مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري

زيد عادل موحان الزبيدي / كلية السلام الجامعة/ قسم المالية والمصرفية

Zaidadelmohan95@gmail.com

مجبل اشعير متعب/ جامعة واسط / كلية الإدارة والاقتصاد

mmitieb@uowasit.edu

الملخص:

إنَّ وظيفة الضبط الاداري من اقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ التاريخ القديم، وتعد وظيفة ادارية ولازمة لحماية لمجتمع ووقاية النظام العام ان الدولة في الوقت الحاضر تتدخل في مجالات النشاط الفردي، وذلك نتيجة لواقع الضغط الاقتصادي والاجتماعي وغيرها، وتنعكس ممارسة الادارة لوظيفة الضبط الاداري على الحريات العامة للأفراد ولوجود صلة وثيقة بين الضبط الاداري والحريات العامة، عند ممارسة الافراد لحرياتهم العامة، وقد يحدث اخلال بالنظام العام او تهديد ذلك وعند تدخل سلطات الضبط الاداري لحماية النظام العام يؤدي الى المساس بحريات الافراد بصورة او بأخرى، ويتمثل هذا المساس في قيام سلطات الضبط الاداري بفرض قيود عديدة على ممارسة الافراد لحرياتهم، وعلى مما ذكرناه فإن هنالك ضمانات عديدة للحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الاداري مثل الرقابة القضائية محور الضمانات لتحديد مدى مسؤولية الادارة عن اعمالها الضبطية.

الكلمات المفتاحية: (مسؤولية الإدارة ، الضبط الإداري ، سلطات الضبط الاداري، ممارسة الافراد لحرياتهم).

Management's responsibility for administrative control work

Zaid Adel Mohan Al-Zubaidi / Al-Salam University College/Department of Finance and Banking

Mejbel Isheer Meteab AL Matrood1/ Wasit University, College of Administration and Economics

Abstract:

The function of administrative control is one of the oldest functions undertaken by the state since ancient history, and it is an administrative function necessary to protect society and protect public order. The state at present intervenes in areas of individual activity, as a result of the reality of economic, social and other pressure, and the administration's exercise of the function of administrative control is reflected in Public freedoms of individuals and the existence of a close link between administrative control and public freedoms, when individuals exercise their public freedoms, and a disturbance of public order may occur or a threat to that, and when the intervention of administrative control authorities to protect public order leads to the infringement of the freedoms of

individuals in one way or another, and this infringement is represented by the establishment of the control authorities The administrative system imposes many restrictions on individuals exercising their freedoms. Based on what we mentioned, there are many guarantees for public freedoms in the face of administrative control authorities, such as judicial oversight, the focus of the guarantees to determine the extent of the administration's responsibility for its control actions.

Keywords: (administration responsibility, administrative control, administrative control powers, individuals exercising their freedoms).

الفصل الاول

ماهية الضبط الاداري واغراضه.

وسنتناول في هذا الفصل ماهية الضبط الاداري واغراضه وذلك لمعرفة ما يقصد بالضبط الاداري وما هو هدفه لذلك ستكون الدراسة في الفصل كالآتي:

المبحث الاول: ماهية الضبط الاداري.

المبحث الثاني: اغراض الضبط الاداري.

الفصل الثاني: وسنتناول في هذا الفصل:

هيئات الضبط الاداري وانواعه ولذلك ستكون الدراسة في هذا الفصل كالآتي:

المبحث الاول: هيئات الضبط الاداري.

المبحث الثاني: انواع الضبط الاداري.

خطة البحث:

اهداف البحث:

يهدف البحث الى اشعار جهة الادارة بالتقيد بوسائل الضبط الاداري وفق المشروعية وان لا تتحسن الادارة في قرارتها والتي تؤدي الى الاضرار بالغير، اضافة الى ذلك تقدم معلومات مفيدة الى الجهات ذات العلاقة والباحثين والقراء بضرورة الاستفادة منها.

فرضية البحث:

تقوم فرضية البحث بالاجابة على التساؤلات الآتية:

١- هل يتم استخدام الضبط الاداري وفق المعايير القانونية؟

٢- هل تمارس اعمال الضبط الاداري بقصد حرية الافراد.

٣- هل يراعى حقوق الانسان عند استخدام مظاهر القوة في الضبط الاداري.

ونحصل على اجابة هذه التساؤلات من خلال توضيح ذلك في مفردات البحث.

منهجية البحث

وتم استخدام المنهج الاستقرائي التحليلي من خلال قراءة واستنباط النصوص القانونية وبيان اثرها.

حدود البحث:

وتم تقسيمها الى:

١- الحدود العلمية: وذلك باستخدام المصادر و الكتب العلمية وكذلك الاطاريح المتعلقة بموضوع البحث.

٢- الحدود المكانية: بغداد.

٣- الحدود الزمانية: ٢٠١٠.

الفصل الأول

ماهية الضبط الاداري واغراضه

وستكون الدراسة في هذا الفصل كالآتي:

المبحث الاول: ماهية الضبط الاداري

سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم الضبط الاداري وذلك من خلال التعرف على تعريفه لغة واصطلاحا. وفي ضوء ذلك ستكون الدراسة كالتالي:

المطلب الاول: مفهوم الضبط الاداري.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الاداري.

المطلب الاول: مفهوم الضبط الاداري

سيتم التطرق في هذا الفرع الى مفهوم الضبط الاداري وفقا للآتي:

تعريف الضبط لغة.

تعريف الضبط اصطلاحا.

تعريف الضبط الفقهي.

