

عنوان البحث

الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري

م . م ايناس مؤيد جاسم محمد¹

¹ جامعة ديالى للشؤون القانونية، العراق.

بريد الكتروني: eniraq85@gmail.com

HNSJ, 2022, 3(1); <https://doi.org/10.53796/hnsj3134>

تاريخ القبول: 2021/12/14م

تاريخ النشر: 2022/01/01م

المستخلص

هدفت البحث الى التعرف مفهوم الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري وخصائصها , وكذلك التعرف على انواع الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري , وايضا التعرف على مفهوم الضبط الاداري وصوره , التعرف على وسائل اعمال الضبط الاداري ورقابة القضاء عليها , واستخدمت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي وقد توصلت الباحثة الى ان الرقابة القضائية هي من اهم صور الرقابة في العراق وذلك لان القضاء هو الجهة المخولة لحماية مبدأ المشروعية والحفاظ عليها , وان سلطات الضبط الاداري وظيفة ضرورية في المجتمع لأنها تقيد الانشطة والحريات للأفراد وذلك من اجل المحافظة على النظام العام , توصي الباحثة سلطات الضبط الاداري في العراق الى عدم التوسع في استعمال السلطات الممنوحة لها في مجال الضبط الاداري في ظل الظروف الاستثنائية الا في حالات الحفاظ على النظام العام .

الكلمات المفتاحية: الرقابة – القضائية – اعمال – الضبط – الاداري

RESEARCH TITLE

JUDICIAL OVERSIGHT OF ADMINISTRATIVE CONTROL WORK**Enas Muayyad Jassim Mohammed¹**

¹ Diyala University of Legal Affairs, Iraq.
Email: eniraq85@gmail.com

HNSJ, 2022, 3(1); <https://doi.org/10.53796/hnsj3134>

Published at 01/01/2022**Accepted at 14/12/2021****Abstract**

Summary of the research in Arabic The research aimed to identify the concept of judicial control over the work of administrative control and its characteristics, as well as knowledge. judiciary on the work of setting administrative, and also to identify the concept of control and administrative forms, identify the means and adjustment of administrative and judicial control them, the researcher used the descriptive analytical approach was researcher found that the judicial control is one of the most important control images in Iraq, because the judiciary is the entity authorized to protect The principle of legality and its preservation, and that the authorities of administrative control are a necessary function in society because they restrict the activities and freedoms of individuals in order to maintain public order. In cases of maintaining public order.

المقدمة

مع قيام الدولة الاوربية الحديثة في نهاية القرن الخامس عشر ظهر الضبط الاداري بصورة ادارة تؤدي خدمات بانتظام للأفراد ففي هذه المحلة تطورت وظيفة الدولة حيث بسطت سلطتها على جميع المجالات كتعبير عملي على المناداة بالسلطة المطلقة لسيادة الدولة اقتصاديا وسياسيا , ومع ازدياد دور الدولة واتساع نشاطها لم يقتصر دور الدولة على الوقوف سلباً بل بدأت تأخذ دوراً ايجابياً لسد الحاجات العامة للأفراد وتدخلت لإنشاء المرافق العامة والمشروعات العامة وادارتها بنفسها او تحت اشرافها واصبحت الدولة تعرف بالدولة المتدخلة , لذا يعتبر اعمال الضبط الاداري من اهم واولى واجبات الدولة لأنها ضرورية لاستقرار النظام العام والمحافظة عليه لان بدون النظام العام يتزعزع النظام العام لذا فهي من الوظائف التي تعتبر جوهر السلطة العامة للدولة .

اهمية البحث

تتجسد اهمية البحث من خلال بيان الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري عموماً على قراراتها التي تتعلق بالضبط الاداري وخصوصاً حماية مبدأ المشروعية واقامة دولة الحق والقانون ومنع الادارة من التعسف تجاه افرادها والعمل على جعل القضاء الاداري ملاذاً لحماية الافراد وحماية حقوقهم التي تم تكريسها ضمن الدستور والقانون .

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث من خلال الاجابة عن التساؤل الاتي :

ما هي الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري ؟

اهداف البحث

- 1- التعرف على مفهوم الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري وخصائصها
- 2- التعرف على انواع الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري .
- 3- التعرف على مفهوم الضبط الاداري وصوره .
- 4- التعرف على وسائل اعمال الضبط الاداري ورقابة القضاء عليها .

منهج البحث

تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي وذلك لملائمة المنهج المتبع مع طبيعة عنوان البحث .

هيكلية البحث

تمت دراسة عنوان (الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري) في مبحثين مسبقين بمقدمة ومن ثم في نهاية البحث الخاتمة حيث كان المبحث الاول بعنوان ماهية الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري وقد تم تقسيمه الى مطلبين , حيث كان المطلب الاول بعنوان مفهوم الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري وخصائصها , اما في المطلب الثاني فقد تم تسليط الضوء على انواع

الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري , وفي المبحث الثاني فقد تم دراسة ماهية الضبط الإداري في مطلبين , حيث سنبين في المطلب الأول مفهوم الضبط الإداري وصوره , وسنسلط الضوء في المطلب الثاني على وسائل أعمال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها .

المبحث الأول

ماهية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

تعتبر من أهم أنواع الرقابة أهمية وفعالية وذلك لما يتمتع به القضاء من الاستقلالية واتصافه بالحياد والموضوعية , فالرقابة القضائية هي إحدى الأساليب المتاحة للمواطنين للرقابة على أعمال الإدارة , فهي تختلف عن باقي أشكال الرقابة في أنها لا يمكن أن تتحرك بصورة تلقائية , أي أن لا يمكن للقضاء من ممارسة اختصاصه إلا بناءً على تقديم دعوى تسمى الدعوى الإدارية التي ترفع من كل ذي مصلحة , وأن الهدف من هذه الرقابة تقويم عمل الإدارة وإجبارها على احترام مبدأ المشروعية وكذا حماية حقوق الأفراد وحياتهم .⁽¹⁾

المطلب الأول

مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري وخصائصها

" أن الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري لكي تعتبر ضماناً هاماً وفعالة لحماية الحقوق والحيات يتعين أن يتوافر لها من الناحية الواقعية شروطاً وضوابط محددة تتمثل في تحقيق جوهر مبدأ المشروعية بما يحويه هذا المبدأ من فلسفة خضوع الجميع للقانون حتى يساهم القضاء مساهمة جادة وحقيقية في حماية حقوق الأفراد والذود عن مصالحهم سواء من تعسف الإدارة أو خروج المشرع أو السلطات العامة على مبدأ المشروعية " .⁽²⁾ لذا سوف نبين هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين وهما ما يلي :-

الفرع الأول : تعريف الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

أن الرقابة القضائية من " أهم صور الرقابة في الدولة ذلك أن القضاء هو الجهة التي تكون مختصة بحماية مبدأ الشرعية ولا سيما إذا توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته " .⁽³⁾ لذا تعرف الرقابة القضائية بأنها " الرقابة التي تتولاها المحاكم على أعمال الإدارة وتعد أكثر أنواع الرقابة ضماناً لحقوق وحيات الأفراد وذلك لما ينطوي على القضاء من الحيطة والنزاهة والاستقلال عن الأطراف المتنازعة ودراية بالشؤون القانونية ومسائل المنازعات " .⁽⁴⁾

1- فهد عبد الكريم أبو العثم , القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق , دار الثقافة للنشر والتوزيع , عمان , الأردن , 2011 , ص 51 .

2- أحمد السيد عبد الرحمن محمد , الرقابة القضائية على ملاءمة أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي , ط 1 , مكتبة الوفاء القانونية , الإسكندرية , 2021 , ص 37 .

3- عبد الله طلبة , القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة , منشورات جامعة حلب , سوريا , 1958 , ص 49 .

4- أحمد السيد عبد الرحمن محمد , المصدر السابق , ص 34 .

وعرفت ايضا بانها " اسناد وظيفة الرقابة على اعمال الادارية الى القضاء ومن ثم تقوم المحاكم بمباشرة هذه الاعمال على تعدد انواعها " . (5)

او هي " الرقابة التي يقوم بها القضاء الاداري على اعمال الادارة العامة وذلك للتحقق من شرعية العمل الاداري وعدم مخالفته للقانون " . (6)

وفي تعريف اخر عرفت بانها " هي اختصاص القضاء وبالتالي تكون خاضعة لجميع المبادئ التي تكون مقررة في هذا المجال واهمها ان القضاء لا يمارسها من تلقاء نفسه بل لا بد من دعوى يحركها ذو المصلحة بهذا الخصوص " . (7)

وعرفت الباحثة الرقابة القضائية بانها الرقابة التي تقوم على اعمال الادارة العامة وذلك للتحقق من شرعية العمل الاداري وعدم مخالفته للقانون .

وان الغرض الاساس من هذه الرقابة هو الحماية القانونية للأفراد عن طريق الغاء القرارات الادارية التي تكون مخالفة للقانون والتي تكون مسببة الأضرار للأفراد او الحكم بالتعويض عن الاضرار التي تصيب الافراد من خلال سير مرافق العام او من خلال الافراد العاملين فيها , لذا يعد القضاء من الاجهزة التي تكون قادرة على الحماية المشروعية والدفاع عن حقوق وحرية الافراد , في حال اذا توافرت له الضمانات الضرورية التي تكون كفيلة في استقلال اثناء اداء الوظيفة " . (8) ولغرض وصف الرقابة بانها قضائية لا بد من ان تكون الجهة التي تمارسها تابعة للسلطة القضائية وايضا تشترط ما يلي :- (9)

1- وجود نص قانوني يمنح هذه الجهة سلطة الرقابة وبموجب القانون الاساسي فان المحاكم الادارية تتولى هذه الرقابة وحتى يتم تشكيلها تتولى المحكمة العليا هذه المهمة بصفتها محكمة عدل عليا كما اورده قانون تشكيل المحاكم النظامية .

2- يجب ان تمارس هذه الجهة رقابتها القضائية وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات وبموجب دعوى مرفوعة حسب الاصول .

3- ان يكون للأحكام الصادرة عن هذه الجهات حجية الامر المقضي فيه .

الفرع الثاني : خصائص الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري(10)

1- هذه الرقابة تكون خاضعة لمحاكم تابعة للسلطات القضائية التي هي بطبيعتها تكون منفصلة ومستقلة عن السلطات التنفيذية .

