المبحث الأول

الضبط الإداري

أن من أهم ما يقع على عاتق الإدارة من مهام هو تأمين الحد الأدنى من الشروط الضرورية لتأمين استمرار الحياة داخل الدولة، أي الحفاظ على النظام العام وتسيير المرافق العامة، حتى بدون حاجة الى تفويض صريح من المشرع ، لان هاتين المهمتين تدخلان ضمن التفسير الواسع لمفهوم تنفيذ القوانين.

نتناول في هذا المبحث في الدراسة الجوانب المختلفة للضبط الإداري ، فنعرض لماهيته وأغراضه ووسائل وحدود سلطات الضبط الإداري

المطلب الأول

التعريف بالضبط الإداري

للتعريف بالضبط الإداري لابد من التعرف على مفهوم الضبط الاداري وتمييزه عن غيره والتعرض للأغراض التي تبتغيها الإدارة من ممارستها للضبط الإداري

الفرع الأول

مفهوم الضبط الإداري

يعرف الفقه الضبط الإداري بمعناه العام، بأنه النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام، أو هو مجموعة الاعمال والاجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الاداري المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة ، ولا نجد تعريفا تشريعياً للضبط الاداري، لأن عادة المشرع عدم إيراد تعريفات تاركاً ذلك للفقه والقضاء، وإنما اكتفى بتحديد أغراضه والضبط الإداري يسمى ايضا بالضبط البوليسي، إذ تظهر فيه الادارة بمظهر السلطة العامة لغرض تطبيق نظام وقائي يهدف الى حماية المجتمع وحماية مصالحه العامة.

الفرع الثاني

تمييز الضبط الإداري عن الانظمة الضبطية المشابهة

ينصرف معنى الضبط الى عدة مفاهيم فهناك الضبط التشريعي والضبط القضائي، وهما يختلفان عن الضبط الإداري.

أولاً : الضبط الإداري والضبط التشريعي

الضبط التشريعي	الضبط الاداري
١-هو مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، بموجب اختصاصها الأصيل في تشريع القوانين، والتي يكون محلها تقيد حريات الأفراد وحقوقهم حفاظاً على النظام العام.	في حين الضبط الإداري يصدر من جانب الإدارة في شكل قرارات تنظيمية أو فردية
٢- يصدر الضبط التشريعي عن السلطة التشريعية	في حين الضبط الاداري من مهام الإدارة

ثانياً : الضبط الإداري والضبط القضائي.

الضبط القضائي	الضبط الإداري
١-هو مجموعة الإجراءات التي يتخذها اعضاء السلطة القضائية بعد وقوع الاخلال بالنظام العام (الجريمة)، لملاحقة مرتكبي هذا الاخلال وتقديمه للمحاكمة، اجراء يأتي لاحقا لانتهاك النظام العام	يكون الضبط الاداري اجراء وقائي يسبق الجريمة ويهدف الى منع وقوعها.
٢- من ناحية السلطة المختصة بإجرائه يولى اعضاء السلطة القضائية وظيفة الضبط القضائي	في حين تتولى السلطة التنفيذية وظيفة الضبط الإداري
٣- أعمال الضبط القضائية فتخرج منازعاتها عن ولاية القضاء الإداري	أما أعمال الضبط الإداري تتعلق غالبيتها بنشاط السلطة التنفيذية والمنازعات التي تثور بشأنها تدخل في ولاية القضاء الإداري فيختص يبحث مشروعيتها ويقضي بإلغائها والتعويض عنها.

الفرع الثالث

أنواع الضبط الإداري(صور الضبط الاداري)

اولاً: الضبط الإداري العام: هو ذلك النشاط الذي تقوم به السلطات الادارية للمحافظة على النظام العام بعناصره الأربعة الأمن والصحة والسكنية والآداب العامة.

ثانياً: الضبط الإداري الخاص: فيقصد به حماية النظام العام بطريقة معينة، في ناحية من نواحي النشاط الفردي، إذ تعطى الإدارة صلاحيات ضبط خاص بموجب نصوص قانونية، مثل تنظيم التجمعات العامة والمحال العامة تنظيم عملية امتلاك وحيازة الاسلحة النارية، او تنظيم الصيد، او حماية المواقع الاثارية وغيرها.

