الضبط الإداري

المقدمة

يمثل الضبط الإداري إحدى الوظائف الأساسية التي تنهض بها الإدارة العامة في الدولة الحديثة، بل يعد من أقدم وظائف السلطة التنفيذية وأكثرها ارتباطاً بالحياة اليومية للأفراد. فقبل أن تمارس الدولة النشاط الاقتصادي أو الاجتماعي أو الخدمي، كانت تمارس وظيفة المحافظة على الأمن والاستقرار ومنع الاضطرابات وحماية المجتمع من الأخطار المختلفة.

ولما كانت الحريات العامة تمثل أساس النظام الديمقراطي، فإن مهمة الضبط الإداري لا تتمثل في تقييد الحريات أو الحد منها، وإنما في تنظيم ممارستها بما يحقق التوفيق بين مصلحة الجماعة ومصلحة الفرد، لذلك أصبح الضبط الإداري وسيلة قانونية لتحقيق التوازن بين الحرية والنظام العام.

وتبرز أهمية دراسة الضبط الإداري في كونه المجال الذي تتجسد فيه بصورة واضحة امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، وما يقابلها من ضمانات مقررة للأفراد من خلال الرقابة القضائية ومبدأ المشروعية.

تعريف الضبط الإداري

لم يرد تعريف موحد **للضبط الإداري** في التشريعات المختلفة، وإنما ترك الأمر للفقه والقضاء الإداري. وعرفه الفقه بأنه: **(مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة " الأمن العام – الصحة العامة– السكينة العامة"**

أو هو **(نشاط تمارسه السلطات الإدارية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة من خلال اتخاذ الإجراءات والوسائل الوقائية اللازمة لمنع الإخلال به).**

كما عرف بأنه: (مجموعة القيود والإجراءات القانونية التي تفرضها الإدارة على حريات الأفراد وأنشطتهم بهدف حماية الأمن والسكينة والصحة العامة).

ويستفاد من هذه التعريفات أن الضبط الإداري يقوم على ثلاثة عناصر أساسية:

١. وجود سلطة إدارية مختصة.

٢. اتخاذ إجراءات أو تدابير قانونية ذات طابع وقائي.

٣. استهداف المحافظة على النظام العام.

**** خصائص الضبط الإداري ****

أولاً: أنه نشاط وقائي: يتميز الضبط الإداري بصفته الوقائية، إذ يهدف إلى منع وقوع الاضطراب قبل حدوثه. فالإدارة لا تنتظر وقوع الحوادث أو المخالفات، وإنما تتدخل مسبقاً لتفاديها.

ومن أمثلة ذلك:

- فرض شروط السلامة على الأبنية.
- تنظيم المرور.
- إصدار التعليمات الصحية الوقائية.
- فرض إجراءات الحجر الصحي.

ثانياً: أنه نشاط قانوني: فجميع إجراءات الضبط الإداري يجب أن تستند إلى قاعدة قانونية، سواء كانت قاعدة دستورية أو تشريعية أو لائحية.

ثالثاً: أنه من مظاهر السلطة العامة: لأن الإدارة تمارسه مستندة إلى امتيازات السلطة العامة وليس بوصفها شخصاً عادياً.

رابعاً: خضوعه للرقابة القضائية: وفقاً لمبدأ المشروعية لا تعد قرارات الضبط الإداري بمنأى عن رقابة القضاء الإداري الذي يملك إلغاء القرارات المخالفة للقانون والتعويض عن الأضرار الناجمة عنها.

**النظام العام كأساس للضبط الإداري **

**مفهوم النظام العام:

النظام العام هو الغاية الأساسية التي يسعى الضبط الإداري إلى تحقيقها.

ويقصد به: (الحالة التي يسود فيها الأمن والاستقرار والطمأنينة داخل المجتمع بما يسمح للأفراد بممارسة حقوقهم وحرياتهم بصورة طبيعية).