5- وسام صبار العاني , القضاء الاداري , ط1 , مكتبة السهوري , بغداد , 2015 , ص81 .

6- انور احمد رسلان , وسيط القضاء الاداري , دار النهضة العربية , القاهرة , 1999 , ص205 .

7- سليمان محمد الطماوي , القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة دراسة مقارنة , ط3 , دار الفكر العربي , القاهرة , 1961 , ص25 .

8- وسام صبار العاني , المصدر السابق , ص81 .

9- محمد سليمان نايف شبيب , قضاء الالغاء في دولة فلسطين , ط1 , كلية الحقوق , جامعة الازهر , 2015 , ص74-75 .

10- محمد رفعت عبد الوهاب , القضاء الاداري , الكتاب الاول , ط1 , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان , 2006 , ص88-89 .

- 2- تقتصر هذه الرقابة عموماً على الرقابة المشروعية للعمل الاداري أي مدى موافقته او مخالفته مع القواعد القانونية الملزمة للإدارة .
- 3- هذا النوع من الرقابة لا يمكن ان يتم تلقائياً عن طريق تصدي مباشرة من القاضي فهي لا تتحرك الا بناء على طعن خارجي من الافراد او هيئاتهم الخاصة او احياناً بناء على طعن من الوحدات الادارية المستقلة ضد قرارات السلطة الوصائية المركزية التي تمثل اعتداء على استقلال هذه الوحدات .
- 4- الرقابة القضائية باعتبارها تتم في شكل طعن مقدم لجهة قضائية فهي تستلزم احترام مواعيد معينة للطعن يجب عدم تجاوزها بالإضافة الى ضرورة مراعاة اجراءات وشكليات محددة عن الطاعن اتباعها .
- 5- الرقابة القضائية تنتهي الى حكم قضائي اما بمشروعية العمل الاداري او بعدم مشروعيته مع ما يستتبعه ذلك من الغاء العمل او تعديله والتعويض عنه .

المطلب الثاني

انواع الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري

هناك نوعان من انواع الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري وهما ما يلي :-

الفرع الاول : الرقابة القضائية في نظام القضاء الموحد

يعرف بانه " تولي الوظائف القضائية من جهة قضائية واحدة ذات اختصاص شامل للفصل في المنازعات كافة أي تتعدد الوظيفة القضائية ضمن جهة قضائية واحدة تباشرها بواسطة محاكمها وهذه المحاكم تكون مختلفة بأنواعها ودرجاتها وتكون ولايتها شاملة لشتى صنوف المنازعات القضائية سواء كانت ادارية او مدنية وسواء كانت ناشئة بين الافراد انفسهم او بين الافراد والادارة العامة بمناسبة ممارستها لوظيفتها " (11)

وعرف ايضا بانه " النظام القضائي الذي يتضمن جهة قضائية واحدة هي جهة القضاء العادي وان اختصاص هذه الجهة القضائية الواحدة عام وشامل لكل انواع المنازعات القضائية , فاختصاصها يشمل من ناحية اولى المنازعات الفردية سواء كانت محاكم مدنية او تجارية او محكمة الاحوال الشخصية وايضاً المنازعات التي تكون جنائية بقصد توقيع عقوبة على كل فرد ارتكب جريمة من الجرائم , كما يشمل اختصاصها من ناحية اخرى تلك المنازعات التي تثور بين الافراد والادارة " (12) " وتمارس الوظيفة القضائية وفقاً لنظام وحدة القضاء , جهة قضائية واحدة تباشر بواسطة محاكمها التي يكون لها ولاية عامة وكاملة بالنسبة لجميع المنازعات مدنية او ادارية

11- خالد خليل الظاهر , القضاء الاداري , ط1 , مكتبة القانون والاقتصاد , الرياض , 2009 , ص96 .

12- مصطفى ابو زيد فهمي , القضاء الاداري ومجلس الدولة , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , 1999 , ص26 .

وسواء كان الافراد وعدهم اطرافاً في المنازعة او كانت الادارة طرفاً فيها " . (13) وان من مميزات نظام القضاء الموحد ما يلي:- (14)

1- في ظل نظام القضاء الموحد توجد جهة قضائية واحدة تطبق احكام قواعد المشروعية على الجميع من دون تفرقة بين الحكم والمحكومين .

2- يكفل نظام القضاء الموحد الحماية للحقوق والحريات الفردية أي تكون هناك جهة قضائية واحدة تفصل في كل المنازعات بما فيها منازعات الحقوق والحريات الفردية مما يضمن حماية القضاء لهذه الحقوق والحريات .

3- يؤدي خضوع الادارة في منازعاتها مع الافراد لذات الجهة القضائية التي تفصل في منازعات الافراد الى عدم تمتع الادارة بأي امتيازات حيث تخضع لذات القاضي الذي يطبق عليها ذات القواعد القانونية التي تطبق على الافراد .

4- يتميز هذا النظام بالبساطة وعدم التعقيد حيث توجد جهة قضاء واحدة تفصل في كل المنازعات .
اما من عيوب نظام القضاء الموحد فهي ما يلي :- (15)

1- لا يراعي هذا النظام طبيعة المنازعات الاداري واختلافها عن طبيعة المنازعات الفردية .

2- يسمح هذا النظام للقضاء بالتدخل في شؤون الادارة لدرجة توجيه الاوامر والنواهي لها بل وتعديل قراراتها مما يجعل الادارة هيأة خاضعة لسيطرة القضاء ويؤدي القضاء الى عرقلة اعمالها .

