل.

8- ندعو المشرع بعدم تأخر اصدار تعليمات تنفيذ قانون حماية البيئة في العراق لأن تأخرها يؤدي إلى جمود نصوصه وقصوره في معالجة الكثير من حالات الإساءة إلى البيئة، لذلك نوصي المشرع بالأسراع بإصدار هذه التعليمات خدمة الصالح العام.

9- أن أنظمة الضبط الإداري من أهم الوسائل القانونية المتاحة امام الجهة الإدارية المختصة في الحفاظ على النظام العام، ولكن دستور ٢٠٠5 قد وضع على أثر المتغيرات السياسية الحاصلة في العراق ولم يرد النص فيه على تخويل السلطة التنفيذية بحق اصدار انظمة الضبط

رغم ان الظروف الحالية تقتضي تسخير كافة الوسائل القانونية لتحقيق غاية الضبط الإداري بعناصره الأساسية الأمن العام، الصحة العامة السكينة العامة وللحيلولة دون إثارة الخلافات الفقهية أو تناقض في الاحكام القضائية، فأننا نقترح أن يرد النص صراحة في الدستور على حق السلطة التنفيذية بإصدار انظمة الضبط الإداري، مقارنة كما هو الحال عليه في النص الوارد في الدستور المصري لعام ١٩٧١.

المصادر

أولاً: الدساتير والقوانين.
1- الدستور العراقي ٢٠٠5
2- الدستور المصري ٢٠١٤
٣- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.
ثانياً : الكتب القانونية.
1- انور احمد ارسلان وسيط القانون الإداري دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٠.
٢- ابراهيم عبد العزيز شيحا ، الوسيط في مبادئ واحكام القانون الإداري الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٧.
3- احمد مدحت على نظرية الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة الهيئة المصرية للكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .
4- حسين طاهري القانون الإداري والمؤسسات الإدارية التنظيم الإداري النشاط الإداري دراسة مقارنة دار الخلدونية ، الجزائر ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٧.
5- خالد خليل ابراهيم القانون الإداري ، دراسة مقارنة دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧.
6- رمضان بطيخ ، الوسيط بالقانون الإداري ، دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٩٧.
7- رمزي الشاعر، في المسؤولية عن اعمال السلطة القضائية، ط3 ، دار النهضة العربية ، القاهرة، دون ذكر سنة النشر.
8- سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٣.
9- شهاب توما منصور ، القانون الإداري دراسة مقارنة، الجزء الأول مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ١٩٧5-١٩٧٦.
١٠ - صبيح بشير مسكوني القضاء الإداري في الجمهورية الليبية منشورات جامعة بنغازي، كلية الحقوق، ١٩٧٤ .
١١- طعيمة الجرف ، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية ، دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٧٨.
١٢ - طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
١٣ - عادل السعيد محمد ابو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، ١٩٩٣ .

١٤- عاطف محمود البناء الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
١٥ - عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٩٦ .
١٦ - عدنان الزنكة سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وراقها، منشورات محمد الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠١١.
١٧ - فؤاد العطار ، القانون الإداري، ط1 ، دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٧٦ .
١٨- فؤاد مهنا ، مبادئ واحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، دون ذكر جهة النشر.
١٩ - مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي ، حقوق الانسان وحرياته الاساسية، دار قنديل، عمان، ٢٠٠٨
٢٠- مازن ليلو راضي القانون الإداري، ط3، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
٢١ - ماهر صالح علاوي الجبوري مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٦
٢٢ - محمد رفعت عبد الوهاب المبادئ العامة للقانون كمصدر المشروعية في القانون الإدراي اندار الجامعية بيروت - لبنان، ١٩٩٢
٢٣ - نجيب خلف الجبوري، القانون الاداري مكتبة يادكار، السليمانية ٢٠١٧
24- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠٠٨.
25 - عبد العال السناري القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة دون ذكر سنة النشر.
26 - محمود أبو السعود حبيب القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية القاهرة، ١٩٩٣
27 - مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الإداري وحدوده ، الدار الجامعية ، بيروت ١٩٨٨ .
28- نواف كنعان ، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ .
ثالثاً : الرسائل والبحوث.
1 - احمد عبد العزيز سعيد الشيباني، مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة).
2- مازن ليلو، الحماية الإدارية للبيئة، مجلة المستقبل العراقي، العدد الثامن، ٢٠٠٨ .

Abstract:
Public administration performs the function of administrative control, to maintain public order with its various elements within society and the state, and thus protects the rights and freedoms of individuals from any attack on them. In order to achieve this, the public administration enjoys broad powers, but these powers are not absolute because absolute power corrupts absolutely, as the public administration must, in normal circumstances, exercise administrative control powers within the scope of the principle of legality, and it is subject to judicial control over its powers, but in circumstances Exceptionalism: The powers of administrative control bodies expand greatly, as the theory of exceptional circumstances allows them to take measures and carry out actions that were not considered legitimate under the normal rules of legality, in order to preserve public order and ensure the safety of the state, and this theory is A constitutionally organized theory, with clear texts , This is because the ordinary rules of legality do not allow administrative control bodies to carry out their tasks in maintaining public order, and do not provide them with the legal means to ensure that they carry out their tasks. However, this theory does not lead to the administration being freed from judicial oversight of its actions. This research comes to shed light on the function of administrative control, and the limits of the powers of administrative control bodies in normal and exceptional circumstances, so that these bodies do not exceed the limits set for them and infringe on the rights and freedoms of individuals.