ويختلف مفهوم النظام العام باختلاف الزمان والمكان والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

عناصر النظام العام

عناصر النظام العام هي (الأمن أو السلامة العامة – السكينة العامة– الصحة العامة)

ويقصد بالأمن العام: حماية الأرواح والأموال من الأخطار التي قد تتعرض لها.

ومن تطبيقاتها: (تنظيم السير والمرور– الرقابة على المواد الخطرة– مكافحة الحرائق–حماية المنشآت العامة.

ويعد الأمن العام من أهم وأوسع عناصر النظام العام وأكثرها اتصالاً بالحياة اليومية.

أما السكينة العامة: فيقصد بها توفير الهدوء والطمأنينة داخل المجتمع.

ومن تطبيقاتها: (مكافحة الضوضاء– تنظيم مكبرات الصوت– تحديد أوقات غلق المحال العامة– تنظيم الاحتفالات والمهرجانات).

ويهدف من السكينة العامة حماية راحة المواطنين ومنع الإزعاج الذي يخل بالحياة الطبيعية للأفراد.

أما الصحة العامة: فيقصد بها حماية المجتمع من الأمراض والأوبئة والأخطار الصحية.

ومن أمثلتها: التطعيم الإجباري – الرقابة على الأغذية – مكافحة الأمراض السارية(الأوبئة)– الإشراف على المستشفيات والمراكز الصحية)

****العناصر الحديثة للنظام العام****

أدى تطور المجتمعات إلى ظهور مفاهيم جديدة للنظام العام تتمثل في:

أولاً: الآداب العامة: وهي مجموعة القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع.

ثانياً: جمال الرونق العام: ويعني المحافظة على المظهر الحضاري للمدن.

مثل: تنظيم الإعلانات– حماية الحدائق– تنظيم واجهات المباني

ثالثاً: حماية البيئة: حيث أصبح الحفاظ على البيئة من أهداف الضبط الإداري الحديثة.

مثل: مكافحة التلوث – تنظيم التخلص من النفايات – حماية الموارد الطبيعية.

*****التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي*****

رغم أن كلاهما يهدف إلى المحافظة على النظام العام وتنظيم ممارسة الحقوق والحريات، إلا أن هناك فروقاً جوهرية بينهما من حيث الجهة المختصة والطبيعة القانونية والوسائل المستخدمة.

أولاً: من حيث المفهوم:

الضبط الإداري هو مجموعة الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات الإدارية للمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة).

أما **الضبط التشريعي** فهو القيود التي يفرضها المشرع بموجب القوانين على ممارسة الحقوق والحريات العامة تحقيقاً للمصلحة العامة والمحافظة على النظام العام.

ثانياً: من حيث الجهة المختصة:

الضبط التشريعي: تمارسه السلطة التشريعية من خلال سن القوانين.

الضبط الإداري: تمارسه السلطة التنفيذية ممثلة بالجهات الإدارية المختصة كالمحافظين والوزراء والسلطات المحلية.

ثالثاً: من حيث الأداة القانونية

الضبط التشريعي: يتم بواسطة القوانين الصادرة عن البرلمان.

الضبط الإداري: يتم بواسطة اللوائح والأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية الفردية.

رابعاً: من حيث النطاق:

الضبط التشريعي: يضع القواعد العامة والأساسية المنظمة للحريات.

الضبط الإداري: يقتصر على تنفيذ تلك القواعد وتطبيقها عملياً على الأفراد والوقائع.

خامساً: من حيث الدرجة في التدرج القانوني:

القواعد التي يضعها المشرع أعلى مرتبة من القرارات واللوائح الإدارية.

لا يجوز للضبط الإداري أن يخالف الضبط التشريعي أو يتجاوز الحدود المرسومة له قانوناً.

سادساً: من حيث الرقابة:

يخضع الضبط التشريعي للرقابة الدستورية للتحقق من مطابقته للدستور.

يخضع الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مشروعيته.

