



مركز قاف  
للدراسات  
Qaafe Center for Studies

# نظرية الضبط الإداري

Administrative Control Theory



## نظرية الضبط الإداري

### Administrative Control Theory

#### مقدمة

تفرض الحياة على الأشخاص في المجتمع التزامهم بالعديد من الواجبات والأمور، وبالمقابل تقدم لهم العديد من الحريات والحقوق؛ فبحكم العيش داخل المجتمع يحصل احتكاك للفرد مع نظرائه، ويضطر للتفاعل مع أفراد المجتمع بمختلف فئاتهم وطبقاتهم، ضمن نشاطات ومعاملات واجراءات يومية، ونظراً لهذه العلاقات التي تستدعي الاحتكاك والتفاعل توجب الأمر بوضع حدود لممارسة هذه الحقوق والحريات والنشاطات تجنباً لتعارض المصالح وحصول الصراعات وتدهور اوضاع العلاقات بين الأفراد.

ونظراً للمقولة التي اقرها القانون الفرنسي في المادة 4 من حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام 1789 على نسبية الحريات، والتي مضمونها: "ان حرية الفرد تلتقى حدها الطبيعي عند ممارسة سائر أفراد الجماعات لحرياتهم بالمثل"، أي أن حرية الفرد داخل المجتمع لا بد أن تنتهي مع بداية حريات الآخرين، وتبعاً لذلك تم وضع مجموعة من القواعد القانونية الضابطة للمعاملات والعلاقات بما يضمن حفظ وتنظيم الحقوق والحريات، لإيجاد التوازن والاستقرار والنظام الذي يكون بخدمة المواطن والصالح العام، وقد أُطلق على هذه القواعد والقوانين الضابطة اسم الضبط الإداري، وبالتالي فإن الضبط الإداري هو مجموعة من الاجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة: الأمن والصحة والسكينة<sup>(1)</sup>.

#### أولاً: مفهوم الضبط الإداري

اختلف الباحثين والدارسين في تعريف الضبط الإداري نظراً لتباين وظيفته؛ فمنهم من عرفه بالنظر إلى الأهداف، ومنهم من عرفه بالنظر إلى الأساليب، ومنهم من عرفه بالنظر إليه كقيود للحريات والنشاطات بشكل عام، وفيما يلي توضيح مفاهيم الضبط الإداري بحسب هذه التوجهات.

عُرف الضبط الإداري من حيث الأهداف على أنه سيادة النظام والسلام عن طريق التطبيق الوقائي للقانون<sup>(2)</sup>.

بينما عُرف الضبط الإداري من حيث الأساليب بأنه مجموع الأنشطة الفردية التي يكون موضوعها إصدار القواعد العامة أو التدابير الفردية والإجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام<sup>(3)</sup>.

وعُرف الضبط الإداري من حيث تقييده للحريات على أنه صورة من صور التدخل من جانب السلطات الإدارية تتمخض عن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام<sup>(4)</sup>، كما أنه قيد

تقتضيه المصلحة العامة تفرضه السلطة العامة على نشاط المواطنين<sup>(5)</sup>.

ويتضح من تنوع مفاهيم الضبط الإداري بأن المشرع في أي دولة يسعى إلى ضمان حريات الأفراد ما أمكن ذلك، ولعل المشرع الأردني كان واضحاً في ذلك حين أكد على ضرورة بناء القرار الإداري الصادر بالتوقيف على وقائع صحيحة وثابته، فإذا بُني القرار الإداري الصادر بالتوقيف على وقائع غير موجودة أو غير صحيحة، فإنه يكون مخالفاً للقانون، وتطبيقاً لذلك قررت محكمة العدل العليا الأردنية بإلغاء قرار إداري صدر بتوقيف أحد الأشخاص نظراً لانتفاء الواقعة التي بُني عليها القرار من خلال القاعدة (... القرار الإداري يجب أن يستند إلى أساس واقعي سليم...)<sup>(6)</sup>.