اولا: تعريف الضبط لغة: يمكن تعريف الضبط لغة "بأنه لزوم الشيء" وقال "الليث" الضبط لزوم الشيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه، والرجل ضابط أي حازم... (ابن منظور ، بلا تاريخ،ج٤، ص ٢٥٤٩)، ويقال ايضا ضبطه ضبطا : حفظه بالحزم حفظا بليغا، احكمه واتقنه"...(المعجم الوسيط، بلا تاريخ، ج١ ص ٥٠٣).

وايضا ضبط الضاد والباء والطاء، اهل صحيح، ضبط الشيء ضبطا، والاضبط الذي يعمل بيده جميعا، ويقال "ناقة ضبطاء" ... (ابن فارس،١٤١١-١٩٩١، ج٣، ص ٣٨٦). وعلى ذلك فالضبط في اللغة يعني الاحكام والاتقان والحزم.

ثانيا: تعريف الضبط اصطلاحا: يلاحظ ان التشريعات في معظم الدول وخاصة في فرنسا ومصر والعراق واليمن لم تتعرض لتعريف الضبط الاداري بصورة محدودة وقاطعة وانما حددت اغراضه، وايضا فهي لم تتناول كل اغراضه، فعلى سبيل المثال تنص المادة (٩٧) من القانون الصادر في فرنسا (٥) ابريل ١٨٨٤ على ان يختص البوليس المحلي بالمحافظة على حسن النظام والامن العام والصحة العامة.

وقد سار المشرع المصري في القانون المصري رقم (١٠٩) لسنة (١٩٧١) والخاص بهيئة الشرطة، حيث نصت المادة الثالثة منه على ان تختص الشرطة بالمحافظة على النظام العام والامن والآداب وحماية الارواح والاعراض والأموال، وعلى الاخص منع الجرائم و ضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والامن للمواطنين في المجالات كافة، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين و اللوائح من واجبات....*

وكذلك المشروع العراقي لم يحدد تعريف ولقد نصت المادة رقم (١٨) من قانون وزارة الداخلية ١٨٣ لسنة ١٩٨٠ (تقوم مديرية الشرطة العامة بالمحافظة على النظام العام والمساهمة في توطيد

* المادة الثالثة من القانون المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ الخاص بهيئة الشرطة.

الامن العام ومكافحة الاجرام باتخاذ الاساليب والوسائل العلمية والفنية...) وهو ما اكدته المادة (١٩) من القانون نفسه على ان (تباشر مديرية الامن العامة المحافظة على سلامة وامن البلاد الداخلي)...*

ثالثا: تعريف الضبط الفقهي: لعدم تحديد المشروع لماهية الضبط الاداري كان لزاما على الفقه ان يقوم بوضع تعريف للضبط الاداري الا انه لم يتفق على تعريف محدد للضبط الاداري فقهيا، ولتباين النظرة الى وظيفة الضبط الاداري فقد اختلف في هذا الصدد.

وقد ذهب جانب من الفقه الى ان الضبط الاداري غاية في ذاته تسعى اليها سلطة الدولة، بينما قال اخرين بان الضبط الاداري قيد على الحريات العامة، وذهب فريق ثالث الى الاهتمام بأساليب الضبط الاداري وصور نشاطه واغراضه، واتجه فريق رابع الى ان الضبط الاداري قيد على نشاط الافراد.

وفي ضوء هذا التعريف سوف نقوم بتقسيم هذا التعريف الى عدة اتجاهات وهي كالآتي:

أ. الاتجاه الاول: تعريف الضبط الاداري على اساس انه غاية:

ذهب الفقيه "Hauriou" الى ان الضبط الاداري هو سيادة النظام والسلام عن طريق التطبيق الوقائي للقانون.(Hauriou, 1914, p.448)

بيد ان الاستاذ "Hauriou" قد عدل عن هذا الرأي فيما بعد واعتبر الضبط الاداري هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام للدولة.(Haurous, 1933, p. 549)

وذهب الاستاذ "Papanicolaidis" الى تعريف الضبط الاداري تعريف يستوعب كل انواع الانشطة الادارية للدولة، فالضبط الاداري وفقا لهذا الرأي (عبارة عن نشاط تمارسه السلطات الادارية بفرض كفالة حسن النظام، سواء في الجماعة او المرافق العامة، او المحافظة على اموال الدومين العام)... (Papanicolaidis, 1960, p. 15-16).

ب. الاتجاه الثاني : تعريف الضبط الاداري من خلال اساليبه:

ذهب جانب من الفقه الفرنسي الى ان الضبط الاداري هو "مجموع الانشطة الفردية التي يكون موضوعها اصدار القواعد العامة او التدابير الفردية والاجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام".(Vedel , 1992, P.684)

* مجموعة التشريعات الخاصة لقوى الامن الداخلي – وزارة الداخلية – مديرية الدائرة القانونية، ص ١٣.

وذهب رأي في الفقه المصري الى ان الضبط الاداري "نوع من الولاية الضابطة اختصت بها السلطة التنفيذية او الادارة اما على وجه الاصالة او بطريق الانابة التشريعية بغية اقررا النظام، او استتباب الامن، او المحافظة على السكينة العامة او الصحة العامة"....(الشريف، ١٩٥١، ص ٢٩٣)

ج – الاتجاه الثالث: تعريف الضبط الاداري على اساس على انه قيد على الحريات العامة:

ذهب رأي في الفقه الفرنسي الى ان الضبط الاداري هو "نوع من التدخل من جانب السلطات الادارية يفسر او يشتمل على فرض قيود على حريات الافراد يهدف الى المحافظة على النظام العام".(De laubadere , 1976, p. 589)

ويلاحظ ان لهذا الاتجاه صدى لدى بعض الفقهاء في مصر، وقد ذهب رأي الى ان الضبط الاداري هو "حق الادارة في ان تفرض على الافراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام، فالحريات العامة تتعرض لنوعين من القيود، قيود يفرضها المشروع بنفسه، و يطلق عليها الضبط التشريعي"...(الطماوي، ١٩٨٢، ص ٥٦).

