وظيفة الضبط الإداري

اعداد

أبو بكر ابو الناصر محمد

المقدمة

الحمد لله رب العالمين ، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين ، سيدنا محمدٍ وعلى آله وصحبه أجمعين

وبعد:

فإن وظيفة الضبط الإداري من واجبات الدولة الضرورية اللازمة لاستقرار نظام الحياة والمحافظة عليه، وبدونه تعمّ الفوضى ، ولذلك كانت تلك الوظيفة من عصب السلطة العامة وجوهرها ، إذ بدورها تقي المجتمع من جميع الأخطار التي تهدده أمنه .

ومن المعلوم أن سلطات الضبط الإداري تختلف باختلاف الزمان، فإن لحظات معينة من الزمان تدفع بهذه القاعدة إلى أقصى مدى، وتتطلب اتساعاً هائلاً في سلطات الضبط الإداري، وهذه اللحظات تسمّى في القانون الإداري بالظروف الاستثنائية، ويتحقق ذلك عندما تشعر الإدارة في هذه الظروف بحاجتها إلى مزيدٍ من الأمن والنظام ، ويكون ذلك في حالة حرب أو وجود فتنة مسلحة، أو ثورة أو كارثة طبيعية، أو انتشار وباء شديد الفتك بالناس، وهذا يتطلب إعطاءها سلطات أوسع لمواجهة تلك الظروف الغير عادية والتي تحدث بشكل فُجائي وبصورة غير متوقعة وينتج عن اتساع سلطات واختصاصات الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية أنّ بعض القرارات والإجراءات الإدارية التي تكون غير مشروعة في ظل الظروف العادية تصبح مشروعةً في ظل الظروف الاستثنائية، مع مراعاة قاعدة الضرورة تقدر بقدرها، وأنّ إضفاء صفة المشروعية على مثل تلك القرارات والإجراءات مشروطٌ بقيدٍ هام يتمثل في أن يكون القرار أو الإجراء اتخذ ضرورياً ولازماً لمواجهة الظروف الاستثنائية .

أنواع الضبط الإداري، وتمييزه عن الضبط القضائي، والضبط التشريعي ، ووسائله:

سنتحدث في هذا البحث عن أنواع الضبط الإداري ، وتمييزه عن القضائي والتشريعي ، وذلك في مبحث أول ، ثم ننتقل إلى وسائل الضبط الإداري في مبحث ثانٍ ، على النحو التالي :

المبحث الأول ـ أنواع الضبط الإداري، وتمييزه عن الضبط القضائي، والضبط التشريعي :

المطلب الأول ـ أنواع الضبط الإداري :

من خلال ما تم بيانه من مفهوم الضبط الإداري ، فإنه يهمنا في مجال تحديد أنواعه أن نعرض لمفاهيمها المختلفة ، من خلال وجهة النظر القانونية ، إذ يطلق تعبير الضبط الإداري في مدلوله القانوني على أحد مفاهيم ثلاثة، أولها : مادي موضوعي (الضبط الإداري العام و الخاص) وثانيهما : شكلي (هيئات الضبط الإداري المركزية واللامركزية) وثالثها: عضوي تركيبي[٧٠٠](مرافق وأجهزة الضبط الإداري) وهذا ما سنبينه على النحو التالي :

الفرع الأول ـ الضبط الإداري العام والخاص(مادي موضوعي) :

٧٠٠– داود الباز: أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي ، ١٩٩٥م ، كلية الشريعة والقانون : دمنهور ، ص ٢٠٧.

أولاً- الضبط الإداري العام : يقصد به المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وحماية جميع أفراد المجتمع كما يطلق الضبط الإداري العام على مجموعة الأنشطة الإدارية التي يعهد بها إلى مختلف السلطات الإدارية ، والتي تمارسها بصفة عامة بالنسبة لأي نوع كان من نشاط الأفراد ، وفقا للقواعد والأحكام التي استخلصها القضاء [٧٠١].
مما سبق بيانه يتضح أن الضبط الإداري العام يهدف إلى المحافظة على النظام العام للمجتمع ، ووقايته من المخاطر والانتهاكات قبل وقوعها أو وقفِها ومنع استمرارها إذا وقعت ، كما يشمل الضبط الإداري بهذا المعنى (العام) عناصره الثلاثة هي الأمن العام ، والصحة العامة والسكينة العامة ، وهذه هي ذاتها أغراض الضبط الإداري ،والتي سنتناولها في مبحث قادم.