المطلب الثاني

أهداف الضبط الاداري

وتسمى ايضا بمهام البوليس الاداري، والغرض من نشاط الادارة المتمثل بالضبط الإداري، هو حماية النظام العام بعناصره الاربعة سالفة الذكر، ولأجل التعرف على هذه الوظيفة يلزمنا توضيح مفهوم النظام العام، ثم توضيح عناصره .

الفرع الأول

مفهوم النظام العام

هو مجموعة من القيم والمبادئ والافكار التي تسود في مجتمع ما في وقت ما، وتمثل إطاراً للحركة التشريعية والمؤسساتية والمجتمعية في داخل الدولة. على ذلك يكون النظام العام مفهوم مرن ومتحرك، فهو مفهوم مرن لأنه يختلف باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل دولة، بالتالي ما يعد من النظام العام في احدى الدول ليس بالضرورة اعتباره كذلك في دول اخرى، وهو متحرك لأنه يلازم حركة المجتمع، فالمجتمع مفهوم حيوي قابل للحركة والتطور، وهكذا يكون مفهوم النظام العام في المجتمع الواحد قابل للتغير من وقت الى آخر .

وللنظام العام مفهوم محدد في فقه القانون الاداري يشمل موضوعات ثلاث هي : الامن العام ، الصحة العامة، السكينة العامة، وقد كان مجلس الدولة الفرنسي فيما مضى يقيم النظام العام على الناحية المادية

الخارجية فقط، فلا شأن للضبط الاداري بحالة المجتمع المعنوية والروحية ، الا انه وبعد حكمه في **قضية لوتيسيا** سنة ١٩٥٩، اعترف القضاء الاداري الفرنسي لهيئة الضبط بحق استعمال صلاحيتها من اجل المحافظة على الاخلاق والآداب العامة، وبذلك ادخل عنصرا رابعا لعناصر النظام العام والمتمثل بالآداب والاخلاق العامة .

وفي العراق حسم المشرع الموضوع واعد الأخلاق والآداب العامة جزءً من النظام العام وقد ورد ذلك في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، ومن قبله قانون العقوبات العراقي وغيره من القوانين.

الفرع الثاني

عناصر النظام العام

تأسيساً على اجتهادات القضاء الاداري، على أن للنظام العام اربعة عناصر رئيسية هي: الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة، والآداب العامة.

أولاً : الأمن العام :ويقصد به كل الاجراءات التي تتخذ بهدف تحقيق امن المواطنين في انفسهم واموالهم، وتشمل اتخاذ كل التدابير اللازمة لمنع وقوع أي انتهاك او تهديد للأمن العام سواء بشكل اعتداءات او انتهاكات كالجرائم، حوادث المواصلات واعمال الشغب أو اخطار بيئية كالحرائق والفيضانات والسيول.

وقد اناط المشرع العراقي هذه المهمة في اهم جوانبها بوزارة الداخلية التي حدد قانونها رقم(١٨٣) لسنة١٩٨٠،إذ نصت المادة(١) تهدف وزارة الداخلية، بوجه عام، في ضوء مبادئ وأهداف قيادة الحرب والثورة، إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة في شأن صيانة الأمن الداخلي للجمهورية العراقية وتوطيد النظام العام فيها وتنفيذ القوانين والأنظمة المتصلة به، وبالتنسيق مع الوزارات والدوائر المختصة في المهام المشتركة،والمادة(٢) تتولى الوزارة بوجه خاص، المهام التالية: **أولاً:** حماية أرواح الناس والأموال العامة والخاصة وضمان سلامتها من أي خطر يهددها.**ثانيًا:** منع ارتكاب الجرائم واتخاذ الإجراءات القانونية بحق مرتكبيها.

ثانياً : الصحة العامة. ويقصد بها رقابة صحة الجمهور واتخاذ التدابير والوسائل الممكنة لحمايتهم من الأمراض، بتوفير مياه صالحة للشرب والمحافظة عليها من التلوث ومقاومة الأمراض المعدية. وكل ما قد يكون سبباً للمساس بالصحة العامة، كما للإدارة أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بمراقبة الأغذية والادوية ومدى تقيد المحال العامة بالشروط الصحية، وتنظيم حملات التطعيم للوقاية من الأمراض المعدية والاجراءات الكفيلة بمنع تفشيها.