وذهب رأي اخر الى ان الضبط الاداري "هو حق الادارة العامة في فرض بعض القيود على حقوق وحريات الافراد، يهدف حماية النظام العام بعناصره الثلاثة، عن طريق ما تصدره من لوائح طبقا للقوانين"...(نجم، ١٩٨٥، ص ٥٦٩).

د– الاتجاه الرابع: تعريف الضبط الاداري على اساس انه قيد على نشاط الافراد: ذهب الاستاذ Waline الى ان الضبط الاداري "هو قيد تفرضه السلطة العامة على نشاط الافراد لتحقيق الصالح العام".(Waline , 1963, P. 637)

وذهب رأي في الفقه المصري الى ان الضبط الاداري هو مجموعة من القواعد تفرضها سلطة عامة على الافراد في عموم حياتهم العادية او لممارسة نشاط معينن بقصد صيانة النظام العام، أي لتنظيم المجتمع تنظيما وقائيا".(شحاته، ١٩٥٤–١٩٥٥، ص ٣٢٨).

هذا ما يتعلق بالفقه الفرنسي والمصري اما بالنسبة للفقه العراقي فقد عرف الضبط الاداري بتعريفات لا تختلف كثيرا عن التعاريف التي اوردها الفقه في كل من فرنسا ومصر.

فقد عرف الضبط الاداري الاستاذ الدكتور "ماهر صالح علاوي الجبوري بأنه مجموعة الاجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الادارية بهدف حماية النظام العام وللمحافظة عليه"....(الجبوري، ١٩٩٦، ص ٧٥).

وعرفه الدكتور ابراهيم الفياض بـ "نشاط اداري تمارسه السلطات العامة بقصد تحقيق النظام وحماية المرافق و الاموال العامة"..(جميل، ١٩٧٢ ، ص ٤٨).

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للضبط الاداري

ثار الجدل واحترم النقاش في فقه القانون العام حول الطبيعة القانونية للضبط الاداري، وانقسم الفقه الى اتجاهين متناقضين:

الاول: ويرى انصاره ان الضبط الاداري وظيفة ادارية محايدة هدفها وقاية النظام العام في المجتمع، ومن ثم لا تمارسه الادارة الا في حدود القانون، ودون محاباة لاتجاهات السلطة الحاكمة... (الشريف، ١٩٩٢، ص ١١٢، وما بعدها).

- الثاني: ويذهب انصاره –على عكس الاتجاه الاول – الى القول بأن الضبط الاداري وظيفة سياسية لا شبهة فيها، لأنها تعبر عن مصالح الطبقة الحاكمة وتستخدم لخدمة اغراضهم ومبادئهم، فهي لا تستهدف في الحقيقة سوى الامن الشخصي للحاكم ووقاية النظامين الاجتماعي و السياسي وتسخيرها خدمة للحاكم... (بدران، ١٩٩٢، ص ١٢٤).

وفي ضوء ذلك سنقوم بالتطرق بصورة ادق في هذين الاتجاهيين:

الاتجاه الاول: الضبط الاداري وظيفة ادارية محايدة.

يرى انصار هذا الاتجاه ان الضبط الاداري وظيفة ادارية ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف الى وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القهر في ظل القانون. (الشريف،١٩٩٢، ص ٣٦).

الاتجاه الثاني – الضبط الاداري

وظيفة سياسية

يرى انصار هذا الاتجاه ان الضبط الاداري وظيفة سياسية لا شبهة فيها، بل لقد ذهب احد انصار هذا الاتجاه الى اعتبار الضبط الاداري سلطة رابعة من سلطات الدولة. (عصفور، ١٩٧٢– ص ٢٥٠ وما بعدها).

المبحث الثاني

اغراض الضبط الاداري

تنحصر اغراض الضبط الاداري طبقا لما قرره الفقه. والقضاء في المحافظة على النظام العام في المجتمع ... (حسن، ٢٠٠٣، ص ٦٩).

او اعادة هذا النظام الى حالته الطبيعية في حالة اضطرابه او احتلاله وتملك سلطات الضبط الاداري –في سبيل تحقيق ذلك – وسائل متعددة واساليب متنوعة.

وعلى ذلك فإنه سوف يقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الاول: فكرة النظام العام في مجال الضبط الاداري.

الفرع الثاني: العناصر التقليدية للنظام العام.

الفرع الثالث: التطورات التي طرأت على المفهوم التقليدي للنظام العام.

الفرع الأول: فكرة النظام العام في مجال الضبط الاداري.

يلاحظ ان فكرة النظام العام في مجال القانون الداخلي تختلف عن فكرة النظام العام في مجال القانون الدولي الخاص فهي في مجال القانون الداخلي تتلخص في القواعد الامرة التي لا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفتها والا كان هذا الاتفاق باطلا. القانون الاجنبي الذي اشارت اليه قاعدة الاسناد الوطنية اذا كان تطبيقه يؤدي الى المساس بالمبادئ والاسس التي يقوم عليها المجتمع الوطني، ومن هنا جرى الفقه التقليدي على التفرقة بين النظام العام الداخلي والنظام العام الدولي... (الطهاوي، ٢٠٠٢، ص٧٣).