3- لا يعطي نظام القضاء الموحد أي سلطة تقديرية للإدارة وذلك بالرغم من ان الادارة تهدف لتحقيق المصالح العامة واشباع الحاجات العامة للمواطنين .

4- ان نظام القضاء الموحد لا يكفل من الناحية العلمية الحماية الكافية للحقوق والحريات العامة حيث تلجأ الادارة الى ابتداع وسائل واساليب تجعل بعض تصرفاتها بمنأى عن الرقابة القضائية .

الفرع الثاني : الرقابة القضائية في نظام القضاء المزدوج

يعرف نظام القضاء المزدوج بانه " الوظيفة القضائية في الدولة تتولاها جهتان قضائيتان منفصلتان ومستقلتان عن بعضهما " . (16) " حيث يقوم على اساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين هما الجهة القضائية العادية وتكون مختصة بالفصل في النزاعات التي تحدث بين الافراد او الافراد والادارة عندما يكون تصرفها كفرد من افراد القانون الخاص حيث يطبق القضاء على هذا النوع من النزاع احكام القانون الخاص " . (17) وان من مميزات نظام القضاء المزدوج ما يلي :- (18)

13- عمر محمد السبوي , الوجيز في القضاء الاداري , ط1 , دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع , بنغازي , ليبيا , 2013 , ص54-55 .

14- نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد كاظم , القضاء الاداري , الجامعة المستنصرية , كلية القانون , 2010 , ص56 .

15- نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد كاظم , المصدر السابق , ص57 .

16- محمد رفعت عبد الوهاب , المصدر السابق , ص94 .

17- مازن ليلو راضي , القضاء الاداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الاداري في العراق , بلا سنة نشر , ص51 .

- 1- ان نظام القضاء المزدوج يقوم على انشاء قضاء اداري متخصص يتكون من عدة محاكم على رأسها هيئة قضائية عليا تكون المرجع النهائي للطعن .
- 2- يضيف نظام القضاء المزدوج الى فكرة اختلاف جهات القضاء التي تنظر المنازعات في الدولة فكرة اختلاف القواعد المطبقة بشأن تلك المنازعات وان كان هذا الامر ليس مطلقا .
- 3- يقوم هذا النوع من القضاء على وجود جهتين قضائيتين وتكون كل منهما مختصة بالنظر بنوع معين من المنازعات اذ يختص القضاء الاداري بنظر المنازعات الادارية , في حين ينظر القضاء العادي المنازعات العادية , لذا كان من اللازم وجود جهة تختص بحل اشكالات التنازع المحتملة بين جهتي القضاء , بحيث تحدد عندما يصار للجوء اليها , اما الجهة المختصة بنظر النزاع سواء كانت جهة القضاء العادي او الاداري ويكون قرارها ملزما هذا من جهة , ومن جهة اخرى يتطلب الامر وجود ضابط لتوزيع الاختصاص بينهما .

" ان عيوب القضاء المزدوج فهي تعقيد الاجراءات ومشاكل تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء فحتى ان وجدت محاكم للفصل في تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء فان ذلك يؤدي الى اطالة امد التقاضي وارهاق المتقاضين مادياً وتكليف الدولة بأعباء اضافية فتداخل الاختصاص بين جهتي القضاء مشكلة مثارة حتى اليوم لصعوب الاتفاق على معيار لتوزيع الاختصاص بين جهتي القضاء فأهل الاختصاص انفسهم يصعب عليهم تحديد الجهة المختصة في بعض القضايا " . (19)

المبحث الثاني

ماهية الضبط الاداري

سوف يتم في هذا المبحث دراسة ماهية الضبط الاداري في مطلبين , حيث سنبين في المطلب الاول مفهوم الضبط الاداري وصوره , وسنسلط الضوء في المطلب الثاني على وسائل اعمال الضبط الاداري ورقابة القضاء عليها .

المطلب الاول

مفهوم الضبط الاداري وصوره

سوف يتم في هذا المطلب دراسة مفهوم الضبط الاداري وصوره في فرعين وهما ما يلي :-
الفرع الاول : تعريف الضبط الاداري واهدافه
 يعرف الضبط الاداري بانه " قيد تفرضه السلطات العامة على أنشطة الافراد لغرض تحقيق المصالح العامة " . (20)

18- رائد حمدان المالكي , الوجيز في القضاء الاداري , ط1 , مكتبة السنهوري , بغداد , 2018 , ص92 .

19- احمد احمد فلفلة , دراسة في القضاء - القسم الاول - السلطة القضائية , ط1 , دمياط , مصر , 2020 , ص9 .

20- مهند قاسم زغير , السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الاداري في الظروف العادية دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة

وفي تعريف اخر عرف الضبط الاداري بانه " الانشطة التي تسعى من خلالها الادارة بفرض القيود على الحريات التي يتمتع بها الافراد بهدف الحماية للنظام العام وبما ينسجم مع القوانين والانظمة في الدولة " . (21) او هي " مجموعة القواعد التي تقوم بفرضها سلطات العامة على الافراد في عموم حياتهم او عند ممارستهم لأنشطتهم بقصد صيانة الانظمة العامة " . (22) او هو " مجموعة الاجراءات والوامر والقرارات التي تفرضها السلطات المختصة لغرض المحافظة على الانظمة العامة بمدلولاتها الثلاثة وهي الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة " . (23) وعرفت الباحثة الضبط الاداري بانه حق الادارة العامة في فرض بعض القيود على الحقوق والحريات التي يتمتع بها الافراد لغرض حماية الانظمة العامة بعناصرها الثلاثة من خلال ما يصدر منها من لوائح طبقاً للقانون .