ثانياً- الضبط الإداري الخاص : يقصد به حماية النظام العام من زاوية أو ناحية معينة من نشاط الأفراد[٧٠٢] ، وتتحدد مجالاته في الآتي :
- الضبط الخاص بالمكان :
يهدف إلى حماية النظام العام في مكان أو أماكن محددة ،حيث يعهد بتولي سلطة الضبط في هذه الأماكن إلى سلطة إدارية معينة ،كالضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية ، فهو يعتبر ضابطا إداريا خاصا من حيث المكان الذي يمارس فيه ، وهو هيئة السكك الحديدية، والسلطة الإدارية التي يعهد إليها بممارسة ذلك النوع من الضبط الخاص هي الرئيس الأعلى لتلك الهيئة ، أو وزير المواصلات الذي يحمله القانون مهمة حماية النظام العام في مكان محدد هو هيئة السكك الحديدية[٧٠٣].

- الضبط الخاص بأنشطة معينة :
وهو الذي يعنى بتنظيم ورقابة ممارسة وجوه معينة من النشاط، وذلك بصدور تشريع ينظم موضوعا معينا ومحددا من أوجه النشاط الفردي كتنظيم المرور ، والقرارات الصادرة بتنظيم نشاط صيد بعض الحيوانات النادرة ، وتنظيم عمل في بعض المحلات العامة المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة ، والقوانين الخاصة بمنع تشغيل الأحداث والنساء ليلاً [٧٠٤].

ــ الضبط الخاص بهدف معين ، أو بأغراض أخرى :

يقصد به تحقيق أغراض أخرى مغايرة لتلك التي ينطوي عليها الضبط الإداري العام كالضبط الإداري الخاص الذي يستهدف المحافظة على أنواع معينة من الطيور والحيوانات ، وكذلك كأن يعهد إلى سلطة الآثار بمهمة المحافظة على النظام العام في الأماكن الأثرية والسياحية والشواطئ والبحار والأنهار[٧٠٥] .

مما سبق بيانه يتضح أن الضبط الإداري الخاص أضيق حدوداً من نطاق الضبط الإداري العام ؛ لتقيده بمكان أو نشاط أو أغراض معينة .

٧٠١- ينظر : مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، بلا ط ، ٢٠٠٥م ، دار المطبوعات الجامعية : الإسكندرية ص ١١٨ .

٢- ٧٠٢- ينظر : عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في القانون الإداري ، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، ب. ط ٢٠٠٧م، نشر المؤلف ، وينظر : داود الباز ، مرجع سابق ص ٢٠٨ .

٧٠٣- ينظر : عبد الغني بسيوني ، مرجع سابق ، ص ٣٨٠ــ ٣٨١ .

٧٠٤- ينظر : المرجع السابق .

٧٠٥- شريف يوسف خاطر : القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، ٢٠١١م ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، ص ٣٢ .

الفرع الثاني ـ هيئات الضبط الإداري المركزية واللامركزية (الشكلي) :

القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية(المركزية) تعد قرارات إدارية مثل قرار رئيس الجمهورية، وقرار مجلس الوزراء، والقرارات الوزارية التي يصدرها كل وزير في نطاق وزارته، وكذلك القرار الصادر من ممثلي السلطة التنفيذية كقرارات المحافظين

أما القرارات الصادرة من السلطة اللامركزية محلية أو المصلحية، مثل القرارات الصادرة من المجالس المحلية للمحافظات، أو القرارات الصادرة من مجالس المدن ومجالس القرى، والقرارات الصادرة من المؤسسات والهيئات العامة٧٠٦.

أما بالنسبة للهيئات " فهي تلك الهيئات التي لها حق استخدام وسائل الضبط الإداري"[٧٠٧]، وهي كالتالي :

أولاً- رئيس الجمهورية :
يختص رئيس الجمهورية وفقاً لنصوص الدستور الصادر ١٩٧١م بإصدار اللوائح المختلفة ، ومن بينها لوائح الضبط ، فنصت المادة ١٤ من الدستور على أن يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط ، أي أن سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال تقتصر على إصدار لوائح المختلفة التي تهدف المحافظة على النظام العام كما يرأس رئيس الجمهورية هيئة الشرطة ذات الاختصاص الأصيل في الضبط الإداري[٧٠٨].

ثانياً-هيئة الشرطة :
وهي الجهة الأصلية ذات الاختصاص العام في مجال الضبط الإداري ، وهي تتبع وزارة الداخلية ، وينظمها القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١م في ذلك الوقت ، وقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على أن الشرطة هيئة مدنية نظامية تابعة لوزارة الداخلية رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية ، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية ،وهو الذي يصدر القرارات المنظمة لكافة شؤونها ، ويساعد وزير الداخلية في عمله مساعدو الوزير ، ورؤساء المصالح التابعة للوزارة ورؤساء الوحدات النظامية ومديرو الأمن ، ومأمورو المراكز ، والأقسام وضباط وأمناء الشرطة ، وغيرهم .

وتختص هذه الهيئة سالفة الذكر بالمحافظة على النظام والأمن العام [٧٠٩] .