مثال على الضبط التشريعي:

- إصدار قانون المرور الذي يحدد شروط منح إجازة السوق والسرعات المقررة على الطرق.
- إصدار قانون الأسلحة الذي يحدد شروط حيازة السلاح.

مثال على الضبط الإداري:

- قرار مديرية المرور بإغلاق طريق معين مؤقتاً.
- قرار المحافظ بمنع تجمع في مكان محدد لاعتبارات أمنية.
- قرار سحب رخصة قيادة من شخص خالف شروط القانون.

أنواع الضبط الإداري

هناك نوعان للضبط الإداري وهما: الضبط الإداري العام – الضبط الإداري الخاص

//الضبط الإداري العام//: يقصد به النشاط الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره في جميع أنحاء الدولة أو في جزء منها.

ومن أمثلته: قوانين المرور– تنظيم التجمعات العامة– المحافظة على الأمن.

ويتميز بالشمول لأنه يغطي كافة المجالات المرتبطة بالنظام العام.

//الضبط الإداري الخاص//: هو الضبط الذي يركز على نشاط معين أو مرفق محدد.

ومن صوره:

****الضبط الصحي:** مثل الرقابة الطبية على المطاعم.

****ضبط المرور:** من خلال تنظيم حركة المركبات.

****الضبط البيئي:** من خلال اتخاذ إجراءات حماية البيئة من التلوث.

****ضبط الأسلحة:** يهدف إلى لحماية المجتمع من الأخطار الأمنية.

سلطات الضبط الإداري

١ – السلطات المركزية: تشمل السلطات الموجودة على مستوى الدولة.

ومن أهمها:

***رئيس مجلس الوزراء** حيث يمارس سلطات واسعة في مجال المحافظة على النظام العام.

***الوزراء**: يمارس كل وزير سلطات الضبط في نطاق وزارته واختصاصه.

فمثلاً وزير الصحة يتولى الضبط الصحي، ووزير الداخلية يمارس اختصاصات الأمن العام.

٢ –السلطات المحلية: وتتمثل السلطات المحلية في

- المحافظ.
- القائمقام.

- الوحدات الإدارية المحلية.

وتتولى هذه الجهات المحافظة على النظام العام داخل حدودها الإدارية.

وسائل الضبط الإداري

١- اللوائح الضبطية أو أنظمة الضبط:

ويقصد بها اللوائح التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تنظم نشاط الأفراد.

ومن أهم خصائصها:

- عامة ومجردة.
- ملزمة للكافة.
- تصدر عن جهة إدارية مختصة.

ومن أمثلتها: أنظمة المرور. الأنظمة الصحية. أنظمة الدفاع المدني.

٢- القرارات الفردية: وهي قرارات تصدر بحق شخص أو أشخاص معينين بالذات.

ومن أمثلتها:

أ-الترخيص الإداري

ويعرف الترخيص بأنه: (قرار إداري تسمح بموجبه الإدارة للفرد بممارسة نشاط معين بعد التأكد من توافر الشروط القانونية).

ومن أمثلة الترخيص الإداري: (إجازة البناء. رخصة القيادة. إجازة حمل السلاح.

ب-الأوامر الإدارية: كالأمر بإزالة بناء مخالف أو غلق محل مخالف.

ج- المنع أو الحظر الإداري: كمنع إقامة نشاط معين لمخالفته النظام العام.

٣- التنفيذ الجبري المباشر: ويقصد به تنفيذ الإدارة لقراراتها بنفسها دون الحصول على حكم قضائي مسبق.

ويعد استثناءً على الأصل العام.

ولا يجوز اللجوء إليه إلا في الحالات الآتية:

-وجود نص قانوني يجيزه.

-وجود حالة ضرورة.

-عدم وجود وسيلة قانونية أخرى.

الجزاءات الإدارية

تلجأ الإدارة إلى الجزاءات الإدارية لضمان احترام قواعد الضبط الإداري.