ومن اهداف الضبط الاداري ما يلي :-

1- الامن العام :- يهدف الضبط الاداري لتوفير الامن للأفراد وجعلهم يشعرون بان انفسهم واموالهم واعراضهم في امان من أي اعتداء او انتهاك وتتخذ هذه السلطات الاجراءات التي تكون كفيلة بتحقيق ذلك مثل منع الافراد من ارتكاب أي جريمة وملاحقة الافراد الذين يكونون خطيراً الافراد. (24)

2- حماية الصحة العامة :- " هو ما تستخدمه سلطات الضبط الاداري من وسائل واجراءات للمحافظة على صحة المواطنين ووقايتهم من الامراض والعمل على منع انتشار الاوبئة والاحتياط من كل ما يكون سبباً او يحتمل ان يكون سبباً للمساس بالصحة العامة فتقوم الادارة بحماية الافراد ضد الاخطار التي تهدد صحتهم من الاوبئة واخطار العدوى والاطار الناجمة عن غياب علم الصحة " . (25)

3- السكينة العامة :- تتوفر السكينة العامة من خلال اتخاذ سلطات الضبط الاداري عدد من الاجراءات اللازمة لمنع الضوضاء والجلبة وايضا المحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والاماكن العامة والاحياء السكنية فتعمل على منع كل عوامل الضوضاء والجلبة خلال اليوم او في

الاسلامية , اطروحة دكتوراه منشورة , كلية الحقوق , جامعة النهدين , 2014 , ص53 .

21- يحيى قاسم علي سهل , السهل في القانون الاداري اليمني , ط1 , كلية الحقوق , جامعة عدن , 2020 , ص136 .

22- محمد سليمان نايف شبير , مبادئ القانون الاداري في دولة فلسطين , ج2 , ط1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2015 , ص8-9 .

23- مازن راضي ليلو , القانون الاداري , منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك , 2008 , ص56 .

24- ماهر صالح علاوي الجبوري , مبادئ القانون الاداري , كلية القانون , جامعة بغداد , 2009 , ص76 .

25- يحيى قاسم علي سهل , المصدر السابق , ص144 .

اوقات الليل التي يحتاج فيها الانسان للهدوء والراحة والسكينة وايضاً منع مكبرات الصوت في الطرق العامة والاحياء السكنية في اوقات معينة . (26)

الفرع الثاني : صور الضبط الإداري

اولاً : الضبط الإداري العام :- هو الضبط الإداري في مفهومه الاساسي كوظيفة اولى جوهرية للإدارة العامة وهو يتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية بوضع الضوابط والقيود التي تستهدف وقاية وحماية النظام العام في المجتمع ويشمل ذلك استهداف حماية الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة في كل مجالات النشاط الفردي ومن ثم نجد ان الضبط الإداري العام هو الاصل والقاعدة العامة الاساسية . (27)

ثانياً : الضبط الإداري الخاص :- " هو الضبط الذي تنص عليه بعض القوانين من اجل تدارك الاضطرابات في مجال محدد وباستخدام وسائل اكثر تحديداً تتلاءم فنياً مع ذلك المجال وهي بوجه عام اكثر تشدداً , ويعني ذلك تحديد نوع من انواع النشاط الفردي واخضاعه لسلطة ادارية معينة بتشريع يبين هذه السلطة وحدودها واغراضها , بمعنى ان الضبط الإداري الخاص يتخصص من حيث هيئاته او الاشخاص الذين يخاطبهم او موضوعه او هدفه او مجالات محددة بالذات أي هو يمثل نوعيات خاصة من الضبط ويكون لكل منها نظام قانوني خاص بها يتم تحديده من قبل هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحيتها " . (28)

المطلب الثاني

وسائل اعمال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها

الفرع الاول : وسائل الضبط الإداري

لكي تمارس هذه الهيئات اختصاصاتها لغرض المحافظة على النظام العام فان لها ان تستعين ببعض الاساليب او الوسائل التي تحقق لها تلك الغاية , ولقد اتسع مجال لوائح الضبط في الوقت الحالي وذلك لاتساع سلطات الدولة واتساع وظائفها , حيث اصبحت ذات اهمية كبيرة ولها ضرورة اجتماعية تلمسها المجتمعات بأجمعها , باعتبارها من الوسائل التي وسيلة توقي الاضرار والجرائم افضل من علاجها بعد وقوعها لذا سوف نبين اهم وسائل الضبط الإداري في ما يلي :-

اولاً : القرارات التنظيمية (اللوائح) :- تعد من اهم الوسائل التي يتم استخدامها من قبل هيئات الضبط الإداري لتحقيق النظام العام في المجتمع والتي تضع من خلالها قواعد عامة مجردة تنظم فيها وتقيّد بعض اوجه النشاط الفردي تحت طائلة العقوبة لذا فهي تمس حقوق الافراد وتقيّد حرياتهم . (29) وان من لوائح الضبط الإداري ما يلي :-

26- ماهر صالح علوي الجبوري , المصدر السابق , ص78 .