وقد اعطى قانون الصحة العامة رقم(٨٩)لسنة١٩٨١، الجانب الاساسي من هذه المهام لدوائر وزارة الصحة، إذ نصت المادة(٣٢) :"ان ضمان توافر الشروط والقواعد الصحية في لمجلات العامة هو حماية لصحة وسلامة المواطنين والبيئة....".

ثالثاً: السكينة العامة. ويقصد بها المحافظة علي الهدوء والسكون، سواء في الطرق العامة، أو المناطق السكنية كالضوضاء واستخدام مكبرات الصوت، ومنع استخدام منبه العجلات الا في الحالات الضرورية، **ومن التشريعات المتعلقة بحماية السكينة العامة قانون منع الضوضاء رقم(٢١) لسنة١٩٦٦.**

رابعاً : الآداب العامة . ومعنى ذلك منع كل الأعمال التي تهدد الأخلاق العامة، أو تهدد الآداب العامة، لأنها أعمال تهدد النظام العام، وبالتالي تمنح الإدارة حق التدخل باستخدام وسائل الضبط الإداري، حتى ولو لم يكن لهذه الأعمال وجود مادي، كأن تتخذ شكل إشاعة نزعات الشر والجريمة، أو ما على شاكلة ذلك، فهي تعطي الإدارة حق الالتجاء إلى أساليب الضبط الإداري حفاظاً على النظام العام، حتى لو لم يكن لها وجود مادي ملموس.

المبحث الثاني

وسائل الضبط الإداري

تملك الادارة مجموعة وسائل أو اساليب تقوم من خلالها بأجراء الضبط الإداري الحماية النظام العام، ويتفق الفقه على ان ابرز هذه الوسائل هي ثلاث، الانظمة والتعليمات او اللوائح، القرارات الادارية الفردية التنفيذ الجبري لقرارات وانظمة الضبط الاداري.

المطلب الأول

القرارات التنظيمية (الانظمة والتعليمات)

هي عبارة عن مجموعة قواعد عامة مجردة تضعها هيئات الضبط الإداري تهدف إلى المحافظة على النظام العام، وتتضمن تقييد الحريات الأفراد، ويتعرض من يخالفها للعقوبة الجزائية، ومثالها التعليمات المرورية والتعليمات الصحية الخاصة بمراقبة الاغذية والمحلات العامة، وهذا ما يميز التعليمات الضبطية عن بقية التعليمات الادارية، والانظمة والتعليمات قد تتضمن قيوداً على حريات الأفراد وعلى نشاطهم الخاص، وتبرير ذلك ان الادارة تستهدف حماية النظام العام، من أن يقع بأحد عناصره أذى أو ضرر، وتقييد الانظمة للحريات لا يقع

بدرجة واحدة، وإنما يختلف من نظام الى اخر، فقد لا يتضمن النظام سوى **توجيهات عامة** لتنظيم نشاط معين، ويكون على الافراد الالتزام بها وعدم مخالفتها، وقد يتضمن **النظام حظرا** لبعض الانشطة ومنع لمزاولتها بشكل كلي او جزئي وقد يتطلب النظام ضرورة **إخطار الإدارة** قبل مزاولة النشاط، أو عدم مباشرة النشاط إلا بعد استصدار الإذن اللازم منها بذلك وبهذا تتوقف مباشرة النشاط على موافقة الإدارة عليه وإصدارها الإذن مباشرته.

على أن كل تلك السلطات التي تملكها الادارة في استخدام الانظمة والتعليمات الضبطية، مشروطة بكونها تعمل ضمن حدود المشروعية غير مخالفة بذلك للقانون ولا الدستور.