ومن أهم هذه الجزاءات:

أولاً: الجزاءات المالية كفرض الغرامات الإدارية.

ثانياً: سحب الترخيص عند مخالفة شروط الترخيص.

ثالثاً: الغلق الإداري ويقصد به إيقاف النشاط بصورة مؤقتة أو نهائية.

رابعاً: المصادرة الإدارية وترد على الأدوات أو الأشياء المستخدمة في المخالفة.

القيود القانونية على سلطات الضبط الإداري

أولا: مبدأ المشروعية: يعد أهم قيد على الإدارة.

ويقتضي:

- احترام الدستور.
- احترام التشريعات.
- احترام الأنظمة والتعليمات.

وكل قرار يصدر مخالفاً للقانون يكون معرضاً للإلغاء القضائي.

ثانياً:احترام الحقوق والحريات العامة: رغم أهمية النظام العام فإن الحريات العامة تبقى أصلاً عاماً.

لذلك يجب أن تكون القيود: ضرورية. محددة. مبررة.

ولا يجوز أن تؤدي إلى إلغاء الحرية بشكل كامل.

ثالثاً: مبدأ التناسب: يقصد به التناسب بين الإجراء المتخذ والخطر المراد منعه.

فإذا كان الخطر محدوداً فلا يجوز للإدارة اتخاذ إجراءات مبالغ فيها.

ويعد هذا المبدأ من أهم المبادئ التي يعتمدها القضاء الإداري عند فحص مشروعية قرارات الضبط.

رابعاً: الرقابة القضائية: يمارس القضاء الإداري رقابة فعالة على سلطات الضبط الإداري من خلال:

- رقابة الاختصاص : للتحقق من صدور القرار من الجهة المختصة.
- رقابة الشكل والإجراءات : للتحقق من استيفاء الإجراءات القانونية.
- رقابة السبب : للتحقق من وجود الوقائع التي استند إليها القرار.
- رقابة الغاية : للتحقق من أن القرار استهدف فعلاً حماية النظام العام.

****التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي****

وجه المقارنة	الضبط الإداري	الضبط القضائي
الهدف	الوقاية	العلاج والعقاب
التوقيت	قبل وقوع الجريمة	بعد وقوع الجريمة
الجهة المختصة	الإدارة العامة	القضاء وجهات التحقيق
الغاية	حماية النظام العام	كشف الجرائم ومعاقبة مرتكبيها
الطبيعة	وقائية	قمعية وعلاجية

وفي النهاية نخلص إلى أن:

الضبط الإداري يمثل إحدى الدعائم الأساسية للقانون الإداري لما يؤديه من دور محوري في تحقيق التوازن بين متطلبات النظام العام وضمانات الحقوق والحريات العامة. فالإدارة لا تمارس سلطاتها الضبطية لتحقيق أغراض تعسفية، وإنما لضمان استقرار المجتمع وحماية أفراده من الأخطار المختلفة. غير أن اتساع سلطات الإدارة في هذا المجال يقابله خضوعها لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية التي تعد الضمانة الحقيقية لعدم الانحراف باستعمال السلطة.

وبذلك يمكن القول إن نجاح نظام الضبط الإداري يقاس بمدى قدرته على تحقيق تواون يقوم على تحقيق **أكبر قدر من الحرية مع المحافظة على النظام العام.**

أسئلة متنوعة

س١. يقصد بالضبط الإداري: أ- إصدار القوانين والأنظمة من البرلمان .

ب- نشاط تمارسه الإدارة للمحافظة على النظام العام

ج- الفصل في المنازعات الإدارية .

د- الرقابة على دستورية القوانين .

س٢. الضبط التشريعي تمارسه: أ- السلطة القضائية .

ب- السلطة التنفيذية .

ج- السلطة التشريعية .

د- الهيئات المستقلة .

س٣. الوسيلة الأساسية للضبط التشريعي هي: أ- القرارات الإدارية .