الفرع الثاني: العناصر التقليدية

النظام العام

بالرغم من اختلاف الفقه في تحديد مفهوم النظام العام الا ان هذا لم يحل دون تحديد عناصره، فقد اتفق الفقه على العناصر التقليدية للنظام العام لا تخرج عن ثلاثة عناصر هي: الامن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة... (الطماوي، ١٩٨٢، ص ٥٧٠، ما بعدها).

وعلى ذلك، فإننا نتناول العناصر التقليدية للنظام العام وفقا للآتي:

أولا: الأمن العام

يعد الامن العام العنصر الاول من عناصر النظام العام، ويقصد به حماية الارواح والاموال من كل خطر يهددها سواء كان مصدر هذ الخطر يرجع الى فعل الانسان والعمل على منع ارتكاب الجرائم المختلفة كالقتل والسرقة وحماية الافراد من الحيوانات الخطرة، أي تأمين الافراد من مالهم وانفسهم..." ويترتب على ذلك ان يكون لسلطات الضبط الاداري الحق في منع التجمعات الخطرة في الطريق العام، ومنع المظاهرات والاضطرابات التي تهدد الامن العام... (عبد العال، ١٩٩٢، ص ٩-١٠).

ثانيا: الصحة العامة

وهي العنصر الثاني من عناصر النظام العام، ويقصد بها المحافظة على صحة المواطنين، وذلك عن طريق الوقاية من الامراض ومنع انتشار الاوبئة المعدية التي يسهل انتقالها من مكان الى اخر، واتخاذ الاجراءات الوقائية مثل التطعيم الاجباري وابادة الحشرات الناقلة للامراض وعدم تلوث مياه الشرب، ومراقبة الاغذية والمحلات العامة، وتنظيف الطرق و الاماكن العامة وغير ذلك من الاجراءات التي تكفل وقاية المجتمع من الاخطار التي تهدد صحة الجمهور.

ثالثا: السكينة العامة

وهي العنصر الثالث من عناصر النظام العام، ويقصد به اتخاذ الاجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء العام ومنع مظاهر الازعاج والمضايقات بشرط ان تتجاوز هذه المضايقات الحد المألوف الذي تفرضه الحياة داخل المجتمع وتكون على درجة من الجسامة تستدعي تدخل سلطات الضبط الاداري لمنعها، ومن امثلة هذه المضايقات الضوضاء المقلقة لراحة الناس مثل الاصوات المنبعثة من اجهزة الراديو.

الفصل الثاني

هيئات الضبط الاداري وانواعه

في هذا الفصل سوف يتناول هيئات الضبط الاداري ووسائله من خلال الآتي:

المبحث الاول: هيئات الضبط الاداري.

المبحث الثاني: انواع الضبط الاداري.

المبحث الاول:

ان هيئات الضبط الاداري بصفة عامة هي:

الهيئات الادارية والاشخاص الذين لهم سلطة اتخاذ اجراءات الضبط الاداري... (الشريف، بلا تاريخ ، ص ٦٤). ويعتبر من اعضاء هيئات الضبط الاداري من له حق استعمال السلطة التقليدية او المقيدة للادارة... (المختار، ١٩٧٢، ص ١٠٠).

وبناءً على ما تقدم فإننا نتناول هيئات الضبط الاداري في نوعين:

المطلب الأول: هيئات الضبط الاداري المركزية.

المطلب الثاني: هيئات الضبط الاداري اللامركزية.

المطلب الاول: هيئات الضبط الاداري المركزي

كما ذكرنا، فإن هيئات الضبط الاداري، تتركز عادة في يد السلطة المركزية وهي تكون في جانبها التنظيمي منوطة بالسلطة التنفيذية العليا، اما الجانب المتعلق بالتدابير الفردية فتكون منوطة بيد وزير الداخلية ومرؤوسيه.. (الشريف، بلا تاريخ، ص ٧١). ويمارس بعض الوزراء اختصاصا ضبطيا استثنائيا تحدده عادة نصوص خاصة في القانون...*

وتتركز سلطات الضبط المركزي في يد اعلى سلطة ادارية، هو رئيس السلطة التنفيذية ومن ثم تتوزع هيئات الضبط المركزية لتشمل رئيس الوزراء، حسب القوانين التي تخولهم وزير الداخلية، والمحافظين وهيئات الشرطة وسنتكلم عن هذه الهيئات تباعا.

"اولا: رئيس السلطة التنفيذية"

* كاختصاص وزير السياحة بترخيص الفنادق والاستراحات السياحية.

اذا كان الاصل في الضبط الاداري العام يتركز بيد السلطة التنفيذية، فإن السلطة التنفيذية – في مصر تتركز بيد رئيس الجمهورية وفي العراق تتركز بيد رئيس الوزراء حاليا في ان الاصل في وظيفة الضبط الاداري في فرنسا وظيفة محلية تمارسها السلطات المحلية المتمثلة بالعمدة والمديرين. (محفوظ، بلا تاريخ، ص ٢١).

ثانيا: رئيس الوزراء:

يعتبر الوزير الاول في فرنسا صاحب الاختصاص الاصيل باصدار لوائح الضبط...* ويصدر الوزير الاول لوائح الضبط بواسطة المراسيم، وحقه ف اصدار اللوائح مستمد من الدستور، كما يجوز له اصدار لوائح الضبط ولو لم يفوض بنص تشريعي ... (الشريف، ١٩٩٢، ص ٢٩٥). لأن واجباته الدستورية تقتضي قيامه بذلك.