#### ثانياً: طبيعة الضبط الإداري

اختلف الفقهاء في تحديد طبيعة الضبط الإداري إن كان ذو طبيعة قانونية أم ذو طبيعة سياسية، نظراً لاختلاف الاتجاهات فمنهم من قال بطبيعته القانونية ومن من نسبه إلى أنه ذو وظيفة سياسية، وفيما يلي توضيح لكل من هذه الاتجاهات:

• فمن ناحية اعتبار الضبط ذو طبيعة قانونية ومحايدة ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى أن وظيفته تُعد من وظائف السلطة العامة، من خلال خضوعها في جميع إجراءاتها للتنظيم التشريعي ولسيادة القانون، حيث ترتب على هذه الطبيعة تميز وظيفة الضبط بالخصائص التالية<sup>(7)</sup>:

1. وظيفة الضبط هي ضرورة اجتماعية، حيث لا يمكن أن يوجد مجتمع من دون ضبط، فتنظيم الحقوق والحريات يحتاج إلى هذه الوظيفة حتى لا يُساء استعمالها.
  2. أنها وظيفة محايدة، بمعنى أنها لا تخضع للسياسة ولا ترتبط بفلسفة سياسية معينة، فالمفروض أن هيئات الضبط أثناء قيامها بوظيفة الضبط تضع في الأساس مسألة كيفية السماح للأفراد بممارسة الحريات دون إلحاق الضرر بالنظام العام.
  - ومن ناحية اعتبار وظيفة الضبط الإداري وظيفة سياسية، فإن هذا الاتجاه يعتبر أن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية، على اعتبار أنه مظهر من مظاهر سيادة الدولة، فهو يمثل الوسيلة التي تستعين بها الدولة للدفاع عن وجودها وفرض إرادتها<sup>(8)</sup>.
- ويرجح أغلب الفقهاء الاتجاه الأول باعتبار أنه الاتجاه الذي يمثل الطبيعة الصحيحة والسليمة للضبط، بينما الاتجاه الثاني الذي يمثل الواقع أو التطبيق العملي لغالبية الدول، فإنه يؤدي إلى التضيق على الحريات وخنقها بحجة المحافظة على النظام العام، وعند اعتماد هذا الاتجاه فإن وظيفة الضبط سَتُعد من أعمال السيادة، وبالتالي تُستثنى من موضوع الرقابة القضائية<sup>(9)</sup>.

(5) بسيوني، عبد الغني (2004). نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية. ط2، دار النهضة العربي: القاهرة، مصر.

(6) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 1955/12، مجلة نقابة المحامين لسنة 1954، ص74.

(7) الدبس، عصام (2014). القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، الأردن.

(8) الدبس، عصام (2014). القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، الأردن.

(9) الدبس، عصام (2014). القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، الأردن.

(1) بسيوني، عبد الغني (2005). القانون الإداري: دراسة تطبيقية. منشورات منشأة المعارف للطباعة والنشر: الإسكندرية، مصر.

(2) بسيوني، عبد الغني (2004). نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية. ط2، دار النهضة العربي: القاهرة، مصر.

(3) مشرف، عبد العليم (1998). دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة: دراسة مقارنة. دار النهضة العربية: القاهرة، مصر.

(4) عبد العليم، صلاح (2007). أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة. ط1، دار الفكر الجامعي: الإسكندرية، مصر.

### ثالثاً: أنواع الضبط الإداري

للضبط الإداري نوعان هما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، وفيما يلي توضيح لكل نوع منهما:

**1. الضبط الإداري العام:** هو حماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكاته والإخلال به والمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة المتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، كما يتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية من خلال وضع ضوابط وقيود، ويهدف الضبط الإداري العام إلى حماية النظام العام في المجتمع من الاضطرابات سواء بمنع وقوعها أو بوقفها أو منع تفاقمها عند حدوثها، على مستوى الدولة أو على مستوى وحدة محلية معينة، بالإضافة إلى ذلك يهدف الضبط العام إلى وقاية المجتمع من الأخطار والانتهاكات ومنع استمرارها في حال وقوعها، حيث ينبغي المحافظة على الأمن العام للمواطنين وللوطن، وحماية الصحة العامة من الأمراض وتوفير السكينة لجميع السكان في مختلف أنحاء البلاد<sup>(10)</sup>.