ثالثاً- المحافظ :

أصبح المحافظ بعد صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م المعدل والمتمم للقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ م المتعلق بالحكم المحلي ممثلاً لرئيس الجمهورية بالمحافظة، فإنه يدخل ضمن اختصاصه المحافظة على النظام العام في نطاق المحافظة التي يشرف عليها .

٧٠٦- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ــ محمد أنس قاسم جعفر ، أصول القانون الإداري ، بلا ط ، ١٩٨٩م ، دار النهضة العربية ، القاهرة .ص ٣٠٣ .

٧٠٧- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ــ المرجع السابق ، ٣٠٣ .

٧٠٨- المرجع السابق ، نفسه

٧٠٩- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ــ محمد أنس قاسم جعفر ، مرجع سابق ، ٣٠٤ .

وقد نصّت المادة ٢٦ من القانون سالف الذكر على أن المحافظ يكون مسؤولاً على النظام العام والآداب داخل المحافظة ، ويعاونه في ذلك مدير الأمن تحت إشراف وزير الداخلية .

وقد ألزم القانون مدير الأمن إخطار المحافظ عن الحوادث ذات الأهمية ؛ لاتخاذ التدابير اللازمة[٧١٠] .

من ذلك يتبين أن المحافظ له دور في مجال الضبط الإداري ، ولكنه يمارس الاختصاص في ظل السياسة التي ترسمها السلطة المركزية ، ممثلة في وزارة الداخلية ، ويرجع ذلك إلى أن المشرع جعل نشاط الضبط الإداري من الأنشطة التي

تدخل في اختصاص السلطة المركزية [٧١١] .

المطلب الثاني ـ الفرق بين الضبط الإداري وبين الضبط القضائي والتشريعي:

هناك أنواع أخرى من الضبط داخل أي دولة خلاف الضبط الإداري، وسنميز في هذا المطلب بينه وبين الضبط القضائي والتشريعي على النحو التالي :

الفرع الأول ـ الضبط التشريعي والضبط الإداري :

الضبط التشريعي هو تلك القيود المحدّدة ذات الطابع العام والتي يضعها المشرع على الأفراد بقصد تنظيم ممارستهم لحقوقهم وحرياتهم [٧١٢] .

وجاء في كتاب الوسيط في مبادئ القانون الإداري بأن الضبط التشريعي " يطلق على طائفتي الأعمال والإجراءات الصادرة بشأن تنظيم الدولة تنظيماً وقائياً يكفل سلامة المجتمع والمحافظة عليه في مختلف وجوه الحياة والممارسة اليومية لوظائفه المتنوعة ، وتعني بإصدار تلك التنظيمات ، وهذه الإجراءات أساساً للسلطة التشريعية وفقاً لوظيفتها المحددة دستورياً "[٧١٣] .

ومن اللافت للنظر أن سلطة الضبط التشريعي في بعض الدول تقوم بإصدار تشريعات مسبقة ؛ لتعطي للإدارة الحق للتصرف في حالات الظروف الاستثنائية التي تواجهها الدولة ، وهذا ما سنتحدث عنه لاحقاً .

أما الضبط الإداري فهو على النقيض مما سبق ، فيتم أمره إلى السلطة التنفيذية من منطلق مسؤوليتها عن ممارسة الوظيفة الإدارية في المجتمع، فتقوم بوضع الحدود والقيود الواردة على النشاطات والحريات

٧١٠- راجع المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢ ديسمبر ١٩٦٧م ، وقد أصبحت في ظل قانون هيئة الشرطة وقانون نظام ذهبت المحكمة إلى القول بأن : تدابير الضبط الفردية في مجال المحافظة على النظام والأمن للإدارة المحلية من اختصاص مديري الأمن بالمحافظات بصفة أصلية ، يتخذونها تحت إشراف وزير الداخلية المباشر ومن ثم لم يعد للمحافظ سلطة إصدار التدابير الفردية في هذا المجال ، وذلك على اعتبار أن مهمة الأمن هي مهمة قومية يؤثر المشرع أن يعهد بها إلى السلطة المركزية متمثلة في وزير الداخلية الذي يعتبر مسؤولاً من وضع السياسة العامة للمحافظة على الأمن في الدولة بأسرها ، مجموعة المبادئ ، السنة الثالثة عشر ، ص ١٧٩.

٧١١- ينظر : عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ــ محمد أنس قاسم جعفر : أصول القانون الإداري ، مرجع سابق ص ٢٩٩.

٧١٢- مصطفى محمود عفيفي : مرجع سابق ، ص ١٥.

٧١٣- ينظر : مازن ليلوا راضي ، مرجع سابق ، ص١١٧ .

الفردية بقصد تحقيق للصالح العام ، ولكن دون الوصول إلى درجة مصادرة كافة الحقوق والحريات الفردية ، أو تحريم النشاط الخاص في جملته [٧١٤].