ثالثا: وزير الداخلية

ان وزير الداخلية يأتي بعد رئيس الوزراء من حيث سعة الصلاحيات التي يتمتع بها باعتباره من هيئات الضبط الاداري، حيث ان التدابير الضبطية التي يتخذها وزير الداخلية تنطبق على جميع اقليم الدولة... (شوايل، ١٩٩٧، ص ٥٩).

ويلاحظ ان وزير الداخلية – في مصر – ليس له سلطة اصدار لوائح (انظمة) الضبط اذ ان النصوص الدستورية لم تمنحه هذا الحق، الا ان هذا لا يمنع وزير الداخلية من اتخاذ التدابير الضبطية الفردية في سبيل المحافظة على النظام. (شوايل، ١٩٩٧، ص ٦٠).

رابعا: المحافظ (الحكام الاداريون)

يعتبر المحافظ ممثل السلطة التنفيذية في المحافظة وعليه تنفيذ القوانين والانظمة والتعليمات والاوامر الصادر اليه من الوزارة بغية المحافظة على الامن العام والنظام العام وتحقيق اهداف كثيرة ومتشعبة تشمل نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. (عديم، ١٩٩٤، ص ٣٨٢).

* المادة ٢١ من الدستور الفرنسي.

ففي فرنسا يعتبر المحافظ صاحب سلطة الضبط الاداري في المحافظة، ويباشر اختصاصاته هذه بموجب نص المادة (٩٩) من قانون ١٥ نيسان ١٨٨٤، اذ يختص المحافظ بالمحافظة على الامن العام في محافظته .. (عديم، ١٩٩٤، ص ٣٨٢).

وفي مصر، فإن المحافظ يعتبر المسؤول عن الامن والاخلاق والقيم العامة بالمحافظة ... (حبيب، ١٩٩٠– ص ٤٣ واخرون).

ويعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية في المحافظة ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة فيها، كما يشرف على جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها الى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية...*

خامسا: هيئات الشرطة

تعتبر هيئات الشرطة ذات اختصاص عام فيما يتعلق بتنفيذ القوانين واللوائح (انظمة) الضبط الاداري ... (البنا، بلا تاريخ، ص ٤١٥). وترتبط هيئات الشرطة بالسلطة المركزية الممثلة بوزير الداخلية. (الشرقاوي ، ١٩٩١، ص ٣٩).

اما في فرنسا، فإن هناك ثلاثة انواع من قوات الشرطة مرتبطة بوزير الداخلية، وتكون تحت تصرفه...(James, 1968. p.222) . وهي مديرية الشرطة والشرطة العسكرية والامن القومي.

وتختص هيئة الشرطة في مصر بالمحافظة على النظام والامن العاميين وحماية الارواح والادب والاموال ومنع الجريمة واكتشافها وضبطها...*

المطلب الثاني

هيئات الضبط الاداري اللامركزي

تميل الدول في الوقت الحاضر الى الاتجاه للأخذ باسلوب اللامركزية الادارية، واعطاء السلطات المحلية في الاقليم والمقاطعات قدرا من السلطة تختلف من بلد الى اخر وذلك بهدف تخفيف ضغط العمل على السلطة المركزية، والقضاء على البيروقراطية في العمل، ومواجهة الاعباء الكثيرة

* المواد ٢٧–٢٦ من القرار بقانون الحكم المحلي، رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المصري. وتعديلاته.

* المادة ٣٠ من قانون هيئة الشرطة المصرية المشار اليه سابقا وكذلك المادة الرابعة من القانون ٢٤ لسنة ١٩٩١، بشأن واجبات وصلاحيات الشرطة في الجمهورية اليمنية.

الناجمة عن اتساع نشاط الادارة، وقد شمل اسلوب اللامركزية شمولا واضحا سلطات الضبط الاداري اذ ان كثيرا من الدول اعطت هيئات الحكم المحلي قدرا من سلطات الضبط، لمشاركة الادارة المركزية من تحمل اعباء المحافظة على النظام العام. (مهنا، بلا تاريخ، ص ٩٤٣).

ان العمدة في فرنسا، يتولى وظيفة الضبط الاداري المحلي في المدينة او القرية ومع ذلك فإن الاتجاه الحديث يميل نحو نقل السلطة الضبط الاداري من العمدة الى الادارة المركزية، كما يميل الى منح سلطة الضبط لموظفين تابعين الى السلطة المركزية... (السيد، بلا تاريخ، ص ٥٦)

اما في مصر، فإن العمدة والمشايخ يعتبرون ممثلين للسلطة المركزية في القرية، لذلك يكلفون بالمحافظة على الامن والنظام ومراعاة القوانين واللوائح، الا انهم لا يملكون سلطة اصدار لوائح الضبط*.

مدير الناحية

وهو يقابل العمدة في مصر وفرنسا وينظم عمل مدير الناحية قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة (٢٠٠٠) ومدير الناحية هو رئيس المجلس المحلي للمديرية ويعين تعينا وينفذ قرارات المجلس المحلي للمحافظة

ومدير الناحية يمارس سلطات الضبط الاداري داخل حدود الناحية، ولا يجوز له اتخاذ تدابير فردية، وانما يتم القيام بالواجبات من خلال المجلس المحلي للمديرية بواسطة قرارات يتخذها المجلس المحلي وهو الرئيس لهذا المجلس ويتولى الرئيس الاشراف على تنفيذها.

والصلاحيات الممنوحة له شبيهة بتلك الصلاحيات الممنوحة للمجلس المحلي للمحافظة وهي تكرار لها لكن تلك على مستوى المحافظة والاخرى على مستوى الناحية فقط.

المبحث الثاني

انواع انظمة الضبط

* ف ذلك نص المادة ٦٣ من القانون رقم (٤) لسنة (٢٠٠٠) بشأن السلطة المحلية اليمنية.