**2. الضبط الإداري الخاص:** هو الضبط الذي تنص عليه الكثير من القوانين واللوائح من أجل تدارك الاضطرابات في مجال محدد باستخدام وسائل أكثر تحديداً تتلاءم مع ذلك المجال، وهي بشكل عام أكثر تشدداً، فالضبط الإداري الخاص يتخصص من حيث هيئاته أو الأشخاص الذين يخاطبهم أو موضوعه أو هدفه، أو مجالات محددة، فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط، ويكون لكل منها نظامه القانوني الخاص به يحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال، ومدى صلاحيتها والضبط الإداري الخاص بهذا المفهوم إما يستهدف أغراض الضبط الإداري العام وهي حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وإما يستهدف أغراضاً أخرى مختلفة، ومن أمثلة الضبط الإداري الخاص الذي يستهدف أغراض الضبط الإداري العام في مجالات خاصة، الضبط الخاص بدفن الموتى فله نظام قانوني خاص يهدف إلى ذات أغراض الضبط الإداري العام، ويهدف إلى وقاية وحماية النظام العام في هذا المجال، لضمان أن يكون دفن الموتى في أماكن مرخص بها من الدولة ويتحقق فيها الرقابة على الترخيص بالدفن بعد التحقق من حدوث الوفاة وأن يكون الدفن من أشخاص مدربين على ذلك معتمدين من الدولة ويطبقون أصول تضمن حماية الصحة العامة<sup>(11)</sup>.

ومن خصائص الضبط الإداري الخاص أن له نظاماً قانونياً خاصاً ضمن مجالات معينة، فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط ويكون لكل منها نطاقه القانوني الخاص به، ويأخذ صوراً عديدة قد تكون الخصوصية من حيث الهيئات التي تمارسه أو الأشخاص المخاطبين به، أو من حيث موضوعاته وأهدافه<sup>(12)</sup>.

### رابعاً: خصائص الضبط الإداري

يختص الضبط الإداري بمدلولين، مدلول عضوي ومدلول مادي؛ حيث يختص المفهوم العضوي للضبط الإداري بدراسة الهيئات التي تهتم بعملية الضبط الإداري، أما المفهوم المادي فيختص بالنشاط

الذي تمارسه هذه الجهات وغيرها في ضبط أمور الدولة من الناحية الإدارية كالحفاظ على النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة، وقد أجمعت وجهات النظر المختلفة للباحثين بأن للضبط الإداري عدة خصائص تتمثل في ما يلي<sup>(13)</sup>:

**1.** ان وظيفة الضبط ضرورية لأن وقاية النظام العام من خطر الإخلال به لا يمكن أن تتم إلا بضبط حدود ممارسة الحريات المختلفة، إلا أنه طبقاً لتصوير الفقه الديمقراطي فإنه من الضروري الاعتداد بأمرين في وضع قيود على الحريات الفردية، أولاً: ضرورة تفسير تدابير الضبط الإداري متى كانت مرسومة تشريعياً، وتفسيراً ضيقاً لصالح الحرية، ثانياً: ان لا تمس الحرية الفردية إلا إذا كان هناك داعٍ من دواعي حفظ النظام العام.

**2.** ان وظيفة الضبط الإداري هي وظيفة محايدة لا تتسم بطابع سياسي، ولا يجب ان يفهم من هذا المعنى لحياد سلطة الضبط الإداري على أنها وظيفة لا تخص حماية السلطة على نحو مطلق، لان النظام العام في ظاهره أمن الشوارع وسكنتها بينما هو في الحقيقة أمن السلطة الحاكمة.

**3.** خضوع الضبط الإداري لسيادة القانون: لا بد أن تكون وظيفة الضبط الإداري وظيفة قانونية تستمد أساسها القانوني من نصوص الدستور والخضوع لمبدأ المشروعية.

**4.** اعتماد الضبط الإداري على وسيلة السلطة العامة: فلا بد لوقاية النظام العام وهو هدف النشاط الضبطي أن يعتمد هذا النشاط على وسيطة السلطة العامة والمتمثلة في المقدر على اصدار اعمال قانونية من جانب واحد لها قوة ملزمة وتنفيذ تمكن السلطة المعهودة إليها باتخاذها من تأكيد مضمونها طوعاً أو كرهاً.