من خلال التفرقة السابقة يتضح أن هناك تقارب بين الضبطين الإداري والتشريعي ، فالضبط التشريعي يخاطب جميع الأشخاص القانونية في المجتمع طبيعية كانت أم اعتبارية كقاعدة عامة مجردة ، وكذلك الضبط الإداري في إصداره للوائح الضبط والأوامر الفردية ما هو إلا قاعدة عامة مجردة تخاطب جميع أفراد المجتمع ، ومن هنا يتضح وجه التقارب بين الضبط التشريعي والإداري[٧١٥].

ويزيد من درجة التقارب أن الضبط الإداري تصدر إجراءاته مستقلة عن الضبط التشريعي ، وإما أن يصدر تبعاً لصدور الضبط التشريعي (القاعدة القانونية) ومثاله : صدور قانون الخدمة المدنية كقاعدة تشريعية ، وصدور لائحتها تبعاً لها من سلطة الضبط الإداري[٧١٦] .

الفرع الثاني ـ الضبط القضائي والضبط الإداري:

الضبط القضائي : "الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة بهدف البحث عن الأشخاص الذين ارتكبوا جرائم أو التحري والاستدلال عنهم بقصد تقديمهم للمحاكمة[٧١٧]".

إذا كانت التفرقة سهلة بالنسبة للضبط التشريعي والإداري ، فإن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للضبط القضائي والإداري ؛ وذلك للأسباب التالية :

١- أن كلا من الضّبطين يهدف إلى المحافظة على النظام العام في الدولة .
٢- قيام بعض موظفي الدولة العموميين بالوظيفتين معاً ، فمثلاً : ضابط الشرطة قد يجمع بين صفتين ، صفة الضبط الإداري فنجده مثلاً يشارك في فض المظاهرات ، وصفة الضبط القضائي نجده مثلا : يكلف بالبحث على الجناة والقبض عليهم .
٣- أن كلا من الضبطين يؤثر في الآخر ، فالضبط الإداري يعتبر ضبطا وقائيا ، أي قبل وقوع الجرائم ، للمحافظة على النظام العام ، بينما الضبط القضائي يعتبر ضبطاً علاجياً عقابياً ؛ بعد وقوع الجرائم للمحافظة على النظام العام ، فكلاهما يهدف إلى المحافظة على النظام العام [٧١٨].
من خلال التقارب الحاصل بين الضبطين (الإداري والقضائي) تعددت المعايير للتفرقة بينهما :

فذهب اتجاه إلى أن الضبط الإداري تتولاه السلطة التنفيذية ، بينما الضبط القضائي تتولاه السلطة القضائية ، ولكن هذا المعيار ليس دقيقاً في جميع الأحوال ؛ إذ موظفي السلطة الإدارية يقومون بعملهم كموظفين عموميين ، وقد يكلفوا بمهام سلطات الضبط القضائي ، كضابط الشرطة مثلاً[٧١٩] .

٧١٤- ينظر : المرجع السابق ، ص ١٥ ــ١٦ .

٧١٥- ينظر : مصطفى محمود عفيفي ، مرجع سابق ، ص ١٦ .

٧١٦- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ــ محمد أنس قاسم جعفر ، مرجع سابق ، ص ٢٩٩.

٧١٧- ينظر : عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ــ محمد أنس قاسم ، مرجع سابق ، ص ٣٠٠.

٧١٨- ينظر : عاشور سليمان شوايل : مسؤولية الدولة أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائيا وإداريا ، بلا ط ، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، ص١٢٤.

وذهب اتجاه آخر في الفقه إلى أن الضبط القضائي مهمته رادعة زاجرة ، بينما الضبط الإداري مهمته وقائية ، إلا أن هذا الاتجاه غير دقيق ؛ لأن الضبط القضائي ليس هو الرادع بل أحكام المحاكم ، كما قد يقوم الضبط الإداري باستخدام وسائل للردع ، مثلا : إقفال بعض المحال لمخالفتها للوائح الضبط[٧٢٠] .

وذهب اتجاه إلى أن التفرقة بينهما " يجب أن تكون على أساس موضوعي فيعتبر الضبط قضائياً إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف المختص يدخل في نطاق البحث والتحري والاستدلال عن جريمة معينة قصد مساءلة مرتكبيها ، ويعتبر الضبط إدارياً إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف المختص يدخل في إطار المراقبة والإشراف العام بقصد المحافظة على النظام العام [٧٢١] "

ويترتب على ذلك نتيجة هامة هي أن أعمال رجال الضبط القضائي تعتبر أعمالاً قضائية ، أما أعمال رجال الضبط الإداري فإنها تعتبر أعمالاً إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري [٧٢٢].