تتخذ انظمة الضبط مظاهر وصورا مختلفة في تقييدها للنشاط الفردي من اجل المحافظة على النظام العام، و ذلك وفقا لمضمون القواعد القانونية التي تتضمنها، وهذه الصور هي: الحضر والترخيص والاخطار السابق، وتنظيم النشاط، وسوف نعرض لها باختصار وعلى النحو التالي:

١- الحظر او المنع:

يقصد بالحظر او المنع، ان ينهي النظام عن اتخاذ اجراء معين، او عن ممارسة نشاط محدد، وهو بذلك يعد من الوسائل الوقائية المانعة، ومن الامثلة عليه، منع وقوف السيارات في مكان معين ولفترة معينة، وحظر استعمال (البوق) في السيارات بالقرب من المدارس والمستشفيات في الأوقات المتأخرة من الليل، وكذلك حظر استعمال مكبرات الصوت اثناء الليل وحظر ترك او وضع أي شيء من شأنه ان يعوق حركة المرور على الطرق، وحظر الاتجار في بعض المواد او صناعتها مثل المفرقعات وبعض انواع الاسلحة. (شوايل، ١٩٩٧، ص ١٧١).

"٢- الترخيص (الاذن السابق)"

يجد الترخيص مبرره وضرورته في طبيعة الوقاية التي تتعلق بسلامة الدولة، وامن الافراد، وسكينتهم وصحتهم العامة، أي المحافظة على النظام العام، وذلك بأن يشترط النظام للممارسة نشاط معين، ضرورة الحصول على اذن سابق بذلك من الجهات المختصة، وهذا الاجراء يبدو اقل شدة من الخطر (عثمان، ١٩٩٢، ص ٩٧). ويتفق الفقه على عدم جواز اشتراط نظام الضبط ضرورة الحصول على ترخيص سابق فيما يتعلق بالحريات الاساسية التي كفلها الدستور والقانون، كحرية الاقامة وحرية القيام بالشعائر الدينية، وحرية الرأي والتعبير وحرية المراسلات البريدية والبرقية و المخاطبات الهاتفية... (كنعان، ١٩٩٦، ص ٢٩٣). تهديده للنظام العام كالاخطار عن عقد الاجتماعات العامة... (الطمراوي، ١٩٩٨، ص ٢٤٤).

والاخطار نوعان: فهو اما ان يكون مجرد اخبار عن ممارسة نشاط او حرية ما، من دون ان يقترن بحق الادارة في الاعتراض على ذلك.

واما يكون الاخطار مقترنا بحق الادارة في الاعتراض على ممارسة النشاط او الحرية، وهنا يكون للادارة الاعتراض على الاخطار اذا لم يكن مستوفيا للبيانات والاحكام التي ارادها المشروع ولذلك فإن الاخطار في هذا النوع يقترب من نظام الترخيص، وهنا لا يمكن للشخص مباشرة النشاط

المخطر عنه قبل الموافقة عليه، او مرور المدة المقررة بدون ان ترد الادارة عليه. (شوايل، ١٩٩٧، ص ١٦٢).

١- تنظيم النشاط

في هذه الصورة من صور انظمة الضبط الاداري، لا يشمل النظام على احكام تحظر نشاطا معين، او تخضعه لشرط الحصول على ترخيص، او لضرورة اخطار الادارة مقدما، بل يقتصر على تنظيم ممارسة هذا النشاط يهدف اخذ الاحتياطات اللازمة لتوفي الاخلال بالنظام العام، ... (شوايل، ١٩٩٧، ص ١٧٤-١٧٥). ومن الامثلة على ذلك، انظمة المرور التي تحدد اقوقات مرور المركبات الثقيلة في طريق معين والانظمة الخاصة بتنظيم الوعي في اماكن معينة، ويذهب الرأي الراجح في الفقه الى ان هذه الصورة من الانظمة تعد اقل اعاقة للحريات من الصور الاخرى، لهذا تفضل على انماط الحظر المطلق... (الشريف، بلا تاريخ، ص ٥٦٦).

الاستنتاجات والتوصيات

من خلال هذا المبحث المتواضع تناولنا بالدراسة موضوع "مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الاداري" وقد بينا اهمية هذا الموضوع، وذلك لتقيد لحقوق الافراد وحرياتهم، ونظرا للآن خاتمة أي بحث ينبغي ان تنصب على ما انتهى اليه الباحث من نتائج وتوصيات من دون الحاجة الى تكرار ما جاء في البحث، فإننا نشرع الى تبيان ما توصلنا اليه من نتائج و توصيات على النحو التالي:

اولا: الاستنتاجات

١- ان وظيفة الضبط الاداري من اقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ التاريخ القديم.

٢- ان اعضاء هيئات الضبط الاداري من لهم الحق في استعمال السلطة التقديرية او المقيدة للإدارة.

٣- خطورة النشاط الضبطي على الحريات العامة للأفراد، وممارسة الادارة في اغلب الاحيان لهذا النشاط يؤدي الى فرض قيود عديدة على حريات الافراد العامة.

٤- ان وظيفة الضبط الاداري وظيفة ادارية محايدة غايتها حفظ النظام العام في المجتمع، وليست وظيفة سياسية (كما ذهب البعض) تستهدف في حماية السلطة والقائمين عليها او حماية النظام السياسي.

٥- وظيفة الضبط الاداري لا تتحول الى وظيفة اساسية الا اذا انحرفت في استعمال صلاحياتها او اعتبرت حماية السلطة اولا او اهم من حماية المجتمع في نظامه العام.