المطلب الثاني

الاوامر والقرارات الادارية الفردية

تملك الادارة علاوة على وسيلة الانظمة واللوائح الضبطية، اصدار قرارات أو اوامر فردية بصور لتطبق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم. وهي تختلف باختلاف مناسبات اصدارها، كإصدار أمر بهدم منزل آيل للسقوط أو منع اجتماع عام يخل بالأمن أو فض مظاهرة وتفريغ متجمهرين أو إيقاف عرض فيلم أو مسرحية لاحتمال إخلال ذلك بالنظام العام، القرار الفردي فإنه في الغالب ما يصدر بعد وقوع واقعة معينة، ويقصد علاج آثارها أو منع هذه الآثار أن تقع وتتفاقم. وتصدر سلطات الضبط الإداري هذه الأوامر والنواهي طبقاً لأحكام القوانين واللوائح وفي معظم الاحوال تنفيذاً لهذه الأحكام.

المطلب الثالث

استخدام القوة المادية (التنفيذ الجبري)

وهو قيام الادارة بتنفيذ قرارتها بشكل مباشر وباستخدام قوة الجبر والاكراه وهو صورة لامتياز التنفيذ المباشر التي تتمتع به الإدارة ومضمون ذلك ان يكون للإدارة سلطة التنفيذ جبراً دون اللجوء الى القضاء ، وهذا امتياز تنفرد به الادارة أي أن الأفراد لا يتمتعون بهذا الامتياز، إذ لا يستطيع أي فرد أن يقرر حق نفسه ثم يتولى اقتضاءه من المدين، وإنما يجب عليه أن يلجأ إلى القضاء لاستصدار حكم بحقه، ثم للتنفيذ جبراً على المدين تنفذاً لهذا الحكم وبواسطة السلطة العامة. فإذا اصدرت الادارة لائحة او قرار اداري، فإنه يفترض امتثال الافراد لهذه اللائحة او القرار وتنفيذه في الاحوال التي يتطلب منهم تنفيذه فإن لم يمتثلوا وينفذوا طواعية، تقوم الإدارة بالتنفيذ جبراً وبالقوة الجبرية.

ويجب عدم اللجوء إلى التنفيذ الجبري، إلا بعد إعلان الأفراد بالأمر الإداري ومطالبتهم بالتنفيذ رضاءً وطواعية، فإن امتنع الأفراد عن التنفيذ الرضائي جاز لهيئات الضبط الإداري التنفيذ بالقوة الجبرية، وان يكون للإدارة اللجوء الى أسلوب التنفيذ الجبري، عندما يكون الطريق الوحيد الحماية النظام العام بعناصره الثلاثة.

المبحث الثالث

حدود سلطات الضبط الإداري

بعد ان تعرفنا على مفهوم الضبط الاداري ووسائله وسلطات هيئات الضبط الاداري في هذا المجال، فإنه لابد من الاشارة الى القناعة الراسخة لدى الفقه والقضاء الاداري بضرورة خضوع تدابير الضبط الاداري لمجموعة محددات وضوابط، تؤمن انفاذها لأغراضها في المحافظة على النظام العام، وتحصنها من الانحراف نحو المساس بحقوق وحريات الافراد.

وفي هذا المجال نبين حدود سلطات الضبط الإداري في الأوقات العادية ثم نعرض الحدود هذه السلطة في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

الضبط الاداري نشاط تقوم به الادارة الى جانب انشطة اخرى، وهو يخضع لما تخضع له من اعمال الادارة جميعاً **الخضوع لحكم القانون**، اي لمبدأ المشروعية ،ويعني خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد في الدولة بمختلف مراتبه ابتداءً من الدستور وانتهاءً بالأنظمة سواء تلك التي تصدر عن جهة ادارية اعلى او من ذات الجهة الادارية. فإذا كانت الدساتير والقوانين تخول السلطة التنفيذية باعتبارها جهة الادارة في الدولة، صلاحية تنظيم نشاط الافراد والتدخل في شؤونهم عن طريق وضع القيود والمحددات على انشطتهم وحرياتهم، حتى يصل الامر الى الانتقاص من بعض حقوقهم، في إطار المحافظة على النظام العام، فإن كل ذلك مشروط **بالخضوع لقواعد المشروعية** التي تحكم القرارات الادارية وكل انشطة الادارة الاخرى، والا فإن عدم التزام الادارة بمراعاة المشروعية في اجراءاتها الضبطية، وعدم امتثالها لحكم القانون يترتب عليه بطلان تصرفاتها، وبالتالي تكون مسؤولة قانوناً عن التعويض عن هذه الاجراءات المخالفة للقانون.