المبحث الثاني ـ وسائل الضبط الإداري :

تتعدد وتتنوع صور وأساليب ممارسة أعمال الضبط الإداري إلى حدّ كبيرً وذلك على الرغم من اتصافها جميعاً بطابع التقييد الذي من شأنه الحد من تمتع الأفراد بحرياتهم الكاملة والتامة ، فضلاً عن اتسامها بالإجبار المؤدي إلى عدم توافر عنصر الرضا أو الاختيار من جانب الأفراد كأساس لتطبيق الضبط الإداري، وعلى هذا الأساس فقد قُسمت الوسائل إلى عدّة نقاط نجملها في الآتي :

المطلب الأول ـ لوائح الضبط الإداري وأوامره :

الفرع الأول ـ لوائح الضبط الإداري :

هي قواعد عامة موضوعية مجردة ؛ لتقييد نشاط الأفراد ، هدفها المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث ، ومثال ذلك : لوائح تنظيم المرور، ومراقبة المواد الغذائية [٧٢٣].

كما تتخذ لوائح الضبط الإداري عدة مظاهر في تقييدها للنشاط الفردي يمكن إجمالها في الآتي :

أولاً ـ الحظر : ويعني النهي عن اتخاذ إجراء معين ، أو ممارسة نشاط محدد والمقصود بالحظر هنا هو الحظر الجزئي المؤقت ، أما الحظر المطلق الذي يشمل نشاطا معينا فقد حظره القانون ، فإنه غير مشروع ؛ لأنه يعني إلغاء الحرية ومصادرة النشاط[٧٢٤] .

٧١٩- ينظر : شوايل : المرجع السابق ، ص١٢٤.

٧٢٠- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ــ محمد أنس قاسم جعفر ، مرجع سابق ، ص ٣٠١ ــ ٣٠٢.

٣- طعيمة الجرف ، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص ٤٨٩.

٧٢٢ – ينظر : عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص ٣٨٤ ، وينظر : عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ــ محمد أنس قاسم جعفر ، مرجع سابق ، ص ٣٠٥.

٧٢٣- ينظر : داود الباز ، مرجع سابق ،ص ٢١٥ .

٧٢٤- ينظر : عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص٣٨٤ ــ ٣٨٥ .

ثانياً- الإذن السابق : تظهر هذه اللوائح في صورة ضرورة الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاولة النشاط ، ومثالها : اللوائح التي تنظم الاتجار بالأسلحة والذخائر ، أما اللائحة التي تشترط الحصول على إذن مسبق بشأن حرية من الحريات المكفولة بالدستور والقانون ، فهي غير مشروعة [٧٢٥].
ثالثاً- الإخطار عن النشاط : وهو اشتراط اللائحة ضرورة إخطار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين ؛ حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات ، تكفل حماية النظام العام ، ومثاله : الإخطار عن تنظيم اجتماع عام ، ففي هذه الحالة لا يكون الاجتماع محظوراً وليس من الضروري الحصول على إذن مسبق [٧٢٦].
رابعاً- تنظيم النشاط : وهو تنظيم النشاط الفردي من حيث كيفية ممارسته وحدود هذه الممارسة ، ومثاله : تحديد سرعة المركبات في الطرق العامة ، أو تحديد أماكن وقوفها [٧٢٧].
الفرع الثاني - أوامر الضبط الإداري :
من خلال هذه الوسيلة تمارس هيئة الضبط الإداري سلطاتها بقرارات أو أوامر ذات صبغة فردية تتعلق بشخص معين بالذات ، أو بجماعة يمكن تعينهم بأسمائهم .

وتتضمن الأوامر الفردية الأمر بعمل شيء ، كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط أو الامتناع عن عمل شيء، كالأمر بمنع اجتماع عام ، أو بمنع المرور في شارع من الشوارع ، وتصدر سلطات الضبط هذه الأوامر والنواهي طبقا لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها ، وحسب ما نص عليه الدستور [٧٢٨] .

والأصل أنّه يجب أن تستند هذه القرارات إلى القوانين واللوائح فتكون تنفيذاً لها ، إلا أنه استثناء من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية دون أن تكون مستندة إلى قانون أو لائحة تنظيمية عامة ، فاللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينصا على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث ، كما أن مفهوم النظام العام متغير فإذا ظهر تهديداً أو إخلالاً لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعاه ، فإن طلب القرار الفردي لابد أن يكون مستنداً إلى قاعدة تنظيمية ، يؤدي إلى تجريد سلطة الضبط من فاعليتها ، كما في حال مرور الدولة بظروف استثنائية يتطلب فيها من جهة الإدارة سرعة مجابهة تلك الظروف [٧٢٩]، وهذا ما سنعرضه لاحقاً بالتفصيل.