ب- الأوامر الإدارية .

ج- القوانين .

د- التعليمات الإدارية .

س٤. الوسيلة الأساسية للضبط الإداري هي: أ- الأحكام القضائية .

ب- القوانين فقط .

ج- اللوائح والقرارات الإدارية .

د- التعديلات الدستورية .

س٥. يهدف الضبط الإداري بصورة مباشرة إلى: أ- تنظيم الانتخابات .

ب- حماية النظام العام .

ج- تعديل التشريعات .

د- تحصيل الضرائب .

س٦. يضع الضبط التشريعي: أ- قواعد فردية .

ب- قواعد عامة ومجردة .

ج- أحكاماً قضائية .

د- عقوداً إدارية .

س٧. أيهما أعلى مرتبة في التدرج القانوني؟ أ- الضبط الإداري .

ب- الضبط التشريعي .

ج- كلاهما متساويان .

د- لا توجد علاقة بينهما .

س٨. تخضع قرارات الضبط الإداري لرقابة: أ- القضاء الإداري .

ب- القضاء الدستوري فقط .

ج- البرلمان فقط .

د- ديوان الرقابة المالية .

س٩. تخضع القوانين المنظمة للحريات لرقابة: أ- القضاء الإداري .

ب- القضاء الدستوري .

ج- المحافظ .

د- الوزير المختص .

س١٠. من أمثلة الضبط التشريعي: أ- غلق محل مخالف .

ب- منح رخصة بناء .

ج- إصدار قانون المرور .

د- سحب إجازة السوق .

س١١. من أمثلة الضبط الإداري: أ- إصدار قانون الصحة العامة .

ب- إصدار قانون الأسلحة .

ج- غلق مطعم مخالف للشروط الصحية .

د- تعديل الدستور .

س١٢. العلاقة بين الضبط التشريعي والضبط الإداري هي علاقة: أ- تعارض دائم .

ب- تكامل .

ج- استقلال تام .

د- إلغاء متبادل .

س١٣. لا يجوز للسلطة الإدارية عند ممارسة الضبط الإداري أن: أ- تطبق القانون .

ب- تحافظ على النظام العام .

ج- تخالف القانون .

د- تنظم الأنشطة العامة .

س١٤. الترخيص الإداري يعد: أ- قانوناً .

ب- قراراً إدارياً فردياً .

ج- حكماً قضائياً .

د- قاعدة دستورية .

س١٥. يمارس الوزير سلطاته الضبطية بوصفه: أ- عضواً في السلطة التشريعية .

ب- عضواً في السلطة التنفيذية .

ج- قاضياً .

د- موظفاً قضائياً .

س١٦. القواعد التي ينشئها الضبط التشريعي تكون: أ- خاصة بأفراد محددين .

ب- عامة ومجردة .

ج- مؤقتة دائماً .

د- شفوية .

س١٧. تنظيم ساعات عمل المحال التجارية بقرار من المحافظ يعد: أ- ضبطاً تشريعياً .

ب- ضبطاً إدارياً .

ج- عملاً قضائياً .

د- تشريعاً دستورياً .

س١٨. إصدار قانون ينظم حيازة الأسلحة يعد: أ- ضبطاً قضائياً .

ب- ضبطاً إدارياً .

ج- ضبطاً تشريعياً .

د- قراراً فردياً .

س١٩. الغاية المشتركة بين الضبط الإداري والضبط التشريعي هي: أ- زيادة إيرادات الدولة .

ب- حماية النظام العام .

ج- إدارة المرافق العامة فقط .

د- تنظيم القضاء .

س٢٠. أي العبارات الآتية صحيحة؟ أ- الضبط الإداري أعلى مرتبة من القانون .

ب- الضبط التشريعي ينفذ قرارات الإدارة .

ج- الضبط الإداري ينفذ القواعد التي يضعها الضبط التشريعي .

د- لا توجد علاقة بين الضبطين .