والخضوع للرقابة القضائية: لضمان خضوع سلطات الضبط الاداري لحكم القوانين والتزامها حدود المشروعية، تتقرر رقابة القضاء الاداري على تصرفات واجراءات سلطات الضبط الاداري، وتنصب هذه الرقابة على مختلف جوانب الاجراءات الضبطية، فهي في الاصل قرارات إدارية يجب ان تتوفر فيها العناصر المكونة للقرار الإداري من اختصاص، شكل، سبب، محل، هدف، ومن ثم فإن القاضي الإداري يتولى فحص الإجراء الضبطي للتأكد من توفر اسبابه واهدافه وما اذا كان ضروريا ولازما ومشروعا لتحقيق الهدف .

المطلب الثاني

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد تمر الدولة بظروف استثنائية، تتطلب وسائل استثنائية لغرض مواجهتها، ومنها اعلان حالة الطوارئ وتخويل الحكومة سلطات واسعة لغرض درء الخطر عن الدولة في ظل احوال الطوارئ، وحالة الطوارئ هي نظام قانوني يخضع للدستور والقانون رغم طابعه الاستثنائي، لذا فقد درجت الانظمة القانونية على تنظيمه في تشريعات خاصة ولا يلجأ إلى هذه التشريعات إلا عند قيام الظروف الاستثنائية التي تستوجب اللجوء اليها ،وتقوم هذه التشريعات عادة بتحديد الحالات التي تستوجب إعلان حالة الطوارئ والصلاحيات التي تمنحها للسلطات القائمة عليها والعقوبات التي يتعرض لها من يخالف الأوامر والنواهي من المواطنين وغيرهم وكذلك الجهات القضائية التي تتولى النظر في هذه المخالفات، وبما انه لا يمكن تصور كل الظروف الاستثنائية التي يمكن للدولة ان تتعرض لها، تفوض السلطة في يد الحكومة وحدها لكفالة سرعة التصرف وبحزم.

مقتضى الكلام اعلاه ضرورة توسيع سلطات الادارة في ظل الظروف الاستثنائية غير ان ذلك لا يعني خروجها تماما عن المشروعية ولا اعفاءها من الرقابة القضائية اضافة الى الرقابة البرلمانية .

سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية في العراق :عرف العراق نظرية الظروف الطارئة او الاستثنائية ،من خلال التنظيمات القانونية المختلفة لهذه الحالة، وصدرت قوانين الطوارئ في تاريخ العراق فهو قانون السلامة الوطنية رقم(٤) لسنة ١٩٦٥والذي استمر نافذا حتى٢٠٠٣/٤/٩، وقانون التعبئة لسنة ١٩٧١، وقانون الدفاع المدني لسنة ١٩٧٨، وقانون الاستعانة الاضطرارية لسنة ١٩٦١ ، وقد الغيت بصدور القانون النافذ حاليا وهو قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١)لسنة ٢٠٠٤ .

أما في ظل دستور سنة ٢٠٠٥، فإن المادة(٦١/ تاسعا)من الدستور نظمت اعلان حالة الطوارئ على الشكل التالي:"١- تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء الى البرلمان لغرض اعلان حالة

الطوارئ، مع عدم اشتراط توفر اي اسباب محددة. ٢- موافقة البرلمان على اعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين من الاعضاء الحاضرين والاعلان يكون لمدة ٣٠ يوما قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة. ٣- منح رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة البلاد اثناء حالة الطوارئ ويكون ذلك بقانون ، وعند انتهاء حالة الطوارئ توجب على رئيس الوزراء عرض الاجراءات التي اتخذها في تلك الفترة على البرلمان".

وعند انتهاء حالة الطوارئ يجب عرض الإجراءات المتخذة خلال تلك المدة على البرلمان (١٥) يوما، أي أن المشرع الدستوري العراقي أخضع هذا القرار لرقابة البرلمان باشتراطه (أغلبية الثلثين) وهذا يمثل الرقابة السياسية.