المطلب الثاني - التنفيذ الجبري المباشر للقرارات الإدارية :

يُعد التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري استثناء على القاعدة العامة التي توجب اللجوء إلى القضاء لغرض التنفيذ؛ باعتبار أنه يحمل في طياته تهديدا لمصالح الأفراد الذين يخضعون له، خاصة في حالات الالتجاء إلى القوة المادية لتنفيذ القرارات تنفيذا جبرياً[٧٣٠]، وكما هو معروف فإن الاستثناء لا يجوز القياس عليه أو التوسع في تفسيره، فإنه يترتب على ذلك أنه لا يجوز اللجوء أو اتباع هذا الطريق إلا في حالات معينة يرد النص عليها صراحة، وفقا لشروط محددة سلفا، يجب التقيد بها وعدم مخالفتها، الأمر الذي

٧٢٥- ينظر : داود الباز ، مرجع سابق ،ص ٢١٦ .

٧٢٦- ينظر : مازن ليلوا راضي ، مرجع سابق ، ص١٢٣ .

٧٢٧- ينظر : عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص ٣٨٥ ، وينظر : مازن ليلو راضي، مرجع سابق ص ١٢٣ .

٧٢٨- مازن ليلوا راضي ، مرجع سابق ، ص ١٢٤ .

٧٢٩. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص٦٣٠ .

٧٣٠- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، ط٥، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٤م، ص٥٧٣.

يقتضي بيان ماهية التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري بداية (الفقرة الأولى) توضيح حالاته (الفقرة الثانية).

الفرع الأول: ماهية التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري وحالاته.

أولاً- ماهية التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري:

يعرف الدكتور سليمان الطماوي التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية بأنه: "حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء"[٧٣١]، كما يعرفه مفوض الدولة "ROMIEU" بأنه: "وسيلة لازمة، تمارس لانعدام الوسائل القانونية الأخرى، تجد تبريرها الشرعي في ضرورة إطاعة الأفراد للقانون"[٧٣٢]، في حين يرى الدكتور محمود سعد الدين الشريف بأنه : " امتياز مقصور على القرارات الفردية بصفة عامة وقرارات الضبط الإداري بصفة خاصة، وهذا الامتياز يلحق هذه التدابير بعد صيرورتها نافذة، وهي لا تكون كذلك إلا بعد العلم بها أو إعلان صاحب الشأن بها، وامتياز التنفيذ المباشر هو الدليل الناطق على تمشي فكرة السلطة في وظيفة الضبط"[٧٣٣] ويضيف الدكتور حبيب إبراهيم حمادة بأن هدفه: " ... المحافظة على النظام العام أو إعادته لنصابه عند اختلاله"[٧٣٤].

وبالنسبة للاعتبارات التي تبرر الأخذ بفكرة التنفيذ الجبري المباشر للقرارات الإدارية فإنها تتمثل في أن " المحافظة على النظام العام أو إعادته تتطلب في أحيان كثيرة اتخاذ إجراءات مادية سريعة يتهدد جدواها وفاعليتها إذا هي أخضعت لإذن قضائي مسبق"[٧٣٥]، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هنالك افتراض مسبق بصحة القرارات الإدارية الصادرة بهذا الصدد ابتداءً، وفي حالة عدم صحة ذلك الافتراض ، أي: عندما تكون تلك القرارات غير مشروعة ، فإنّه لا يوجد ما يمنع من اللّجوء إلى القضاء من قبل ذوي الشأن بُغية الطعن فيها أمام القضاء الإداري الذي له الولاية العامة في إلغائها، وما يمكن أن يرتبه حكم الإلغاء من آثار بالنسبة لقرارات الضبط الإداري[٧٣٦].

ثانياً : حالات التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري:

حيث إن التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري يمثل استثناء من القاعدة العامة التي توجب اللجوء إلى القضاء من قبل الجهة الإدارية لغرض تنفيذ قراراتها حالها في ذلك حال الأفراد، فإن ذلك يقتضي عدم

٧٣١- ينظر : عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، بلا ط ، ١٩٩٥م الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ص ٢٦١.

٧٣٢- محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة المصري س١٢، ١٩٦٤م.

٧٣٣- حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة"، ط١ منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥م، ص٧٢.

٧٣٤- عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

٧٣٥- حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، مرجع سابق. ص٧٤.

٧٣٦- حبيب إبراهيم حمادة، حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص

التوسع أو القياس عليه، حيث لا يمكن للجهة الإدارية أن تقوم بذلك إلا بحالات محددة على سبيل الحصر والتي يمكن إجمالها على النحو الآتي:

الحالة الأولى: وجود نص تشريعي صريح في القانون أو الأنظمة يبيح لسلطة الضبط الإداري تنفيذ قراراتها جبرا على الأفراد، وفي مثال هذه الحالة فإن حق سلطة الضبط الإداري إنما تستمد شرعيتها من النص المذكور.

ويلاحظ بأن النص الوارد في القانون أو الأنظمة إنما يكون ملزماً لسلطة الضبط الإداري، بحيث يجب التقيد به وعدم مخالفته.