### خامساً: أهداف الضبط الإداري

يمثل الهدف الأساسي للضبط الإداري في حماية النظام العام ومنع انتهاكه والإخلال به، وتتمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري في حين وجدت ذلك ضرورياً ولو لم ينص القانون على إجراء معين لمواجهة هذا الانتهاك أو الإخلال<sup>(14)</sup>، والنظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان فيما يعتبر مخالفاً للنظام العام في زمان أو مكان معينين قد لا يعد كذلك في زمان أو مكان 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 حده، غير أن معظم الفقهاء يتفقون على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية تتمثل في: الأمن العام والصحة العامة، والسكينة العامة<sup>(15)</sup>.

### أولاً: المحافظة على الأمن العام

حيث يُقصد بالمحافظة على الأمن العام توفير الأمان والحماية لأرواح الأفراد وأموالهم وأعراضهم من أي اعتداء مهما كان مصدره، سواء أكان إنساناً أم حيواناً، أو الطبيعة أو شيء في الحالات العادية أو الاستثنائية، فضمن الأمن العام يؤدي إلى اطمئنان الإنسان على نفسه

(13) كنعان، نواف (2008). القانون الإداري. ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، الأردن.

(14) الجبوري، ماهر (1996). مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة. دار الكتب للطباعة والنشر: بغداد، العراق.

(15) شحيا، ابراهيم (2006). القضاء الإداري: مبدأ المشروعية. منشأة المعارف: الإسكندرية، مصر.

(10) بسبوني، عبد الغني (2003). النظرية العامة في القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر. منشأة المعارف: الإسكندرية، مصر.

(11) العاوور، بسر- (2013). سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأزهر، غزة.

(12) عبد الوهاب، مجد (2009). النظرية العامة للقانون الإداري. دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية، مصر.

3. يهدف الضبط الإداري إلى الحفاظ على النظام العام الذي يشتمل على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.
4. يتميز الضبط الإداري بخضوعه لسيادة القانون؛ فوظيفة الضبط الإداري وظيفته قانونية تستمد أسسها من نصوص الدستور والخضوع لمبدأ المشروعية.
5. الضبط الإداري نوعان، ضبط الإداري عام، وضبط إداري خاص، فالضبط الإداري العام يسعى لحماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكاته والإخلال به والمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، بينما الضبط الإداري الخاص هو الذي تنص عليه الكثير من القوانين واللوائح من أجل تدارك الأضرار في مجال محدد باستخدام وسائل أكثر تحديداً تتلاءم مع ذلك المجال، وهي بشكل عام أكثر تشدداً.

#### المصادر والمراجع

- بسويوني، عبد الرؤوف (2008). نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية. دار الفكر الجامعي: الاسكندرية، مصر.
- بدران، مجد (1992). مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري: دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي. دار النهضة العربية: القاهرة، مصر.
- قبيلات، حمدي (2008). القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. دار وائل للنشر والتوزيع: عمان، الأردن.
- الجبوري، ماهر (1996). مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة. دار الكتب للطباعة والنشر: بغداد، العراق.
- شيخا، ابراهيم (2006). القضاء الإداري: مبدأ المشروعية. منشأة المعارف: الاسكندرية، مصر.
- العاوري، بسر (2013). سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأزهر، غزة.
- عبد الوهاب، مجد (2009). النظرية العامة للقانون الإداري. دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية، مصر.
- كنعان، نواف (2008). القانون الإداري. ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، الأردن.
- بسويوني، عبد الغني (2003). النظرية العامة في القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر. منشأة المعارف: الإسكندرية، مصر.
- بسويوني، عبد الغني (2005). القانون الإداري: دراسة تطبيقية. منشورات منشأة المعارف للطباعة والنشر: الإسكندرية، مصر.
- مشرف، عبد العليم (1998). دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة: دراسة مقارنة. دار النهضة العربية: القاهرة، مصر.
- عبد العليم، صلاح (2007). أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة. ط1، دار الفكر الجامعي: الإسكندرية، مصر.
- بسويوني، عبد الغني (2004). نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية. ط2، دار النهضة العربي: القاهرة، مصر.
- الدبس، عصام (2014). القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، الأردن.