27- محمد رفعت عبد الوهاب , النظرية العامة للقانون الإداري , دار الجامعة الجديدة , الاسكندرية , 2012 , ص208 .

28- ناصر لباد , الاساسي في القانون الإداري , ط1 , دار امجد للنشر والتوزيع , عمان , 2003 , ص116 .

29- يوسف ناصر حمد الظفيري , الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والاستثنائية , بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية , العدد 74 , 2020 , ص1515 .

1- الحظر او (المنع) :- وهو " انتهاء اللائحة من منع اتخاذ اجراء معين او ممارسة نشاط معين وان هذا الحظر(المنع) كان مطلقاً وشاملاً وانصب على نشاط جائز قانوناً , فانه يدخل في معنى الالغاء لحرية فردية ولذلك فانه يكون غير مشروع , اما اذا كان الحظر بشكل جزئي ومؤقت ولا يمكن وصله الى حد الغاء الحريات العامة فانه يكون مشروعاً " . (30)

2- الترخيص :- " يتطلب الترخيص او الاذن السابق من الافراد ضرورة الحصول على ترخيص او تصريح من الجهة الادارية لممارسة نشاط معين وهو في هذه الحالة يعد اجراء اخف من المنع , بيد ان اخضاع ممارسة الحرية لنظام الترخيص السابق يعتبر الى حد ما نسبياً لان الادارة لا يمكن ان تشترطه الا بناء على نص في الدستور او القانون حيث ان المشرع هو المختص بتنظيم الحريات " . (31)

3- ضرورة الاخطار السلطة الادارية مقدماً :- " ومعناه ان نشاط الفرد في موضوع محدد غير محظور , ولا يشترط لممارسته ان سبق الحصول على اذن بذلك من السلطة المختصة ولكنه بحكم اتصالاته المباشرة بالنظام العام في مفهومه الثلاثي فانه يجب ان تخطر به السلطات المختصة حتى تستطيع ان تتخذ الاجراءات اللازمة لحماية النظام العام ولمنع وقوع ما يهدده بالوقت المناسب " . (32)

4- تنظيم النشاط :- " لائحة الضبط الإداري في هذه الصورة تقتصر على تنظيم النشاط وذلك عن طريق وضع التوجيهات في شأن كيفية ممارسة النشاط الفردي فلا تمنع الادارة النشاط ولا تخضعه لأذن مسبق او للأخطار , وانما تكفي فقط بالتنظيم المسبق للنشاط ومثال على ذلك تحديد ما تضعه لائحة المرور من توجيهات وتعليمات للأفراد من كيفية سير السيارات والسير على اليمين وعبور الطريق بوضع الاشارات وتحديد حد ادنى لسرعة السيارات في الاماكن السكانية وحد اقصى في الطرق السريعة " . (33)

ثانيا : الاوامر والقرارات الادارية والفردية :- الى جانب اللوائح تمارس السلطات الادارية سلطتها الضبطية من خلال الاوامر والنواهي والقرارات الفردية الموجهة لفرد معين او مجموعة محددة من الافراد لمنع المساس بالنظام العام ومثال ذلك قرار رئيس بلدية بهدم منزل مملوك لأحد الافراد نظراً لأنه آيل للسقوط او اغلاق منشأة صناعية لأحد الافراد لمخالفتها شروط الترخيص والسلامة " . (34)

30- طعيمة الجرف , القانون الإداري , مكتبة القاهرة الحديثة , القاهرة , 1970 , ص 218 .

31- محمد فوزي نويجي , النشاط الإداري , ط 1 , دار مصر للنشر والتوزيع , مصر , 2020 , ص 48 .

32- طعيمة الجرف , المصدر السابق , ص 219 .

33- محمد فوزي نويجي , المصدر السابق , ص 50 .

34- محمد سليمان نايف شبيير , نشاط الادارة العامة في دولة فلسطين , ج 2 , ط 1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2020 , ص 14-15 .

ثالثا : استخدام القوة المادية (القسر) :- " يجوز لهيئات الضبط الاداري ان تستعمل القوة في حالة اختلال النظام العام وتقوم بالتنفيذ الجبري لقرارات بدون الحصول على اذن مسبق من القضاء وهذا الاجراء يعد من الامتيازات التي تتمتع بها الادارة واستثناء من الاصل لأنه لا يجوز للسلطة ان تستخدم القوة المادية الا بعد صدور حكم من القضاء ولكن في حال الضرورة وفي حالات التي يحددها القانون بناء على مقتضيات المصلحة العامة " . (35)

الفرع الثاني : رقابة القضاء على اعمال سلطات الضبط الاداري

اولا : في الظروف العادية :- تنقيد سلطات باحترام مبدأ المشروعية من ناحية وخضوعها لرقابة القضائية من ناحية اخرى لذا سوف نبينها في ما يلي :-