الحالة الثانية : مخالفة الأفراد لحال القانون أو الأنظمة، ولم يرد فيها جزاء يمكن فرضه على من يخالف أحكامها، إذ لا يوجد ما يمنع من تنفيذ سلطة الضبط الإداري لقراراتها جبرا تجاه الأفراد لغرض المحافظة على النظام العام[٧٣٧].

وفي حالة صدور قانون لا يتضمن جزاء يمكن أن يفرض بحق الأفراد المخالفين لأحكامه فإننا سوف نكون في هذه الحالة أمام فرضيتين: أولهما أن تصدر سلطات الضبط الإداري الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام ذلك القانون، وثانيهما أن القانون الصادر قد لا يكون بحاجة إلى إصدار أنظمة تنفيذية لأحكامه وهو أمر نادر الحدوث في الواقع العملي، وعند ذلك فإن التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية إنما يكون تطبيقا لحالة الضرورة [٧٣٨].

الحالة الثالثة : حالة الضرورة يقصد بحالة الضرورة " وجود حظر داهم يهدد النظام العام ويتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، الأمر الذي يبيح للإدارة اتخاذ أي إجراء تتبين ضرورته لدفع الخطر ولو كان القانون يحرمه في الأوقات العادية"[٧٣٩].

وترتيبا على ذلك فإن لسلطة الضبط الإداري أن تقوم في حالة الضرورة بتنفيذ قراراتها الإدارية جبرا في حق الأفراد، دون حاجة للحصول على حكم قضائي سابق، وذلك لغرض المحافظة على النظام العام، حتى وإن لم يرد النص على حقها بذلك في القانون أو كان القانون يمنع ذلك، وذلك استناداً على قاعدة "الضرورات تبيح المحظورات"[٧٤٠].

كما ذهب مجلس الدولة المصري بالفتوى بأن: " التنفيذ المباشر وفقا لما التقى عليه الفقه والقضاء لا يكون إلا في حالتين: أولهما أن يوجد نص صريح في قانون أو لائحة يبيح لجهة الإدارة مباشرة هذا الحق، وثانيهما: حالة الضرورة المشروطة بشروط خاصة أهمها وجود خطر جسيم يهدد النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة [٧٤١].

الفرع الثاني - شروط التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري:

---

[٧٣٧]– سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٧٣.

[٧٣٨]– ينظر : المرجع السابق .

١– محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، حدود سلطات الضبط الإداري ، دار النشر بلا ط ١٩٨٠ ص٤٠٧.

[٧٤٠]– فتوى مجلس الدولة المصري المؤرخة ٤– يونيو– ١٩٥٥م ، نقلا الدكتور الحبيب إبراهيم حمادة، مرجع سابق

[٧٤١]– ينظر: رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، ص ٧٤٩.

يشترط للتنفيذ قرارات الضبط الإداري جبرا على الأفراد توافر عدة شروط أوجب الفقه والقضاء الإداري توافرها حتى يمكن إضفاء المشروعية على الإجراءات التي تتخذها سلطة الضبط الإداري بهذا الخصوص، الأمر الذي يترتب عليه أن انتفاء أحد هذه الشروط إنما يجعل من تلك الإجراءات غير مشروعة، ويمكن إيجاز هذه الشروط على النحو الآتي:

١. أن يكون التنفيذ الجبري قد انصب على قرار إداري كان قد صدر بصورة مشروعة، وقد استجمع كافة أركانه وشروطه، وسواء كان هذا القرار الإداري المراد تنفيذه جبرا قد صدر استنادا لنص قانوني أو تنظيمي، وبمفهوم المخالفة فإنه لا يمكن لسلطة الضبط الإداري أن تعمد على تنفيذ قرارتها الإدارية غير المشروعة، إذ تعد كافة الإجراءات المتخذة من قبل سلطة الإدارة غير مشروعة، باطلة، وتستوجب الإلغاء.

٢. امتناع الأفراد عن تنفيذ قرارات الضبط الإداري منعاً واختياراً: لا يمكن لسلطة الضبط الإداري أن تقوم بتنفيذ قراراتها الإدارية جبراً اتجاه الأفراد ما لم يثبت امتناعهم عن تنفيذها طوعا واختياراً، بحيث يمثل امتناع الأفراد في مثل هذه الحالة مبرر لسلطة الإدارة لغرض إتباع طريق التنفيذ الجبري[٧٤٢].

٣. أن يتم التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري بالحد الأدنى والضروري من الإجراءات والوسائل اللازمة للمحافظة على النظام العام، وبالقدر المطلوب من القوة الجبرية لتحقيق ذلك الغرض[٧٤٣].