ثانيا: التوصيات

١- توعية وتثقيف القائمين على هذا النشاط "وظيفة الضبط الاداري" وكيفية التعامل من خلاله مع افراد المجتمع والحد من مس الحريات العامة.

٢- توعية وتثقيف الافراد في المجتمع وتعريفهم بحقوقهم وما عليهم من واجبات من اجل وقف المظالم التي قد تمسهم من خلال تنفيذ نشاطات الضبط الاداري وتقبل ما هو صحيح من نشاطات يقوم بها موظفي الضبط الاداري.

٣- يتعين ان ينحصر مفهوم الضبط الاداري في اضيق الحدود الممكنة، حماية للحريات وصونا للحقوق من اعتداءات الادارة دون وجهة حق.

٤- يتعين على سلطات الضبط الاداري ان تمارس هذه الوظيفة في اطار احكام الدستور والقانون والضوابط التي ارساها القضاء الاداري، فإن خرجت عن هذه الاحكام وتلك الضوابط فإنها تخضع لرقابة القضاء الاداري باعتبار قرارات الضبط الاداري قرارات ادارية، وفي هذا خير ضمان لحقوق وحريات الافراد في مواجهة سلطات الضبط الاداري اذا ما انحرفت عن اهداف والغايات التي حددها المشروع.

٥- لا يجوز لسلطات الضبط الاداري ان تسخر وظيفة الضبط الاداري لحماية النظام السياسي، والا وقع الانحراف بسلطة الضبط الاداري عن الاهداف المخصصة لها.

٦- ان الضبط الاداري يجب ان تكون وظيفة ادارية ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف الى وقاية النظام العام في المجتمع.

المصادر:

١. ابن فارس.(١٤١١هـ- ١٩٩١م). مقاييس اللغة، تحقيق وضبط عبد السلام هارون، بيروت، ج٣.

٢. ابن منظور. (بلا تاريخ). لسان العرب، دار المعارف، ج٤.

٣. بدران. محمد محمد. (١٩٩٢). مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الاداري – دار النهضة العربية – القاهرة.

٤. البنا. محمود عاطف. (بلا تاريخ). الوسيط في القانون الاداري، ج١، مطبعة نصر.
٥. الجبوري. ماهر صالح علاوي. (١٩٩٦). مبادئ القانون الاداري – وزارة التعليم العالي والبحث العلمي– بغداد.
٦. جميل. حسين. (١٩٧٢). حقوق الانسان والقانون الجنائي – دار النشر للجامعات المصرية .
٧. حبيب. محمود ابو السعود. (١٩٩٠). الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية – دار الثقافة الجامعية – القاهرة.
٨. حسن. موسى جعفر. (٢٠٠٣). تطور القانون الاداري العماني – المطابع الذهبية – مسقط.
٩. السيد. محمد احمد فتح الباب. (بلا تاريخ). سلطت الضبط الاداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة دكتوراه – جامعة عين شمس–
١٠. شحاته. توفيق. (١٩٥٤–١٩٥٥). مبادئ القانون الاداري – دار النشر للجامعات المصرية.
١١. الشرقاوي. سعاد. (١٩٩١). القانون الاداري – دار النهضة.
١٢. الشريف. محمود سعد الدين. (١٩٥١). النظرية العامة للبوليس الاداري في مصر – مجلة مجلس الدولة – السنة الثانية –يناير.
١٣. الشريف. محمود سعد الدين. (١٩٩٢). النظرية العامة للضبط الاداري – مجلة مجلس الدولة – القاهرة – السنة الحادية عشرة .
١٤. الشريف. محمود سعد الدين. (بلا تاريخ). اساليب الضبط الاداري والقيود الواردة عليه – مجلة مجلس الدولة – القاهرة، السنة الثانية عشرة.
١٥. شوايل. عاشور سليمان صالح. (١٩٩٧). مسؤولية الادارة عن اعمال وقرارات الضبط الاداري – دراسة مقارنة – منشورات جامعة قار يونس – بنغازي – الطبعة الاولى.
١٦. الطماوي. سليمان. (١٩٨٢). الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العرب.
١٧. الطمراوي. هاني علي. (١٩٩٨). القانون الاداري – الكتاب الاول – مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع– عمان – الطبعة الاولى.
١٨. الطهاوي. هاني علي. (٢٠٠٢). القانون الاداري – مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – الطبعة الثانية.

١٩. عبد العال. محمد حسنين. (١٩٩٢). مبادئ القانون الاداري – الكتاب الثاني (صور النشاط الاداري) دار النشر غير مذكورة – ط٢.
٢٠. عثمان. محمد جمال. (١٩٩٢). الترخيص الاداري – رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة عين شمس– القاهرة.
٢١. عديم. خالد عبد العزيز. (١٩٩٤). القانون الاداري الليبي والمقارن – القاهرة، بدون نشر.
٢٢. عصفور. محمد. (١٩٧٢). البوليس والدولة – المصدر السابق – دار النشر بدون – طبعة.
٢٣. كنعان. نواف سالم. (١٩٩٦). القانون الاداري الاردني، الكتاب الاول، مطابع الدستور التجارية، عمان، الطبعة الثالثة.
٢٤. محفوظ. عبد المنعم. (بدون تاريخ). الوسيط في القانون الاداري – الكتاب الثاني – الطبعة الاولى.
٢٥. المختار. عامر احمد. (١٩٧٢). تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق – رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد.
٢٦. المعجم الوسيط. (بلا تاريخ). مجمع لغة العربية – ط٣ –ج١.
٢٧. مهنا. محمد فؤاد. (بلا تاريخ). بالقانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني – الطبعة الثانية – دار المعارف – مصر.
٢٨. نجم. احمد حافظ. (١٩٨٥). القانون الاداري – دار الفكر العربي.
29. De laubadere (Andre).(1976). Traite de Droit Administrative, L. G. D. J. 7e- ed.
30. Hauriou" (Maurice). (1914). prementare de droit administrate , Sirey, ed.
31. Haurous(M). (1933). Precis De droit administratet de Droit public, sirey -120-ed.
32. James.(1968). Cramer: The world's police, ed.
33. Papanicolaidis. (1960). (D emetre) :Introduction generate la theorie de la police Administrative. These paris 1958.L.D.J, ed .
34. Vedel (George). (1992). et Delvlve (Pierre) Droit Administrative , T. 2, P.U. F., 12.ed.