وحياته وماله من وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها، أو من خطر الاعتداء عليها، أي كان مصدر الاعتداء، بفعل الإنسان نفسه مثل السرعة، حوادث السير، المظاهرات، أو بفعل الحيوانات الخطيرة أو بفعل الطبيعة كالزلازل والحرائق والفيضانات وغيرها<sup>(16)</sup>.

#### ثانياً: المحافظة على الصحة العامة

المقصود بحماية الصحة العامة حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من جميع أنواع الأمراض والأوبئة وكل مصادر العدوى والتلوث، باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية اللازمة، والتي تمثل في<sup>(17)</sup>:

- وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد، من خلال الاهتمام بنظافة الشوارع، والاماكن والطرق والمؤسسات العمومية، وخصوصاً الاستشفائية منها، والمنشآت الصناعية والتجارية.
- وضع التدابير اللازمة لضمان نظافة مياه الشرب من الجراثيم والشوائب وسلامة ونظافة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، وضمان الظروف الصحية لها في المحلات التجارية، وأيضاً في المطاعم والمقاهي ومحلات المأكولات، وخلو العاملين فيها من الأمراض، ويشمل ذلك المقاصب ومسالخ الحيوانات.
- اتخاذ التدابير اللازمة للتطعيم الإجباري للصغار والكبار ضد جميع الأمراض.
- مكافحة الأمراض المعدية والمتنقلة والوقاية منها.
- حماية البيئة من التلوث بجميع أنواعه وفي جميع الأماكن، وقد ارتقت قيمة حماية البيئة ليطم التأكيد عليها كحق في الاتفاقيات الدولية المختلفة والتشريعات الوطنية.
- تنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الاستعمال المنزلي وكذلك المياه الناتجة عن المصانع والمشاريع الصناعية.

#### ثالثاً: المحافظة على السكينة العامة

المقصود بالسكينة العامة أن يعيش أفراد الدولة في هدوء وراحة، من أجل ضمان ذلك تتولى سلطات الضبط الإداري واجب القضاء على جميع مصادر الازعاج والضوضاء التي تتجاوز المضايقات العادية لحياة الجماعة، وضمان المحافظة على الهدوء داخل المناطق السكنية وفي الطرقات العامة ليلاً ونهاراً<sup>(18)</sup>.

#### الخاتمة:

تعد الحرية من أسس المطالب التي تسعى لها البشرية، لضمان حقوق الإنسان وكرامته على مر العصور، وهي من الأمور المقدسة التي يجب إحاطتها بضمانات تكفل حمايتها والحفاظ عليها، حيث لا يمكن لها أن تكون مطلقة بأي حال من الأحوال، إذا حل عليها الفوضى والمساس بحريات الآخرين، ولتكون الحرية منظمة في مضمونها ومحددة في إطارها بشكل يحول دون انحرافها أو إساءة استعمالها، ضرورة وجود الضبط الإداري لما له أهمية بالغة في عملية التوازن بين الحفاظ على النظام الام وتنظيم الحريات العامة للأفراد.

#### النتائج:

1. يستهدف الضبط الإداري تنظيم مباشرة الحقوق والحريات بما يوافق تمتع الأفراد على قدم المساواة.
2. يسعى الضبط الإداري لفرض قيود على نشاط الأفراد وحرياتهم، بهدف تنظيم ممارستهم لحرياتهم، وحماية المجتمع من الاضطراب والفوضى، وتحقيق الأمن والانضباط الاجتماعي العام.

(16) بدران، مجد (1992). مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري: دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي. دار النهضة العربية: القاهرة، مصر.

(17) قبيلات، حمدي (2008). القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. دار وائل للنشر والتوزيع: عمان، الأردن.

(18) بسويوني، عبد الرؤوف (2008). نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية. دار الفكر الجامعي: الاسكندرية، مصر.