ولا بد من الإشارة بأنّ لسلطة الضبط الإدارة أن تعمد إلى تنفيذ قراراتها الإدارية جبراً بحق الأفراد عند عم امتثالهم لها متى ما توفرت الشروط السابقة، إلا أنها لا تكون ملزمةً بإتباع هذا الطريق متى ما قدرت ذلك، إذ أنّ لها أن تلجأ إلى القضاء لإصدار حكمٍ قضائي مكتسب درجة البتات ؛ لغرض تنفيذ قراراتها الإدارية.

أمّا في حالة ما إذا لم تكن الشروط السابقة متوافرة في التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري، فلا يوجد ما يمنع الأفراد من اللجوء إلى القضاء بُغية الطعن في الإجراءات غير المشروعة من قبل سلطة الضبط الإداري، بغية إلغائها وإزالة الآثار المترتبة عليها، مما يمكن أن يلحق الأفراد ضرراً من جرّاء ذلك[٧٤٤].

وبهذا نُكمل الحديث عن وسائل الضبط الإداري والتي تمثلت في لوائح الضبط الإداري، وأوامر الضبط الإداري (القرارات الفردية)، والتنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري، وننتقل الآن للحديث عن سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية ونظرية الظروف الاستثنائية على سلطات الضبط الإداري .

---

[٧٤٢] – ينظر: أحمد حافظ نجم (السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي ، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، ديسمبر ١٩٨٣ ، ص٢٧٠.

[٧٤٣]– ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٨، ص ٦٤٨.

[٧٤٤] وقد راس هذة المجموعة كل من السفير Galindo Pohi (السلفادور) والسفير harry (استراليا) وقام louis sohn استاذ القانون بجامعة هارفارد بالعمل كمقرر لتلم المجموعة · انظر تعليق ستيفنسون واوكسمان على اعمال دورة كراكاس المنشور بالمجلة الامريكية للقانون الدولى ، والسابق الاشارة الية ص ٢٩

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات ، وهكذا يصل البحث إلى نهايته ، إذ لكل بداية نهاية ، ومن المتعارف عليه أن لكل بحث خاتمة يذكر فيها أهم النتائج والتوصيات ويمكن إجمالها في الآتي :

١- إنّ من أهداف الضبط الإداري هو حفظ النظام العام وصيانته، كما تستعين هيئات الضبط الإداري بالعديد من الوسائل والأساليب من أجل تحقيق هذا الهدف

٢- يشترط في اتخاذ القرارات في الظروف الاستثنائية أن تكون ضروريةً ولازمةً ومناسبةً لتلك الظروف ، دون إفراطٍ أو تفريطٍ .

٣- من مهام القضاء البحث عن مقاصد سلطة الضبط من أجل التوصل إلى الغرض الحقيقي الذي سخرت تلك السلطة من أجل تحقيقه ، إذ تشكل أوفى ضمان لنفاذ المشروعية .

٤- استقر القضاء الإداري على خضوع قرارات الضبط الإداري لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق رقابة المشروعية لتصل إلى رقابة الملائمة .

٥- اتجه القضاء الإداري إلى عدم الحكم بمسئولية الإدارة وخاصة في مجال الضبط الإداري عن عملها الغير مشروع إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً بحيث يؤثر في موضوع القرار بأن يصدر بصورةٍ مغايرةٍ لتلك التي كان من المفروض أن يصدر عليها .

المصادر والمراجع

١- أحمد حافظ نجم : السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي ، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، ديسمبر ١٩٨٣ .

٢- حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة"، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥م .

٣- داود الباز: أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، ١٩٩٥م كلية الشريعة والقانون : دمنهور .

٤- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة" ط٥ دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٤م.

٥- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٤، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٧٦؛ طبعة دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٩٤ .

٦- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، ط٥ دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٤م.

٧- شريف يوسف خاطر : القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، ٢٠١١م ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع .

٨- طعيمة الجرف ، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٥.

٩- عاشور سليمان شوايل : مسؤولية الدولة أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائيا وإداريا ، بلا ط ، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان .

١٠- عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، بلا ط ، ١٩٩٥م الهيئة المصرية العامة للكتاب .

١١- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان _ محمد أنس قاسم جعفر ، أصول القانون الإداري ، بلا ط ، ١٩٨٩م ، دار النهضة العربية ، القاهرة .

١٢- عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في القانون الإداري ، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، ب. ط ٢٠٠٧م، نشر المؤلف .

١٣- ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ١٩٩٨ .

١٤- مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، بلا ط ، ٢٠٠٥م ، دار المطبوعات الجامعية : الإسكندرية .

١٥- محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه مجلة مجلس الدولة المصري س١٢، ١٩٦٤م.

١٦- محمود عاطف البنا ، حدود سلطات الضبط الإداري ، دار النشر بلا ط ١٩٨٠ .

١٧- مصطفى محمود عفيفي : الوسيط في مبادئ القانون الإداري ، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة ، ط ٢ ، ١٩٨٩ـ ١٩٩٠م مكتبة الإسكندرية .