المحاضرة التاسعة عشر
وسائل الضبط الإداري

ا.د. حنان محمد القيسي
مقتطفات من كتابي "الوجيز في مبادئ القانون الإداري"

تمارس هيئات الضبط الإداري اختصاصاتها في صيانة النظام العام عن طريق ما تملكه من سلطة إصدار القرارات الملزمة بإرادتها المنفردة سواء في ذلك القرارات التنظيمية في شكل تعليمات أو لوائح أو القرارات الفردية أو ما تستطيع أن تقوم به من تنفيذ مباشر لقراراتها النهائية. وعلى وفق البيان الاتي:

أولا - التعليمات أو اللوائح الإدارية.

وهي قواعد عامة تضعها السلطة القائمة على الضبط الإداري تحد بها من حرية الأفراد، ويتعرض من يخالف هذه التعليمات للعقوبات الجزائية. وهذه العقوبات هي التي تضفي على تعليمات الضبط الإداري طابعها الخاص مثل التعليمات الخاصة بالشروط الصحية الواجب توافرها في معامل إنتاج الألبان، الثلج، العصير والمربيات، المياه المعدنية والمشروبات الغازية وغيرها من المواد الاستهلاكية.

وتعد هذه التعليمات أبرز مظاهر ممارسة الضبط الإداري، فعن طريقها تضع هيئات الضبط الإداري قواعد عامة موضوعية مجردة وغير شخصية تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي حفظا للنظام العام. وهذه التعليمات من الأهمية بمكان، إذ هي تسهل على هيئات الضبط الإداري القيام بعملها، فهي تغنيها عن ابتداع قواعد من عندها كلما حدثت ظروف مفاجئة، كما أن من المصلحة أن يكون الأفراد على بصيرة من الأمر سلفا بالأوضاع التي يمارسون نشاطهم في إطارها. وبذلك نحول بين هيئات الضبط وبين التعسف أو التحكم الذي قد يبدو من جانبها لو لم توجد هذه التعليمات أو اللوائح.

وتتخذ القرارات التنظيمية التي تقيد النشاط الفردي صورا مختلفة، منها:

(أ) الحظر الجزئي.

فاذا كان المنع العام المطلق للحرية غير مشروع لأنه يمثل الغاء للحرية ومصادرة لها، ففي حالات الحظر والضرورة القصوى يمكن أن يكون منع نشاط معين في أوقات معينة وأماكن محددة سلفا مشروع، حيث تنص التعليمات أو لائحة الضبط على منع الأفراد من القيام بإجراء معين أو تحرم عليهم ممارسة نشاط ما قد يرغبون القيام به. ومن أمثلة ذلك، حظر الأفراد من ارتياد أماكن معينة في بعض الأوقات حفاظا على الأمن العام، وتحديد اتجاه سير السيارات في الطرق العامة. ومنع وقوف السيارات في بعض

الأماكن أو في بعض الأوقات ليلا أو نهارا، لما قد يترتب على عدم اتباع ذلك من ازدحام وتكدس في الشوارع وإعاقة لحركة المرور.

(ب) الإذن السابق.

يعتبر الإذن السابق إجراء أخف من المنع لأنه يسمح بممارسة الحرية أو النشاط بشرط الحصول على تصريح من الجهة الإدارية. ومع ذلك فأن إخضاع ممارسة الحرية للإذن السابق المطلوب، أما أن تمنح هيئات الضبط الإداري الإذن لبعض من توفرت فيهم الشروط من دون البعض الآخر ممن تتوافر فيهم الشروط، فأن ذلك يعتبر عملا غير مشروع لإخلاله بمبدأ المساواة. ويعتبر إجراء صارما نسبيا، ولذا فأن هذا الإجراء لا يمكن للإدارة أن تشترطه إلا بناء على نص الدستور أو القانون. بمعنى أن الحرية التي يحميها الدستور أو القانون لا يمكن للإدارة أن تخضع ممارستها للإذن السابق. واختصاص الإدارة في هذا المجال اختصاص مقيد. ومعناه ضرورة منح الإذن لكل من تتوفر فيهم الشروط.

ونشير أخيرا إلى انه فيما يتعلق بالحريات العامة التي قد ترد في الدستور أو في نصوص القوانين، فأنه لا يجوز للوائح الضبط الإداري أن تقيد ممارسة الأفراد لها بضرورة الحصول على إذن سابق من الإدارة. ومثال ذلك حرية الأفراد في ممارسة الشعائر الدينية أو حرية التنقل من بلد إلى اخر طالما كانت الظروف السائدة في الدولة ظروف عادية وليست ظروف استثنائية.

(ج) الإخطار السابق.

ومعناه أن النشاط الفردي في موضوع معين غير محظور، كما لا يشترط لممارسته سبق الحصول على إذن من السلطات المختصة، ولكنه بحكم اتصاله المباشر بالنظام العام يلزم فيه إخطار السلطات المختصة، حتى تكون على علم فيه، ولكي تتخذ ما تراه لازما من الإجراءات لحماية النظام العام ولمنع وقوع ما يهدده في الوقت المناسب.

(د) تنظيم النشاط.