1- احترام مبدأ المشروعية اجراءات الضبط الاداري :- تعرف المشروعية بانها السيادة القانونية أي تحترم احكامها وسريانها على كل من الحاكم والمحكوم فالقانون يجب ان يحكم سلوك الافراد وليس في علاقاتهم بعضهم البعض فقط بل علاقاتهم بهيئات الحكم في الدولة " . (36) فمبدأ المشروعية يعني اذن ان تكون أنشطة الادارة جميعها العمومية وتمارس في الحدود القانونية ايان كان مصدرها مع المراعاة في التدرج بقوتها وكل عمل اداري يخرج عن احكام هذا المبدأ يكون قابلاً للطعن فيه , وبما ان الحريات العامة بشكل عام مضمونة من طرف الدستور او القانون لهذا فان اي تقييد لها تفرضه السلطات الادارية يعتبر مساساً بمبدأ المشروعية " . (37)

2- خضوع اجراءات الضبط الاداري لرقابة القضاء :- " ان قرارات الضبط الاداري واجراءاته هي في الواقع اجراءات ادارية فاذا كان الامر كذلك وهو كذلك طبعا فأنها تخضع لجميع قواعد المشروعية التي تحكم كافة القرارات الادارية وهي من ناحية اخرى فأنها تخضع لرقابة القضاء " . (38) وتتمارس هذه الرقابة امام القاضي الاداري اما امام القاضي العادي ففيما يخص ممارسة الضبط الاداري أي ممارسة نشاط تنظيمي , فان القاضي الذي يبت في المسائل الادارية هو الذي يقوم خاصة بمراقبة سلطات الضبط , أي ان اعمال واجراءات الضبط الاداري باعتبارها اعمال ادارية فأنها تخضع لرقابة القضاء الاداري وتتحقق هذه الرقابة باستعمال طريقتين هما رقابة الالغاء ورقابة التعويض او المسؤولية , حيث يستند القاضي لتسليط العقوبة ضد التجاوزات المرتكبة من طرف السلطات على احترام مبدأ المشروعية , كما يمارس القضاء رقابة التعويض او دعوى القضاء الكامل من طرف

35- علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجي , مبادئ واحكام القانون الاداري , المكتبة القانونية , بغداد , 2011 , ص220 .

36- نجوم غانم هديب الحجري , السلطة التقديرية في القرار الاداري دراسة مقارنة , ط1 , المركز العربي للنشر والتوزيع , جمهورية مصر العربية , 2019 , ص25 .

37- ناصر لباد , المصدر السابق , ص134-135 .

38- علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجي , المصدر السابق , ص225 .

ذوي المصلحة من الافراد للمطالبة بالتعويض من الاضرار والخسائر التي اصابتهم بفعل الاعمال والاجراءات الضبطية الضارة ويعود هذا الاختصاص الى المجالس سابقاً والى المحاكم الادارية حالياً . (39)

ثانيا : في الظروف الاستثنائية :- قد يكون أي مجتمع عرضة لهذه الظروف مثل الحرب او أي كارثة طبيعية او الاوبئة وغيرها مما يفرض على الادارة الاعتراف لجهات اوسع للتحكم بالسلطات في الوضع الاستثنائي غير ان المشكلة التي اثيرت في هذا المجال هل ينبغي تقييد السلطات التنفيذية بقانون خاص بحكم انشطتها في الحالات الاستثنائية وتطبيق النصوص الخاصة , وتقتضي الطريقة الثانية ان تلجأ السلطة التنفيذية للبرلمان لاستصدار قانون خاص يحكم عملها ونشاطها في الظروف الاستثنائية , وقد عاب البعض ايضاً على هذه الطريقة كون الظروف الاستثنائية قد تحل بصورة مفاجئة مما قد يعمل على اعاقة نشاط السلطات التنفيذية ويغل يدها عن مواجهة الوضع . (40) وقد اعطت الفقرة (ز) من المادة الثانية والستين من الدستور لمجلس الوزراء صلاحية اعلان حالة الطوارئ الكلية او الجزئية وانهاؤها وفقاً للقانون , اما على مستوى التشريعات العادية فقد اصدر المشرع سابقاً عدداً من القوانين لتنظيم سلطات واختصاصات الجهة الادارية التي تكون مختصة بحماية النظام العام في الظرف الاستثنائي منها قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965 , وقانون الدفاع المدني رقم (64) لسنة 1978 . (41)

ومما تقدم اعلاه ان هذه السلطات تمثل آمرة بيد الادارة في مواجهة الافراد ويمس بحقوقهم وحياتهم وانشطتهم ويعد احد الامتيازات الممنوحة للإدارة في سبيل سعيها لتحقيق مهمتها الرئيسية والمتمثلة في تحقيق المصالح العامة والحفاظ على الانظمة العامة في المجتمع وتبدو خطورة هذه السلطة في اتصالها الوثيق بنشاط وحقوق وحيات الافراد المكفولة قانوناً وهو ما يتحتم معه خضوعها للمشروعية ولرقابة القضاء باستمرار .

الخاتمة

وفي ختام البحث فقد تم التوصل الى الاستنتاجات والتوصيات التالية :-

اولا : الاستنتاجات

- 1- ان الرقابة القضائية هي من اهم صور الرقابة في العراق وذلك لان القضاء هو الجهة المخولة لحماية مبدأ المشروعية والحفاظ عليها .
- 2- ان سلطات الضبط الاداري وظيفه ضرورية في المجتمع لأنها تقيد الانشطة والحيات للأفراد وذلك لغرض الحفاظ على النظام العام .

39- ناصر لباد , المصدر السابق , ص135-136 .

40- عمار بوضياف , الوجيز في القانون الاداري , ط4 , دار جسور للنشر والتوزيع , الجزائر , 2017 , ص510 .

41- ماهر صالح علاوي الجبوري , المصدر السابق , ص82 .

- 3- لهذا السلطات حدود موسعة في ظل أي ظرف استثنائي ومن خلالها تظهر عدة قواعد حديثة للمشروعية وهي المشروعية الاستثنائية للسلطات الضبط الاداري .
- 4- تراعي هذه السلطات مبدأ المشروعية في الظروف العادية فتلتزم باحترام النصوص القانونية .
- 5- تخضع هذه السلطات لرقابة القضاء في كل ما تتخذه من تدابير واجراءات .

ثانيا : التوصيات

- 1- توصي سلطات الضبط الاداري في العراق الى عدم التوسع في استعمال السلطات الممنوحة لها في مجال الضبط الاداري في ظل أي ظرف الاستثنائي الا في حالات المحافظة على النظام العام .
- 2- توصي سلطات الضبط الاداري باحترام القوانين والنصوص الدستورية التي تخولها كافة الصلاحيات وعدم تجاوز الحدود .

المصادر

اولا : الكتب

1. احمد السيد عبد الرحمن محمد , الرقابة القضائية على ملاءمة اعمال الادارة في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الاسلامي , ط1 , مكتبة الوفاء القانونية , الاسكندرية , 2021 .
2. احمد احمد فلفلة , دراسة في القضاء - القسم الاول - السلطة القضائية , ط1 , دمياط , مصر , 2020 .
3. انور احمد رسلان , وسيط القضاء الاداري , دار النهضة العربية , القاهرة , 1999 .
4. خالد خليل الظاهر , القضاء الاداري , ط1 , مكتبة القانون والاقتصاد , الرياض , 2009 .
5. رائد حمدان المالكي , الوجيز في القضاء الاداري , ط1 , مكتبة السنهوري , بغداد , 2018 .
6. سليمان محمد الطماوي , القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة دراسة مقارنة , ط3 , دار الفكر العربي , القاهرة , 1961 .
7. طعيمة الجرف , القانون الاداري , مكتبة القاهرة الحديثة , القاهرة , 1970 .
8. عبد الله طلبة , القانون الاداري - الرقابة القضائية على اعمال الادارة , منشورات جامعة حلب , سوريا , 1958 .
9. علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجي , مبادئ واحكام القانون الاداري , المكتبة القانونية , بغداد , 2011 .

10. عمر محمد السيوي , الوجيز في القضاء الإداري , ط1 , دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع , بنغازي , ليبيا , 2013 .
11. عمار بوضياف , الوجيز في القانون الإداري , ط4 , دار جسور للنشر والتوزيع , الجزائر , 2017 .
12. فهد عبد الكريم ابو العثم , القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق , دار الثقافة للنشر والتوزيع , عمان , الأردن , 2011 .
13. وسام صبار العاني , القضاء الإداري , ط1 , مكتبة السنهوري , بغداد , 2015.
14. محمد سليمان نايف شبير , قضاء الالغاء في دولة فلسطين , ط1, كلية الحقوق , جامعة الأزهر , 2015 ,
15. محمد رفعت عبد الوهاب , القضاء الإداري , الكتاب الاول , ط1 , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , لبنان , 2006 .
16. مصطفى ابو زيد فهمي , القضاء الإداري ومجلس الدولة , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , 1999 .
17. مازن ليلو راضي , القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق , بلا سنة نشر .
18. مازن راضي ليلو , القانون الإداري , منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك , 2008 .
19. ماهر صالح علاوي الجبوري , مبادئ القانون الإداري , كلية القانون , جامعة بغداد , 2009 .
20. محمد رفعت عبد الوهاب , النظرية العامة للقانون الإداري , دار الجامعة الجديدة , الاسكندرية , 2012 .
21. محمد سليمان نايف شبير , مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين , ج2 , ط1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2015 .
22. محمد فوزي نويجي , النشاط الإداري , ط1 , دار مصر للنشر والتوزيع , مصر , 2020 .
23. محمد سليمان نايف شبير , نشاط الإدارة العامة في دولة فلسطين , ج2 , ط1 , دار النهضة العربية , القاهرة , 2020 .
24. ناصر لباد , الاساسي في القانون الإداري , ط1 , دار امجد للنشر والتوزيع , عمان , 2003 .
25. نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد كاظم , القضاء الإداري , الجامعة المستنصرية , كلية القانون , 2010 .
26. نجوم غانم هديب الحجري , السلطة التقديرية في القرار الإداري دراسة مقارنة , ط1 , المركز العربي للنشر والتوزيع , جمهورية مصر العربية , 2019 .
- 27 . يحيى قاسم علي سهل , السهل في القانون الإداري اليمني , ط1 , كلية الحقوق , جامعة عدن , 2020 .

ثانيا : الرسائل والاطاريح الجامعية

1- مهند قاسم زغير , السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الاداري في الظروف العادية دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الاسلامية , اطروحة دكتوراه منشورة , كلية الحقوق , جامعة النهريين , 2014 .

ثالثا : البحوث المنشورة

يوسف ناصر حمد الظفيري , الضبط الاداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والاستثنائية , بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية , العدد 74 , 2020 , ص 1515 .