35. Waline (Marcile). (1963). : Traite Sirey de Droit , Adminstratif, Sireg, ge ed.

References

1. Ibn Faris (1411 AH - 1991 AD). Language standards, edited and controlled by Abdul Salam Haroun, Beirut, vol. 3.
2. Ibn Manzur. (no date). Lisan al-Arab, Dar al-Maaref, vol. 4.
3. Badran. Mohamed Mohamed. (1992). The content of the idea of public order and its role in the field of administrative control - Dar Al-Nahda Al-Arabiya - Cairo.
4. Al-Banna. Mahmoud Atef. (no date). The Mediator in Administrative Law, Part 1, Nasr Press.
5. Al-Jubouri. Maher Saleh Allawi. (1996). Principles of Administrative Law - Ministry of Higher Education and Scientific Research - Baghdad.
6. Jameel. Hussein. (1972). Human rights and criminal law - Egyptian Universities Publishing House.
7. Habeeb. Mahmoud Abu Al-Saud. (1990). The legislative jurisdiction of the head of state in exceptional circumstances - University Culture House - Cairo.
8. Hassan. Musa Jaafar. (2003). The development of Omani administrative law - Golden Press - Muscat.
9. Mr. Muhammad Ahmed Fatih Al- Bab. (no date). The authority of administrative control in the field of exercising freedom of public meetings, PhD thesis - Ain Shams University -
10. Shehata. Tawfeeq. (1954-1955). Principles of Administrative Law - Egyptian Universities Publishing House.
11. Al-Sharqawi. Suaad. (1991). Administrative Law - Dar Al Nahda.
12. Al-Sharif. Mahmoud Saad El-Din. (1951). The general theory of the administrative police in Egypt - Journal of the State Council - Second Year - January.
13. Al-Sharif. Mahmoud Saad El-Din. (1992). The General Theory of Administrative Control - Journal of the State Council - Cairo - Eleventh Year.
14. Al-Sharif. Mahmoud Saad El-Din. (no date). Methods of administrative control and restrictions imposed on it - Journal of the State Council - Cairo, twelfth year.
15. Shawayel. Ashour Suleiman Saleh. (1997). Administration's responsibility for administrative control actions and decisions - a comparative study - Qar Yunis University Publications - Benghazi - first edition.
16. Al-Tamawi. Suleiman. (1982). Al-Wajeez fi Administrative Law, Dar Al-Fikr Al-Arab.
17. Al-Tamrawi. Hani Ali. (1998). Administrative Law - Book One - Dar Al-Thaqafa Publishing and Distribution Library - Amman - First Edition.
18. Al-Tahawy. Hani Ali. (2002). Administrative Law - Dar Al-Thaqafa Publishing and Distribution Library - Amman - Second Edition.

19. Abdel-Al. Muhammad Hassanein. (1992). Principles of Administrative Law - Book Two (Images of Administrative Activity) Publishing house not mentioned - 2nd edition.
20. Othman. Mohammed Jamal. (1992). Administrative Licensing - Doctoral Thesis, Faculty of Law - Ain Shams University - Cairo.
21. Adeem. Khaled Abdel Aziz. (1994). Libyan Administrative and Comparative Law - Cairo, unpublished.
22. ASfour. Mohammed. (1972). The police and the state - previous source - No Publishing House - edition.
23. Canaan. Nawaf Salem. (1996). Jordanian Administrative Law, Book One, Al-Dustour Commercial Press, Amman, Third Edition.
24. Mahfouz. Abd Almonem. (no date). The Mediator in Administrative Law - Book Two - First Edition.
25. Al- Mukhtar. Amer Ahmed. (1972). Organization of the administrative control authority in Iraq - Master's thesis, College of Law, University of Baghdad.
26. Al- Muajam Al- Waseet. (no date). Arabic Language Academy - 3rd edition - 1st edition.
27. Muhanna. Mohamed Fouad. (no date). Arab Administrative Law under the Social Democratic Cooperative System - Second Edition - Dar Al Maaref - Egypt.
28. Najim. Ahmed Hafez. (1985). Administrative Law - Dar Al-Fikr Al-Arabi.
29. De laubadere (Andre).(1976). Traite de Droit Administrative, L. G. D. J. 7e- ed.
30. Hauriou" (Maurice). (1914). prementare de droit administrate , Sirey, ed.
31. Haurous(M). (1933). Precis De droit administratet de Droit public, sirey -120-ed. James.(1968). Cramer: The world's police, ed.
32. Papanicolaidis. (1960). (D emetre) :Introduction generate la theorie de la police Administrative. These paris 1958.L.D.J, ed .
33. Vedel (George). (1992). et Delvlve (Pierre) Droit Administrative , T. 2, P.U. F., 12.ed.
34. Waline (Marcile). (1963). : Traite Sirey de Droit , Adminstratif, Sireg, ge ed.