يرى البعض أن هناك مظهرا رابعا تتخذه اللوائح في مجال تقييد النشاط الفردي وهي تنظيم النشاط. حيث لا تمنع الإدارة النشاط ولا تخضعه للإذن السابق أو للإخطار وإنما تكتفي بوضع نظام محدد لممارسة النشاط، فمثلا تمنع الإدارة استخدام مكبرات الصوت أو القاء القاذورات من النوافذ، أو المرور من جهة اليسار، أو وقوف السيارات على الأرصفة، أو مرور السيارات ذات حمولة معينة من طرقات ضيقة، أو ناقلات ذات ارتفاع معين تحت الجسور ...فالحرية هي الأصل ولكن بالإمكان تنظيم الحرية بشكل يجعلها تتماشى مع النظام العام ومع ضرورات المحافظة على الأمن والصحة والسكينة.

ثانيا- القرارات الفردية.

يقصد بالقرارات الإدارية الفردية كمظهر لاستعمال الإدارة لسلطات الضبط الإداري، أن تباشر الإدارة اختصاصاتها في مسائل الضبط الإداري عن طريق إصدار أوامر إدارية تطبق على فرد معين أو على

مجموعة من الأفراد بالذات، ومثال ذلك القرار الذي يصدر من الإدارة بهدم منزل آيل للسقوط، أو من قبل الشرطة بمنع التجمهر أو بمنع عقد اجتماع سياسي أو إحياء حفل ما تقديرا من الجهة الإدارية أن هذا النشاط قد ينجم عنه اضطراب يعكر صفو الأمن أو يجلب الفوضى وعدم الاستقرار. وتتمثل هذه الأوامر والقرارات الفردية الصورة الغالبة لنشاط الإدارة.

وتصدر القرارات الفردية طبقا لأحكام القوانين والأنظمة والتعليمات والأصل فيها أن تكون مكتوبة، ولكن من الجائز أن تكون في بعض الحالات شفاها، وربما بالإشارة. كما في الإشارة التي يوجهها شرطي المرور للسيارات. وتأخذ هذه القرارات صورا مختلفة – بحسب الأحوال - فقد تتضمن أمرا بعمل شيء، كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، أو بمقاومة إخطار الفيضان، وقد تصدر بالامتناع عن عمل شيء، كالأمر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة بالطرق العامة، وقد يتضمن الأمر الفردي منح ترخيص بمزاولة نشاط معين، تخضعه الإدارة لكافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق أغراض الضبط الإداري، كمنح ترخيص لاحد الأفراد بفتح محل عام.

هذا ولا تمتاز الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة عن هيئات الضبط الإداري عن سائر الأوامر والقرارات الإدارية الأخرى، إلا فيما يتعلق بأهدافها وغاياتها. ولهذا فأنها تخضع للأحكام العامة للقرارات الإدارية، غير أن تلك القرارات التي تصدر عن سلطة الضبط هي قرارات مخصصة الأهداف دائما، سواء صدرت عن سلطات الضبط الإداري العام أو الخاص. فاذا ما أخطأت أهدافها، شابها عيب الانحراف بالسلطة.

ثالثا- القوة المادية أو التنفيذ الجبري.

قد تلجا هيئات الضبط الإداري إلى استخدم القوة المادية من اجل إرغام الأفراد على الامتثال لتعليمات وقرارات الضبط الإداري حماية للنظام العام وذلك من دون اللجوء إلى القضاء وإجراءاته البطيئة. والتنفيذ الجبري يقصد به أن تلجأ هيئة الضبط الإداري إلى استعمال القوة لإعادة النظام الذي لحق به شيء من الاضطراب أو الذي تعرض فعلا للاضطراب، من دون أن تضطر للحصول على إذن سابق من القضاء. والتنفيذ الجبري ليس إلا تطبيقا للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية الذي تترخص فيه السلطة الإدارية.

ولجوء الإدارة إلى هذا النوع من التنفيذ يعتبر استثناء من الأصل، لان القاعدة العامة تقضي بوجوب تدخل القضاء مقدما لإمكان استعمال القوة العامة نظرا لما في استخدام القوة الجبرية من مساس شديد بالحريات. وإذا كان استعمال القوة المادية يصل إلى حد استعمال السلاح أو الاستعانة بالجيش، فلا بد في هذه الحالة من تنظيم هذا الأمر بصورة دقيقة.

هذا، وإذا كان حق الإدارة في التنفيذ الجبري لأي مثل القاعدة العامة، وإنما يمثل استثناء على تلك القاعدة بحيث لا يكون مسموحا للإدارة باستعماله إلا في حالات محددة وعلى سبيل الحصر. وذلك في حالة وجود نص صريح يسمح للإدارة بالتنفيذ المباشر. وفي حالة الضرورة، وفي حالة وجود نص لا يقرر الجزاء عند مخالفة الأفراد له.

رابعا - الجزاءات الإدارية الضبطية الوقائية.

يقصد بالجزاء الإداري الضبطي الوقائي التدبير الذي تتخذه الهيئات الإدارية والذي يمس الصالح المادي أو الأدبي للفرد بغية حماية النظام العام. وقد يكون الجزاء الإداري الضبطي الوقائي مالياً كالمصادرة، أو يكون مقيداً للحرية كالاعتقال وإبعاد الأجنبي، وقد يكون مهنياً كسحب الترخيص.

ووصف الجزاءات بأنها إدارية وقائية لا يعني أن الإدارة تتخذها من دون سند من نصوص القانون فالغالب أن هذه الجزاءات تتقرر بنصوص قانونية صريحة ولكن الإدارة تستقل بتوقيعها، وأنها لا تصدر عن السلطة القضائية. ولذا فان هذه الجزاءات الإدارية الضبطية تخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية.