Tikrit University Journal For Rights Year (9) Vol (9) NO (2) Part (1) (2024) 307-341

ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

Management means to protect the public economic order in Iraq

Professor .Dr. Alyaa Ghazi Moussa
College of Law, Tikrit University, Salahaddin, Iraq

aleaGazi@tu.edu.iq

Researcher. Ammar Khairallah Ragab
College of Law, Tikrit University, Salahaddin, Iraq

ammarkh02@gmail.com

Article info.

Article history:
- Received 17 January 2024
- Accepted 11 March 2024
-Available online 1 December 2024

Keywords:

- General economic system

Abstract: The economic political and social developments that the world has witnessed have led to many countries witnessing a shift in the role they play from the concept of the guardian state to the concept of the intervening state, especially in the economic field, as the activity of public administration expanded, public facilities increased, and the scope of the discretionary authority granted to them to achieve Its economic goals, and it has become a prominent role in protecting some economic goals that have turned into a new element of the public order that the administration is obligated to protect through its control activity. Because of the flexibility of the concept of public order due to its connection to the customs and customs of society and the interests it aspires to in light of the philosophy of the political system in the state, which cast a shadow on its legal system through the enactment of legislation that regulates the authority of the administration in this area and the scope of its authority, as the bodies that exercise this function and their jurisdictions have multiplied and varied, so they appeared New bodies specialized in this field have been authorized by the legislator to resort to

many means, in order to ensure their effectiveness in this aspect and to perform their function.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

وسائل الادارة لحماية النظام العام الاقتصادي في العراق

أ.د. علياء غازي موسى
كلية القانون، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

aleaGazi@tu.edu.iq

الباحث. عمار خيرالله رجب

كلية القانون، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

ammarkh02@gmail.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ١٧/ كانون الثاني/ ٢٠٢٤
- القبول : ١١ / اذار/ ٢٠٢٤
- النشر المباشر: ١/ كانون الاول/٢٠٢٤

الكلمات المفتاحية :

- **النظام العام الاقتصادي**

الخلاصة: لقد كان من شأن التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي شهدها العالم ا تشهد العديد من الدول تحولا في الدور الذي تلعبه من مفهوم الدولة الحارسة الى مفهوم الدو المتدخلة ولا سيما في المجال الاقتصادي ,اذ توسع نشاط الإدارة العامة وازدادت المرافق العا وتوسع نطاق السلطة التقديرية الممنوحة لها لتحقيق اهدافها الاقتصادية, وأصبح لها دور بارز ف حماية بعض الأهداف الاقتصادية التي تحولت الى عنصر جديد من عناصر النظام العام الذ يحتم على الإدارة حمايته من خلال نشاطها الضبطي, بسبب مرونة مفهوم النظام العام لارتباط بعادات المجتمع واعرافه والمصالح التي يصبو اليها في ظل فلسفة النظام السياسي في الدو والذي القى بظلاله على نظامها القانوني من خلال سن التشريعات التي تنظم سلطة الإدارة ف هذا المجال ونطاق سلطتها حيث تعددت وتنوعت الهيئات التي تمارس هذه الوظيفة واختصاصا , فظهرت هيئات جديدة متخصصة في هذا المجال خولها المشرع اللجوء الى وسائل عديدة, م اجل ضمان فاعليتها في هذا الجانب وتأدية وظيفتها تلك.
© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : إن التطور الكبير الذي طرأ على دور الدولة الحديثة والتحول من مفهوم الدولة الحارسة الى مفهوم الدولة المتدخلة جاء كنتيجة طبيعية لعجز المذهب الفردي الحر الذي يقوم على مبدا الحرية الاقتصادية في تحقيق نوع من الحماية للأفراد وهو ما ساهم في تطور النظام العام، اذ ان ما شهدته بدايات القرن العشرين من احداث اقتصادية تمثلت بالثورة الصناعية في دول اوربا وتطور وسائل الانتاج والاعتماد على الآلات وتسريح اليد العاملة وظهور الأزمة الاقتصادية العالمية في عام ١٩٢٩ جعل الدول تتدخل في مجالات كثيرة من أجل اعادة بناء المجتمع اقتصادياً واجتماعياً واصبح لها دوراً ريادياً

في تنمية وزيادة الناتج القومي ودخل الفرد عن طريق التأثير في توجيه الاقتصاد الوطني الوجهة الصحيحة، وهو ما أدى الى ظهور النظام العام الاقتصادي كأحد عناصر النظام العام غير التقليدية .

اهمية البحث :ان تدخل الدولة في مجالات كانت مقتصرة على النشاط الفردي من اجل تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي يعود الى المشكلات الاقتصادية التي ذكرناها قبل قليل بالإضافة الى رغبتها في توجيه الاقتصاد بالشكل الذي يؤدي الى تحقيق الاهداف المرسومة وفق الفلسفة السائدة فيها ,الامر الذي ترك أثره الواضح على اختصاصات ونشاطات هيئات الضبط الإداري ,اذ ان العوامل الاقتصادية تلعب دوراً مهما في تطور مفهوم النظام العام والذي يتصل بدوره بسياسات اقتصادية دائمة التغير والتطور ولا يقتصر فقط على العوامل الاجتماعية.

اشكالية البحث: وتتجلى مشكلة البحث في انه ومن اجل بيان مدلول النظام العام الاقتصادي ووسائل الادارة لحمايته في العراق فأن ذلك يتطلب منا الإجابة على التساؤلات التي يثيرها هذا الموضوع والتي تتمثل في ما هو مفهوم النظام العام الاقتصادي كهدف للضبط الإداري؟ وعلاقته بالعناصر المادية الاخرى للنظام العام؟ وما هي مجالاته ؟ وما هو دور الادارة في حمايته في المحاور والمجالات التي يتألف منها هذا العنصر من عناصر النظام العام , وماهي وسائلها في ذلك ؟.

منهجية البحث: سيتم دراسة الموضوع من خلال اعتماد المنهج التحليلي من خلال بيان مفهوم النظام العام الاقتصادي والاختلافات الفقهية في هذا الصدد ,وابراز اهم صوره ومجالاته ووسائل الادارة لحمايته, مع بيان موقف المشرع العراقي بخصوص تنظيمه لحمايته في اطار نشاط الادارة في مجال الضبط الاداري, ومن ثم تحليل موقف المشرع العراقي وبيان مواطن القوة والضعف والوقوف عليها وبيان مدى التناغم والتناسق فيما بينها وبين الواقع.

هيكلية البحث: لغرض الاحاطة بموضوع بحثنا (وسائل الادارة لحماية النظام العام الاقتصادي في العراق) سنقسم بحثنا الى مطالبين نتناول في الاول مفهومه ونتناول في المطلب الثاني وسائل حمايته, ونختم بحثنا بخاتمة تتضمن اهم ماتوصلنا اليه من نتائج ومقترحات التي تخص موضوع بحثنا .

المطلب الأول

مفهوم النظام العام الاقتصادي

ان بيان مفهوم النظام العام الاقتصادي بعدّه أحد العناصر المادية المهمة غير التقليدية التي يتألف منها النظام العام والذي تسعى سلطات الضبط الإداري الى حمايته يستلزم وضع تعريف له وبيان وجه العلاقة مع عناصر النظام العام الاخرى وتمييزه عما يشتبه به من مصطلحات اخرى وهو ما سنتناوله في الفروع التالية نخصص الاول لبيان تعريفه والثاني لبيان علاقته مع العناصر التقليدية الاخرى للنظام العام، تمييزه عما يشتبه به.

الفرع الأول

معنى النظام العام الاقتصادي

ولغرض بيان معنى النظام العام الاقتصادي لابد لنا بيان المعنى اللغوي والاصطلاحي وكالاتي:-

اولا: المعنى اللغوي:- من اجل الوقوف على معنى مصطلح (النظام العام الاقتصادي) ,لابد من بيان المعنى اللغوي لهذا لمصطلح ومن ثم صياغة التعريف المطلوب له , ان كلمة نظام هي كلمة مفردة وجمعها نظم ويراد بها السلك الذي يجمع وينظم به اللؤلؤ وكل خيط ينظم به لؤلؤ او غيره فهو نظام , والنظام ما نظمت فيه الشيء من خيط او غيره وكل شعبه منه ,واصل نظام وبابه ضرب (ونظم تنظيماً)[١], وجمعها أنظمة ونظم واناظم[٢].

وكلمة (نظام) هي مصدر من الفعل (نظم) بفتح النون والظاد والميم، وهي تدل على تأليف شيء حديث يقال نلت الحرز نظماً او نظمت الشعر[٣]، والنظام: الاتساق او النهج فيقال ما يزال على نظام واحد، أي على سياق ونهج غير مختلف[٤].

اما العام لغةً فهو اسم فاعل من عَمَّ يعمُ بمعنى شامل يقال عمّهم بالعطية أي: شمل بها الجماعة, وكذلك يقال: عمّنا هذا الامر، يعمنا عموماً، والعامة ضد الخاصة, اذا أصاب القوم اجمعين[٥], فالعام لغةً هو شمول امر لمتعدد سواء كان لفظاً او معنى[٦].

اما(الاقتصاد) لغةً هي مصدر من الفعل (قصدَ) والقصد: اتيان الشيء, وبابه ضرب, وتقول (قصده) وقصد له وقصدَ اليه، كله بمعنى واحد، والقصد بين الاسراف والتقتير يقال فلان مقتصد في النفقه[7].

---

(١) محمد بن ابي بكر بن عبدالقادر الرازي: مختار الصحاح، ط١، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٧٩، ص٦٦٧.
(٢) محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منصور الرويفقي، لسان العرب، دار صاد، ط٣، ١٢٢٠، بيروت. ١٩٩٣، ص٥٧٨.
(٣) اعمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي أبو الحسن: معجم مقاييس اللغة، ج١، دار الفكر للطباعة، دمشق، ١٩٧٩، ص٤٤٣.
(٤) احمد بن محمد بن علي الفيومي: المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، ج٢، المكتبة العلمية، بيروت، ص٦١٢.
(٥) محمد بن ابي بكر بن عبدالقادر الرازي، مصدر سابق، ص٤٥٦.
(٦) إسماعيل بن حماد الجوهري: الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية ، ط٤،ج٥ , دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٧، ص١٩٩٣.
(7) د. كريم مهدي الحسناوي: مبادئ علم الاقتصاد، ط١، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص٢.

ثانيا: المعنى الاصطلاحي:- أما اصطلاحاً فقد عُرف مصطلح (الاقتصاد) تعاريف عديدة منها (دراسة اختيار الفرد والمجتمع توظيف الموارد النادرة ذات الاستخدامات البديلة لإنتاج السلع المختلفة، وكيفية توزيع هذه السلع للاستهلاك الحاضر والمستقبل بين مختلف الافراد والجماعات في المجتمع)، وكذلك (العلم الذي يدرس الرفاهية الاقتصادية)[1], ومن خلال هذه التعاريف الفقهية لمصطلح (الاقتصاد) يتبين لنا اهميتة لاستقرار المجتمع وتطوره مما ولد الحاجة الى تنظيم هذا النشاط من قبل الدولة عند ممارسته من قبل الافراد عن طريق النشاط الضبطي للإدارة على الرغم من ان معظم الدساتير قد كفلت للأفراد الحرية الاقتصادية من حيث التملك والعمل وانتقال الايدي العاملة ورؤوس الاموال والبضائع[2], إلا ان هذه الحرية يجب ان لا تتعارض مع مصالح المجتمع واستقراره لأن القول بخلاف ذلك يؤدي الى التمايز الطبقي وتحكم سيطرة احد الطبقات بالأخرى وهي الطبقة المنتجة على حساب المستهلكة بالإضافة الى تعذر اشباع الحاجات الاساسية في ظل ندرة الموارد المتاحة.

وتعد حماية النظام العام الاقتصادي الاساس الذي تستند اليه الادارة في تدخلها عن طريق نشاطها الضبطي في تقييد الحريات الفردية في المجال الاقتصادي من اجل ضمان حسن سير العمل في السوق الاقتصادية ومن أجل ضمان عدم المساس بإشباع الاحتياجات الضرورية والحيوية لإفراد المجتمع والتي يترتب على عدم اشباعها حدوث اضطرابات داخل اوساط المجتمع تلقي بعواقبها على امنه واستقراره والتي لا تقل شأناً عن الاخلال بعناصر النظام العام التقليدية[3]، وقد بلغ هدف حماية النظام العام الاقتصادي من الاهمية التي جعلت البعض يذهب الى انه محور العلاقة بين الحياة الاقتصادية ونشاط الادارة العامة التي ينظمها القانون الاداري[4] , ذلك ان العوامل الاقتصادية تلعب دوراً مؤثراً في النظام العام وتطوره والذي يتصل بدوره بسياسات اقتصادية دائمة التغير والتطور ولا يقتصر فقط على العوامل الاجتماعية[٥].

ان منح الادارة اختصاص ضبط النشاط الاقتصادي من خلال اعطائها الضوء الاخضر لتقييد بعض الحريات الفردية في هذا المجال يعد خطوة ايجابية تسهم في تجنيب افراد المجتمع لمشاكل اقتصادية تلقي بضلالها على استقراره وازدهاره وبذلك أمسى النظام العام الاقتصادي أحد العناصر المادية للنظام العام والتي لا تقل شأناً في اهمية حمايتها والمحافظة عليها عن العناصر المادية التقليدية الاخرى.

---

(1) د. سعد بن حمدان الحياني: مبادئ الاقتصاد الاسلامي، بلا طبع ونشر، ٢٠٠٧، ص٤.
(2) ينظر المواد (٢٢) و (٢٣) و (٢٤)، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(3) القاضي د. حبيب ابراهيم حماده الدليمي : حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية- دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥,ص١٤٣.
(4) د. محمد مصطفى الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري – دراسة مقارنة, ط١, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٣ ,ص٧٤.
(٥) محمد ابو بكر عبدالمقصود: سلطة الادارة بين التقييد والتقدير، ط١، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص١٧٠.

إن الاقرار بأهمية هذا العنصر من عناصر النظام العام غير التقليدية جعل جانب كبير من الفقه والقضاء يتجهان الى تبني فكرة انتهجها المشرع في العديد من البلدان في استحداث سلطات ضبط إداري تحظى بنوع من الاستقلال عن الإدارة للقيام بهذه المهمة التي تنهض ويظهر دورها عند ممارسة الافراد الفعاليات الاقتصادية الخاصة التي تلقي على عاتق تلك السلطات التعامل معها من اجل تحقيق هدف واحد الا وهو السهر على حماية المجتمع من الاضطرابات الاقتصادية كأحد صور حماية النظام العام المادية التي لا تقل خطورة عن الصور الأخرى[1], ولوضع تعريف للنظام العام الاقتصادي لابد من بيان موقف المشرع وآراء القضاء والفقه بهذا الصدد:

أولاً: التعريف التشريعي للنظام العام الاقتصادي: ان اهم ملاحظة ننطلق منها في محاولتنا وضع تعريف للنظام العام الاقتصادي, البحث في التشريعات لنرى هل ان المشرع قد تطرق الى هذا الأمر من عدمه؟ إذ انه ومن خلال البحث في التشريعات العراقية لم يلفت نظرنا وجود نص تشريعي تصدى فيه المشرع لتعريف هذا المصطلح غير انه يمكننا القول ان المشرع العراقي قد اشار في العديد من النصوص التشريعية الى قواعد هذا العنصر من عناصر النظام العام غير التقليدية، وهو كما اسلفنا سابقاً مسلك جدير بالإشادة والتأييد , حيث يجدر بالمشرع قدر الإمكان الابتعاد عن وضع التعاريف للمصطلحات القانونية من اجل عدم إضفاء طابع الجمود عليها ووضعها في قالب محدد يجعلها قاصره عن الإيفاء بمتطلبات تطور الحياة.

لقد تناول المشرع العراقي مجموعة من قواعد النظام العام الاقتصادي بصورتيه الحمائي والتوجيهي عدة نصوص, وفيما يتعلق بالجانب الحمائي نجد ان هنالك العديد من التشريعات التي صدرت وتناول فيها المشرع العراقي هذا الجانب مثل قانون حماية المستهلك رقم ١ لسنة ٢٠١٠[2]، والتي يهدف المشرع فيها الى حماية المستهلك في علاقته مع المجهز والمعلن بخصوص السلع والخدمات من الغش والتضليل ومخالفة قواعد الإنتاج او الاستيراد او التسويق او الانتقاص من المنافع لتلك السلع والخدمات والتركيز على توافر تلك السلك ومنع احتكارها والتلاعب في أسعارها والنص على العديد من الإجراءات الكفيلة بتحقيق هذه الحماية.

اما في الجانب الآخر من جوانب النظام العام الاقتصادي وهو الجانب التوجيهي فأن جميع النصوص التشريعية التي نظم فيها المشرع قيام الإدارة بضبط النظام العام الاقتصادي في الدولة من حيث انشاء الأجهزة الإدارية التي تقوم بهذا النشاط واختصاصاتها والتي تتطرق الى مهامها ورقابتها تعد من قبيل النصوص التوجيهية[3]، ومن التشريعات الأخرى في هذا الجانب قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل[4]، والتي يهدف فيهما المشرع الى تحقيق المصلحة العامة من خلال تطوير القطاع الخاص

(1) د. حسام مرسي: سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري, (دراسة مقارنة في الفقه الوضعي والفقه الإسلامي), ط١, دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, ٢٠١١, ص١٥٩.
(2) للتفصيل ينظر المادة (٢) من قانون حماية المستهلك رقم ١ لسنة ٢٠١٠ .
(3) خالد ممدوح إبراهيم: ابرام العقد الالكتروني (دراسة مقارنة) , ط١, دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, ٢٠١٦, ص٣٧.
(4)للتفصيل ينظر المادة (٢) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

ومنحه الفرصة للمشاركة في عملية التنمية الاقتصادية وفسح المجال له لولوج المشاريع والمجالات التي يحتاجها الاقتصاد الوطني ومنحه التسهيلات اللازمة لذلك في اطار الفلسفة السائدة في الدولة وبرامجها الاقتصادية.

ثانياً: التعريف القضائي للنظام العام الاقتصادي: لم نجد من خلال بحثنا في قرارات القضاء بنوعيه العادي او الاداري قراراً قضائياً تصدى فيه القضاء لمهمة صياغة تعريف لمصطلح النظام العام الاقتصادي، الا انه لابد لنا من ان نشير الى ان القضاء في العديد من الدول ولا سيما فرنسا بعّدها مهد القانون والقضاء الإداريين قد اعترف لسلطات الضبط الإداري بالحق في التدخل للحفاظ على النظام العام الاقتصادي بعدّه احد اغراض النظام العام , حيث اقر القضاء الاداري في العديد من القرارات الصادرة عنه بسلطة الهيئات الادارية المستقلة بالتدخل لحماية النظام العام الاقتصادي وعلى العلاقة بين الضبط الاداري وبين النظام العام الاقتصادي[1].

وبالرجوع الى احكام القضاء الإداري القليلة في هذا الشأن في العراق وذلك نظراً لحداثة تجربة العراق في هذا المجال كونه والى زمن غير بعيد كان يعد من بلدان القضاء الموحد، نجد ان تلك الاحكام تساير هذا التوجه الذي تكلمنا عنه قبل قليل حيث قضت محكمة القضاء الإداري في احد الدعاوى بأن (القرار الصادر من المدعى عليه (محافظ نينوى/ اضافة لوظيفته) بمصادرة المواد المضبوطة والمدرجة في عريضة الدعوى، تجد المحكمة ان هذا القرار موافق للقانون ولا يتضمن أي سبب من اسباب الطعن المنصوص عليها في المادة (٧/ ثانياً/هـ) من قانون مجلس شورى الدولة ذلك ان المدعي وهو مصري الجنسية قد خزن المواد المذكورة في احد الدور وهي بكميات كبيرة ولم يصرح بها للجهات ذات الاختصاص حتى يمكن ان يكون خزناً مشروعاً ولأغراض التجارة لذا يأخذ الخزن وصف الاحتكار ويكون من المخالفات في قضايا السوق)[2].

ثالثاً: التعريف الفقهي للنظام العام الاقتصادي: سبق وان اشرنا الى ان اتساع تدخل الدولة في مختلف الانشطة في منتصف القرن العشرين ومن اهمها النشاط الاقتصادي الذي يعكس مدى استقرار الاوضاع الاجتماعية والسياسية داخل الدولة الدور الكبير في ظهور النظام العام الاقتصادي مما ادى الى نشأة قانون اداري اقتصادي او الى تبلور الوجه الاقتصادي للقانون الاداري، والذي يتجسد بتدخل الادارة من خلال سلطتها في مجال الضبط الاداري في المجالات الاقتصادية المتنوعة، ذلك ان الاقرار بحرية الافراد في هذا المجال بصورة مطلقة من الممكن ان يؤدي الى تعرض اقتصاد الدولة لمشاكل عدة تؤثر سلباً على تطور المجتمع واستقراره [3].

---

(1) د. محمد ابو بكر عبدالمقصود, مصدر سابق, ص١٧٦.

(2) قرار محكمة القضاء الاداري المرقم ١٣٢/قضاء اداري/ ١٩٩٤ في ١٩٩٤/١٢/٢٤ نقلاً عن فوزي حسين سلمان الجبوري, الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ١٩٩٧,ص٨٠.

(3) د. محمد مصطفى الوكيل, مصدر سابق, ص٧٤.

ويرى الفقهاء ان للنظام العام الاقتصادي معنى في اطار القانون العام يختلف عن معناه في اطار القانون الخاص، ذلك ان معناه في القانون الخاص يتمثل في مجموعة القيود التي ترد على حرية التعاقد وان هذه القيود المتمثلة بالنظام العام عديدة ومتنوعة وهي في حالة ازدياد من خلال النصوص التشريعية التي تقررها انسجاماً مع تطورات الحياة الاقتصادية [1], وهو على نوعين، نظام عام اقتصادي موجه يهدف الى حماية المصلحة العامة بشكل عام وتكون النصوص التشريعية التي تكرس هذا النوع من النظام فيها تركيز على حماية المصلحة العامة وتتجاوز المصلحة الخاصة وبالتالي لا يحق لأطراف العقد التنازل عن تطبيق تلك النصوص في التعاقد لأنها تتعلق بالمصلحة العامة وان أي اتفاق خلاف ذلك يكون مصيره البطلان[2] ,مثل القواعد المحددة لأجور العمل.

اما النظام الحامي فيهدف المشرع من خلاله الى حماية الطرف الضعيف في توازن القوى بين اطراف العقد وبالتالي يجوز الاتفاق على التنازل عن هذه الحماية بين اطراف العقد مثل قواعد التأهيل المهني للعمال[3].

اما في مجال القانون العام فأن الفقهاء يذهبون الى ان فكرة النظام العام الاقتصادي تقوم على اساس ان الحرية الاقتصادية للأفراد لم تعد كافية لضمان الامن الاجتماعي وان مخاطر الاضطرابات الاجتماعية هي التي كانت سبباً لتدخل الدولة في القطاعات التي كانت محرمة عليها الا في اوقات الازمات وهي الاضطرابات الاقتصادية الماسة بالنظام العام الاقتصادي التي يتدخل الضبط الاداري للوقاية والحد منها[4],وهو ما جعل البعض من الفقهاء يذهب الى تعريف النظام العام الاقتصادي من وجهة نظر اقتصادية وليست قانونية , وان تدخل الدولة هو الوسيلة الوحيدة الذي يمكن ان تعالج انعدام التوازن والاختلال الاقتصادي والاجتماعي، ومن اجل اثبات اصل النظام العام الاقتصادي فانه يتم التمييز بين العناصر التقليدية والعناصر الجديدة للنظام العام وبالتالي يعرف الضبط الاقتصادي بأنه– تنظيم النشاطات الاقتصادية من اجل خلق واحترام النظام العام الاقتصادي [5], , كما عرف بأنه (تدخل الدولة في القطاعات الاقتصادية لتجنيب المجتمع والاقتصاد المخاطر التي يمكن ان تحدث جراء تبني التحررية في ممارسة النشاطات الاقتصادية) [6], وعرف ايضاً بانه تدخل الدولة في القطاعات الاقتصادية والتي كانت محرمة عليها الا في اوقات الازمات من اجل مواجهة الاضطرابات الاقتصادية

(1) د. سعاد الشرقاوي: القانون الاداري, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٨٤ , ص١٤٤.
(2) بن مسعود احمد: تجليات فكرة النظام العام الاقتصادي, بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية, جامعة زيان عاشور , الجزائر م١٥, ع١, ٢٠٢٢, ص١٢٠٠.
(3) د.عادل السعيد محمد ابو الخير : البوليس الإداري, ط١, دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, ٢٠٠٨, ص٢٠٣.
(4) صلاح الدين بوعقال ومحمد بوخاري: التوسع في فكرة النظام العام في نطاق الضبط الاداري, رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة العربي بن مهيدي, الجزائر, ٢٠٢١, ص٧٧.
(5) بن مسعود احمد, مصدر سابق, ص١٢٠١.
(6) د. يوسف حسن البشر: مبادئ القانون الاداري, كلية القانون, جامعة النيل, السودان, بلا دار نشر, ص٩٤, نقلاً عن حازم محمد حسن: فكرة النظام العام الاقتصادي وتطبيقاته في العراق, دراسة مقارنة, دكتوراه, كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة كركوك, ٢٠٢٢, ص٣٨.

في النظام العام ودرأ مخاطر الاضطرابات الاجتماعية[1]، كما عرف بأنه تنظيم الدولة وتحت ضغط الظروف الاقتصادية والاجتماعية للعلاقات والموضوعات ذات الطبيعة الاقتصادية من خلال وظيفتها في مجال الضبط الاداري بعدّها احد عناصر النظام العام[2].

ويذهب بعض الباحثين الى انتقاد هذه التعاريف كونها قد اشارت الى تدخل الدولة من خلال النشاط الضبطي للإدارة في جميع القطاعات الاقتصادية, في حين ان الواقع العملي وبالرجوع الى اصل نشأة النظام العام الاقتصادي كأحد عناصر النظام العام تبين ان مضمونه يتضمن جزء ضيق من القطاعات الاقتصادية[3].

ومن خلال استعراض تلك التعاريف سنقوم بوضع تعريف للنظام العام الاقتصادي من قبلنا حيث يمكن تعريفه بانه– تدخل الدولة بتنظيم بعض الموضوعات والعلاقات ذات الطبيعة الاقتصادية من خلال وظيفتها في مجال الضبط الاداري وقيامها بتقييد بعض الحريات الفردية من اجل ضمان حماية النظام العام تحقيقا للمصلحة العامة التي تمليها عوامل اجتماعية واقتصادية ضرورية لاستقرار المجتمع من الاضطرابات التي تهدده.

الفرع الثاني

علاقة النظام العام الاقتصادي بالعناصر الأخرى للنظام العام وتمييزه عا يشتبه به

ان بروز النظام العام الاقتصادي كعنصر مهم من عناصر النظام العام يتجسد من خلال تدخل الدولة في القطاعات الاقتصادية ووضعها ضوابط وقواعد من خلال التشريعات الاقتصادية التي تسنها السلطة التشريعية فيها والتي تحفظ للمجتمع قدراً من الاستقرار والتماسك، اذ ان النظام العام الاقتصادي لا يمكن ان يتحقق ويسود بمعزل عن عناصر النظام العام الاخرى، والتي يرتبط بعلاقة وثيقة بأغلبها, لذا سنتناول في هذا الفرع علاقة النظام العام الاقتصادي مع بقية العناصر , وتمييزه عما يشتبه به في في النقطتين التاليتين: –

اولاً: علاقة النظام العام الاقتصادي مع عناصر النظام العام الاخرى: اذ يرتبط النظام العام الاقتصادي بصلة وثيقة مع عناصر النظام العام التقليدية الاخرى ولأهميتها سنتناولها تباعا:

١– علاقة النظام العام الاقتصادي مع الامن العام: ان فكرة الامن العام تتمثل بذلك القدر من الاطمئنان الذي يجب ان تضمن الدولة توافره لأبناء المجتمع على كافة الأصعدة، دون ان يقتصر على جانب واحد من جوانب الحياة[4], وبالتالي تكون امام عدة أوجه للأمن منها، الامن الصحي والبيئي والثقافي والغذائي.. الخ, ولا يمكن ان نستثني الجانب الاقتصادي من تلك الجوانب, ويذهب بعض الفقهاء الى القول بأن مفهوم الضبط الإداري بتطبيقه على الجانب الاقتصادي فأنه يطغى على جميع الجوانب

(1) د. عادل السعيد محمد ابو الخير, مصدر سابق, ص١٩٩ .
(2) د. سعاد الشرقاوي, مصدر سابق, ص٢٠٩.
(3) حازم محمد حسن, مصدر سابق, ص٣٩.
(4) محمد سويلم: سلطة الإدارة في حماية النظام العام الاقتصادي، اطروحه دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر،٢٠١٧ , ,ص١٥٠.

الأخرى التي يتناولها النشاط الضبطي للإدارة, ذلك ان الضبط الإداري اما ان يكون وقائياً في صورة منع الاضطرابات او علاجياً في صورة استعادة النظام اما صورة القمع (العقاب) فهي مستوحاة من الضبط القضائي, فالضبط الإداري في المجال الاقتصادي يظهر بصوره السابقة (الوقائية) واللاحقة (الردعية)[1].

ان النظام العام كما أشرنا سابقاً يتسع ليشمل عنصراً جديداً هو النظام العام الاقتصادي والذي يستهدف اشباع حاجيات ضرورية او ملحة للأفراد ينتج عن عدم اشباعها حدوث اضطرابات وقلاقل لا تقل خطورةً عن الاضطرابات الخارجية التي تؤثر على النظام العام في مفهومه التقليدي فالكثير من الاضطرابات تكون ذات أسباب اقتصادية[2], ذلك ان ترك النشاط الاقتصادي بيد الافراد وإتاحة الحرية المطلقة لهم في هذا المجال يعرض المجتمع والاقتصاد الى مشاكل ومخاطر اقتصادية واجتماعية كبيرة وزعزعة للأمن في صورته الاقتصادية[3], وبهذا تكون الاضطرابات الناتجة عن اختلال الوضع الاقتصادي مصدر قلق يهدد الامن العام ان هي تطورت وتوسعت, ومن هنا كانت هنالك علاقة وثيقة بين الامن العام بعدّه احد عناصر النظام العام التقليدية والنظام العام الاقتصادي كعنصر حديث.

٢- علاقة النظام العام الاقتصادي مع الصحة العامة: اذ تعد حماية الصحة العامة ضمن الاهتمامات الأساسية للإدارة التي تنطوي على قيام الإدارة بالإجراءات اللازمة لوقاية الجمهور من خطر الامراض ومقاومة أسبابها, فالإدارة من واجبها مراعاة الحالة الصحية للمواطنين, والوقاية من الامراض التي تهدد المجتمع[4].

لقد كرس المشرع العراقي هذه الحماية ووسع من مجالها في قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ حيث تشمل الوقاية والتفتيش حول الظرف الصحية من خلال مراقبة المحلات لاسيما تلك التي تختص بتجهيز المواد الغذائية التي يستهلكها المواطنين مثل المخابز والمطاعم والمتاجر.. الخ[5], حيث تقوم سلطات الضبط الإداري المختصة بحماية الصحة العامة بدور كبير في هذا المجال يصل الى حد غلق المحلات التي تخل بالشروط الصحية المطلوبة, من خلال اعداد تقرير مفصل من قبل الفرق الصحية التي تقوم بالكشف على تلك المحلات ورفعه الى وزير الصحة او من يخوله لمدة ثلاثون يوماً مع فرض غرامة مالية على صاحب المحل المخالف[6].

وقد حدد قانون الصحة العامة الشروط الصحية المطلوبة في المحلات تتمثل بتوافر الشروط الصحية التي تنص عليها تعليمات وزارة الصحة والخاصة بالمحلات الغذائية بالإضافة الى حصول كل من صاحب الاجازة والعاملين في تلك المحلات العامة على دفتر صحي يؤيد سلامتهم من الامراض

---

(1) محمد سويلم, مصدر سابق, ص١٥١.
(2) د. محمد أبو بكر عبدالمقصود, مصدر سابق, ص١٧١.
(3) د. عادل السعيد محمد أبو الخير, مصدر سابق, ص١٩٨.
(4) د. صبري جلبي احمد عبدالعال: الحماية الإدارية للصحة العامة, دراسة تأهيلية مقارنة بالشريعة الإسلامية, ط١, مكتبة الوفاء القانونية, الإسكندرية, ٢٠١١, ص١٤.
(5) للتفصيل ينظر المادة (٣٥) من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١المعدل.
(6) المادة (٩٦/ اولاً ورابعاً), قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١.

الانتقالية وخلوهم من الجراثيم المرضية بعد اجراء الفحوص الدورية عليهم, بالإضافة الى توافر المساحة المطلوبة تبعاً لطبيعة العمل[1].

إن النظام العام الاقتصادي يلتقي في جانب منه مع الصحة العامة, حيث يوفر الحفاظ على الصحة العامة قدراً كبيراً في الحفاظ على سلامة المستهلك وحمايته كأحد محاور النظام العام الاقتصادي سواء كانت هذه الحماية من النواحي المالية بإقرار بعض الضمانات لصالح المستهلك او من النواحي الصحية بحمايته من بعض السلوكيات التي تسبب له الامراض, اذ ان الصحة العامة للمستهلك هدف من اهداف النظام العام الاقتصادي ولذا فأن سلطات الضبط الإداري المعنية بالحفاظ على النظام العام الاقتصادي وحمايته تتدخل من اجل حماية الصحة العامة في العديد من المجالات مثل تنظيم انتاج وبيع الادوية الى المواطنين واشتراطها مراعاة ان تكون المواد المستعملة صالحة للاستهلاك البشري[2], ولذا تقوم الإدارة بإصدار الأنظمة التي تهدف الى مراعاة نوعية ألمواد المستعملة في المجال البشري مثل تعليمات منح إجازة تأسيس مصنع او شركة لصناعة الادوية والمستحضرات الطبية ومواد التجميل الطبية رقم ٤ لسنة ١٩٩٩, بالإضافة الى الإجراءات الأخرى التي تتخذها سلطات الضبط الإداري والتي تولي اهتماماً بصحة المواطن كتلك التي تتخذها في مجال صناعة واستيراد وبيع وخزن الأغذية.

٣- علاقة النظام العام الاقتصادي بالسكينة العامة: ان مفهوم السكينة العامة ينطوي على معاني الهدوء والراحة التي يجب ان ينعم بها الافراد في المجتمع, من خلال اتخاذ الإجراءات والاحتياطات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء والجلبة داخل المناطق السكنية وفي الطرق العامة[3], والقضاء على مصادر وأسباب الازعاج والقلاقل التي تهدد الراحة العامة, ويقع على عاتق هيئات الضبط الإداري واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة من افراد الناس او من المصانع او المؤسسات المختلفة او الاشغال العامة بالإضافة الى مكافحة الضوضاء الصادرة عن وسائط النقل المختلفة[4].

ان العلاقة بين النظام العام الاقتصادي والسكينة العامة تتجلى في عدة مجالات منها ما هو متعلق بالقواعد العامة الواجب مراعاتها عند ممارسة الأنشطة الاقتصادية سواء في مجال الصناعة او التجارة او الزراعة والتي يندرج ضمنها ما هو خاص باحترام هذا العنصر من عناصر النظام العام (السكينة العامة)[5], وهنا فأن سلطات الضبط الإداري تضطلع بواجبات مراقبة تلك النشاطات الاقتصادية ولاسيما الصناعية منها للتأكد من عدم مخالفتها وعدم انتهاكها للنصوص القانونية والتنظيمية والتي تقضي بضرورة الحفاظ على السكينة العامة لأفراد المجتمع وعدم انتهاكها, والتي نظمها المشرع في قوانين عدة

(1) المادة (٣٤), قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١.
(2) للتفصيل ينظر المادة (٤٠) من قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٠ .
(3) د. محمد فوزي نويجي: الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري-دراسة مقارنة, ط١, دار الفكر والقانون, المنصورة, ٢٠١٦ , ص٦٧.
(4) د. مصباح عمر رمان التائب: حماية السكنية العامة- دراسة مقارنة, ط١, مكتبة الوفاء القانونية, الاسكندرية, ٢٠٢١ ,, ص٢٣٧-٢٣٨.
(5) محمد سويلم, مصر سابق, ص١٥٣.

مثل قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل وقانون منع الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥, ذلك ان بعض النشاطات الاقتصادية لها تأثير سلبي على عنصر السكينة العامة مما يستلزم تدخلاً تشريعياً لتنظيم أماكن وجودها وجعلها بعيدة عن التجمعات السكنية بالشكل الذي لا يقلق راحة الافراد, كما ان بعض النصوص تنظم تدخل سلطات الضبط الإداري في تنظيم مستوى الضجيج الذي تسببه بعض الوسائل المستعملة[1].

ان المحافظة على النظام العام الاقتصادي يقتضي من سلطات الضبط الإداري مراقبة النشاطات الاقتصادية ولا سيما الصناعية منها لمراقبة مدى تقيدها واحترامها لما تتطلبه الحفاظ على البيئة من خلال وضع ضوابط تلتزم بها المصانع عند ممارسة نشاطها خاصةً عند التخلص من النفايات او نقل المواد الخطرة[2].

ان قيام سلطات الضبط الإداري بمراقبة النشاطات الاقتصادية والتأكد من التزامها بالحفاظ على البيئة يعد ضرورة تفرضها التطورات العلمية الحديثة واستخدام المكائن والآلات التي ينتج عنها ملوثات للبيئة حيث ان التهاون في هذا الامر وعدم تنظيمه من حيث فرض استخدام نوعيات محددة من الوقود ومعالجة مخلفاتها يلحق ضرراً بليغاً بالبيئة تطال آثاره السلبية الأجيال اللاحقة ولذا تبذل الدول المتقدمة جهوداً حثيثة للاهتمام بالبيئة.

ثانيا: تمييز النظام العام الاقتصادي عما يشتبه به: بعد بيان تعريف النظام العام الاقتصادي لابد من التطرق الى المفاهيم التي تتشابه معه وتمييزه عنها وكالاتي:-

١- النظام العام الاقتصادي وفكرة المصلحة العامة: يعود ظهور فكرة المصلحة العامة او المنفعة العامة الى البحث عن أساس وجود القانون الإداري في فرنسا بعدّها مهد هذا القانون لاسيما بعد عجز النظريات الأخرى كالسلطة العامة والمرفق العام عن تبرير وجود القانون الإداري, ولهذا اتجه الفقه الى البحث عن أساس جديد لمبادئ هذا القانون تزعمه الفقيه (فالين) ليدعو الى فكرة جديدة هي فكرة (المصلحة العامة) التي تقوم على أساس ان وجود مبادئ القانون الإداري يجب ان يكون بالاستناد الى الغاية او الهدف من نشاط الإدارة وليس بناءً على الوسيلة التي تستخدم لتحقيق هذا الهدف او الغاية او على فكرة المرفق العام[3], وبهذا فأن كل نشاط يهدف الى تحقيق النفع العام او المصلحة العامة هو نشاط اداري يدخل ضمن المجالات التي يحكمها القانون الإداري وتخضع منازعاتها لولاية القضاء الإداري, وبالتالي فأنه وبموجب فكرة المصلحة العامة كأساس للقانون الإداري , فأن النشاط الإداري يكون محكوماً بهذه الفكرة التي تُعد الاطار الذي تعمل الإدارة ضمنه وتمارس نشاطها من خلاله سواء كان في ميدان عمل المرافق العامة وقيامها بإشباع حاجات الافراد او في ميدان الضبط الإداري وقيامها بحماية النظام العام ,لابل ان

(1) للتفصيل ينظر المادة (٥) من قانون السيطرة على الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ .
(2) د. صبري جلبي احمد عبدالعال, مصدر سابق, ص١٨٢.
(3) د. رياض عبد عيسى الزهيري: أسس القانون الإداري, ط١, دار السنهوري, بيروت, ٢٠١٦, ص٦٦.

النشاط الإداري يجد مبرراته وغايته في البحث عن المصلحة العامة, التي تبرر للإدارة استخدام امتيازات السلطة العامة[1].

ان علاقة النظام العام الاقتصادي بالمصلحة العامة هي علاقة وثيقة اذ ان الأخيرة تعني كل ما تقوم به الإدارة ويكون من شأنه تحقيق النفع لإفراد او فئة معينة منهم على نحو من العموم او التجريد[2].

اما النظام العام الاقتصادي فهو مجموعة من المبادئ التي تعد ضرورية لقيام المجتمع واستمراره فغايته هي المصلحة العام للمجتمع، ولا يمكن ان نجد تعارضاً بين النظام العام الاقتصادي والمصلحة العامة في دولة ما, اذ ان المصلحة العامة هي هدف النظام العام الاقتصادي.

ان فكرتي النظام العام بجميع عناصره والمصلحة العامة ينطلقان من نفس القاعدة وهي حماية مجموعة من المبادئ التي يقوم عليها المجتمع , ويحملان معاني مشتركة تتمثل في تحقيق الصالح العام للدولة والمجتمع في اطار من التنظيم التشريعي والإداري, وهو ما جعل البعض من الباحثين يذهبان الى انهما متطابقان من حيث المعنى[3], لكن وفي رأينا انهما غير متطابقان وانما متقاربان ذلك ان علاقة المصلحة العامة بالنظام العام الاقتصادي هي علاقة الجزء بالكل اذ ان النظام العام الاقتصادي اضيق نطاقاً من المصلحة العامة التي تعمل الإدارة على تحقيقها من خلال نشاطها والذي يعد حماية النظام العام الاقتصادي من ضمنه.

٢- النظام العام الاقتصادي والسياسة الاقتصادية: وتتمثل السياسة الاقتصادية بمجموعة الإجراءات والقرارات التي تتخذها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وضعتها لدعم النمو الاقتصادي وتثبيت الأسعار وخلق فرص العمل وتعزيز الصادرات وغيرها من الأهداف الأخرى, ولا يكون ذلك الا من خلال وسائل وأدوات تستخدمها لتحقيق تلك الأهداف المرجوة من تفعيل هذه السياسات[4], وتتجلى تلك الوسائل والأدوات التي تكرسها النصوص القانونية في نظم تحديد مستويات الضرائب سواء المباشرة او غير المباشرة والموازنات الحكومية[5], والعديد من المجالات الأخرى التي يبرز فيها تدخل الدولة في الاقتصاد, وتتجسد السياسة الاقتصادية في مجموعة الإجراءات التي تتدخل الدولة من خلالها بهدف توجيه اقتصادها ويختلف مداها من حالة الى أخرى, اذ قد تكون سياسات طويلة الاجل كما في الخطط التي يتطلب تنفيذها فترة زمنية معينة كأن تكون لخمس سنوات او عشرة سنوات, وقد يكون مجالها الزمني قصير كأن يكون لسنة واحدة مثل قوانين الموازنة العامة للدولة, الذي من الممكن ان يتضمن نصوصاً

---

(1) د. ماهر صالح علاوي الجبوري : الوسيط في القانون الإداري، ط١، دار ابن الاثير للطباعة، الموصل، ٢٠٠٩ , ص٦٠.

(2) صادق محمد علي الحسيني: القرار الإداري المضاد- دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بابل, ٢٠٠٤, ص٣١-٣٢.

(3) محمد سويلم, مصدر سابق,, ص١٤٨.

(4) د. مصطفى العبدالله الكفري: أنواع السياسات الاقتصادية المناسبة, مقالة منشورة على الموقع الالكتروني m.ahewar.org بتاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٥/٣.

(5) د. هشام محمد البدري: تأثر تشريعات القانون العام بالسياسات الأيديولوجية التحررية, ط١, دار الفكر والقانون, المنصورة, ٢٠١٥, ص١٣٣.

قانونية تنص على فرض ضرائب او رسوم جديدة وبما يتلاءم مع حجم الانفاق العام او لتغطية العجز في الموازنة عند قلة الإيرادات العامة[1], او عند حدوث ظروف طارئة تؤثر سلباً على اقتصاد الدولة كالحروب, وتعد السياسة الاقتصادية اداةً لاستعادة التوازن الاقتصادي من خلال السياسة المالية التي تبرز من خلال تعديل قيمة الضرائب والرسوم[2], وكذلك السياسة النقدية من خلال تحديد أسعار الفائدة.

ومن جهة الأخرى نجد ان حماية النظام العام الاقتصادي يتطلب وضع مجموعة من القواعد التي يجب على الافراد احترامها عند ممارستهم النشاط الاقتصادي تتمثل بقيود ترد على حرياتهم الاقتصادية مثل حرية التجارة والصناعة تتضمن حرية ممارستها من قبل الافراد والالتزام بالقواعد التي تنظمها من اجل خلق نوع من التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة من جهة ومن اجل تحقيق هدف حماية الطرف الضعيف من جهة اخرى[3], كما في النصوص القانونية التي سنها المشرع لحماية المستهلك في قانون حماية المستهلك رقم ١ لسنة ٢٠١٠, ومن خلال ما تقدم ذكره يتبين لنا بأن المقصود بالسياسة الاقتصادية في الدولة هو مجموع ما تتخذه الدولة من إجراءات لتنفيذ برنامجها الاقتصادي وتحقيق الأهداف الاقتصادية في ضوء الفلسفة السائدة فيها بينما يكون النظام العام الاقتصادي الذي تعمل الإدارة على الحفاظ عليه وحمايته من خلال سلطتها في ميدان الضبط الإداري أداة أساسية تساهم في تنفيذ هذه السياسة الاقتصادية وتحقيق أهدافها.

المطلب الثاني

وسائل الإدارة لحماية النظام العام الاقتصادي

ان من ابرز أوجه نشاط الإدارة العامة في الدولة هو نشاط الضبط الإداري الذي تتخذ بموجبه الإدارة مجموعة من الإجراءات بهدف حماية النظام العام الذي يضيق نطاق مفهومه ويتسع من دولة الى أخرى تبعاً لمدى تدخل الدولة في النشاطات الاجتماعية والاقتصادية[4].

إن الإدارة تحتاج من أجل قيامها بوظيفتها في مجال الضبط الإداري إلى وسائل مادية وقانونية[٥]، مع ضرورة منحها سلطة إيقاع الجزاءات على المخالفين لقراراتها التي تتخذها في إطار وظيفتها لحماية النظام العام[٦]، شرط أن يكون فرض تلك الجزاءات يستند إلى قواعد المشروعية[٧]، وإن تدخل الادارة قد يكون بطريقة وقائية على نحو يضمن احترام الافراد لالتزاماتهم بموجب التشريعات التي تنظم تلك حماية، أو بطريقة ردعية من خلال إيقاع الجزاءات على المخالفين لأحكام تلك التشريعات وقيامهم بارتكاب

---

(1) للتفصيل ينظر المادة (٣٣/أ) من قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ .
(2) ينظر د. احمد خلف حسين الدخيل: المالية العامة من منظور قانوني, ط, مطبعة جامعة تكريت, ٢٠١٣, ص١٤٣-١٤٩.
(3) محمد سويلم, مصدر سابق, ص١٤٩.
(4) د. هاني علي الطهراوي: القانون الاداري,ط١, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, ٢٠٠٦, ص٢٤٢.
(٥) نِعَم أحمد محمد الدوري، مصدر سابق، ص ٩.
(٦) القاضي فائق حاتم لطيف: ضمانات الافراد تجاه سلطة الضبط الاداري, رسالة مقدمة الى المعهد القضائي,بغداد,١٩٩٠، ص ٥٨.
(٧) القاضي فائق حاتم لطيف، مصدر سابق، ص ٥٨.

الأفعال التي تهدد النظام العام من خلال رقابتها على النشاطات الاقتصادية[١]، ولذا سنتناول نشاط الادارة في أطار اختصاصاتها الوقائية والردعية وكالآتي:

الفرع الأول

الوسائل الوقائية

وكما بيّنا سابقاً في اطار حديثنا عن مفهوم النظام العام وكما استقر عليه الفقه والقضاء بأنه ذو طبيعة مرنة ومتطورة, اذ تطور مفهوم النظام العام ليشمل مجالات أخرى غير تلك التقليدية ومن هذه المجالات النظام العام الاقتصادي مما أدى الى ضرورة تدخل الإدارة عن طريق نشاطها الضبطي من اجل حماية النظام العام الاقتصادي عن طريق تزويدها بالوسائل اللازمة للقيام بذلك من قبل المشرع, لأجل تحقيق اهداف الضبط الإداري في المجال الاقتصادي حيث تقسم تلك الوسائل الى قرارات ضبط تنظيمية او لوائح الضبط الإداري واوامر ضبط فردية واللجوء الى استخدام القوة المادية اوالتنفيذ الجبري المباشر لما تصدره الإدارة من قرارات او أوامر[2].

اولاً: قرارات الضبط التنظيمية (لوائح الضبط الإداري الاقتصادي):- ويقصد بلوائح الضبط الإداري تلك القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة وتعتبر قرارات الضبط التنظيمية اهم وسائل الضبط الإداري وابرز مظاهر سلطته, ذلك انه عن طريقها تقيد سلطة الضبط الإداري بموجب قواعد عامة مجردة تضعها هي بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل حماية النظام العام, وهي بذلك تمس حقوق الافراد وتقيد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات على مخالفيها[3].

والأصل ان وضع قواعد الضبط يكون من اختصاص السلطة التشريعية التي تتولى تنظيم ممارسة الافراد لحرياتهم وحقوقهم, لكنه من المتفق عليه ان البرلمان لا يستطيع الالمام بكافة نواحي ممارسة الافراد لحقوقهم وحرياتهم بصورة تفصيلية, ولذا يحيل امر هذه التفاصيل الى السلطة التنفيذية لتتولى تنظيمها بموجب لوائح[4].

ويتعلق موضوع هذه اللوائح بمركز قانوني عام فهي لا تستهدف شخصاً محدداً وانما تكتسب طابعاً عاماً, اذ تخاطب مجموعة من الافراد, وتأخذ هذه اللوائح طابع العنصر الذي تستهدف حمايته من عناصر النظام العام, فإذا كان موضوعها حماية النظام العام الاقتصادي على سبيل المثال سميت لوائح ضبط اقتصادي ونفس الشيء ينطبق على بقية العناصر الأخرى من عناصر النظام العام[5].

---

(١) وليد محمد الشناوي: الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، ٢٠٠٨، ص ٥٥٦.
(2) د. نواف كنعان: , القانون الإداري-الكتاب الأول، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦,ص٢٩١.
(3) د. علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الاداري, ط١, دار وائل للنشر, ٢٠٠٣, ص٣٩٧.
(4) محمد سويلم, مصدر سابق, ص٨١.
(5) د. نواف كنعان, مصدر سابق, ص٢٩٢.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على وجوب توافر شروط أساسية للاعتراف بمشروعية لوائح الضبط تتمثل بعدم مخالفة تلك اللوائح مع القواعد القانونية موضوعاً وشكلاً من حيث اتباع الإجراءات الشكلية التي يتطلبها في التطبيق, وصدورها في صورة قواعد عامة مجردة لأنها تمس الحريات العامة[1].

وتأخذ لوائح الضبط الاقتصادي كاهم أساليب الضبط الإداري عدة اشكال تتمثل في ما يلي تتمثل بما يلي:

١- **الجبر والمنع:** وهو اجراء ضبطي يستهدف حظر نشاط معين بقصد حماية النظام العام[2], والاصل في هذا المنع ان يكون نسبياً أي جزئياً ومؤقتاً عند تقييده للنشاط محل الاجراء الضبطي[3], لا ان يكون مطلقاً شاملاً لأن الحظر الشامل المطلق للنشاط الذي اجازه القانون يكون عملاً غير مشروع من قبل الإدارة[4], حتى لو كان في الظروف الاستثنائية التي يمكن ان تكون ذات طابع اقتصادي[5], لأنه يلغي الحرية ويصادر النشاط الإنساني الذي هو من اختصاص المشرع وحده, ومن امثلة المنع قيام الإدارة بمنع الافراد من ممارسة نشاط في مكان معين او في فترة معينة اذا كان لهذا المنع ما يبرره, ويبقى تقدير مدى ملائمة هذا الاجراء الضبطي خاضعاً الى رقابة القضاء[6], وتقوم الإدارة في أحيان كثيرة بمناسبة اتخاذها لإجراءات الضبط الإداري التي تهدف الى حماية النظام العام الاقتصادي بنهي الافراد عن ممارسة نشاط معين بصفة وقائية, كقيام الإدارة بمنع استيراد بعض المواد التي تنتج في داخل الدولة من خارجها من اجل تفضيل المنتج الوطني وحمايته, وقيام الإدارة بمنع بيع بعض المنتجات بأكثر من الثمن المحدد لها, وقيام الإدارة بمنع الاتجار في بعض المواد من قبل الافراد كالمواد الخطرة التي تهدد الامن العام وهذا يدخل في اطار التكامل بين عناصر النظام العام حيث يحمي هذا المنع من جهة النظام العام الاقتصادي ومن جهة أخرى يحمي الامن العام, بقي ان نشير الى ان لوائح المنع كثيراً ما تستثني بعض الافراد او بعض الحالات من الخضوع الى نطاقها لأسباب تتعلق المصلحة العامة[7].

٢- **تنظيم النشاط:** ويقصد به تنظيم ممارسة النشاط الفردي او حرية من الحريات في مجال معين[8], ويتم تنظيم النشاط من قبل الإدارة عن طريق قيامها بإصدار التعليمات التي تحدد بها كيفية ممارسة النشاط, اذ ان قرارها التنظيمي قد لا يتضمن احكاماً تمنع نشاطاً معيناً او اخضاعه الى شروط كأن يتطلب الحصول على اذن مسبق من سلطة الضبط الإداري, حيث لا يصل هذا التنظيم الى درجة المنع

---

(1) د. إبراهيم طه الفياض: القانون الإداري نشاط واعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، ط١، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٨, ص٢٣٧.
(2) د. رياض عبد عيسى الزهيري, مصدر سابق, ص٢٥٩.
(3) د. حسام مرسي, مصدر سابق, ص٣٩٢.
(4) د. عدنان الزنكنة, سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن ورونقها, ط١, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, ٢٠١١, ص١٢٣.
(5) د. علي صاحب جاسم الشريفي: القيود على الحريات العامة في الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها, ط١, مكتبة الوفاء القانونية, الإسكندرية, ٢٠١٤, ص٥٦ .
(6) د. رياض عبد عيسى الزهيري, مصدر سابق, ٢٦٠.
(7) محمد سويلم, مصدر سابق, ص٨٢.
(8) د. هاني علي الطهراوي, مصدر سابق, ٢٤٤.

او الحظر عندما يكون النشاط مشروعاً[1], وانما يقتصر الامر على تحديد أوضاع وكيفية ممارسة النشاط[2].

وتعد هذه الصورة من صور القرارات التنظيمية اقل مساساً بالحريات العامة ونشاط الافراد من بقية الصور الاخرى, حيث ان الجزاء المترتب على عدم الالتزام بهذا النوع من الأنظمة يكون بقيام الإدارة بفرض عقوبات ردعيه تتمثل بالغلق المؤقت[3], كما يمكن ان تصل تلك العقوبات الى درجة سحب تراخيص مزاولة النشاط.

ان الإدارة عندما تقوم بتنظيم النشاط الاقتصادي للأفراد فأنها في الغالب تكون مدفوعة بأسباب تتمثل بالحفاظ على سلامة وصحة الافراد والتي تعد احدى عناصر النظام العام ومن امثلة هذه الصورة قيام الإدارة بإصدار أنظمة تنظم عمليات الاستيراد والتصدير عن طريق بيان شروطها[4].

بقي ان نشير الى انه من الواجب على سلطات الضبط الإداري مراعاة مبدأ المساواة بين الافراد عند تطبيق احكام أنظمة الضبط الإداري عند تطبيقها تطبيقاً فردياً[5].

٣- الأذن المسبق (الترخيص): ويتمثل في وجوب الحصول على اذن سابق من الإدارة لممارسة نشاط معين وفقاً لقواعد تنظيمية تحدد شروط السماح بممارستة من النواحي الموضوعية والشخصية[6],ولذا فأنه من غير الجائز على الافراد القيام بممارسة نشاط معين الا بعد الحصول على الاذن الذي يمكن ذوي العلاقة من القيام بممارسته.

والاصل ان الاذن السابق لا يفرض الا بقانون تسنه السلطة التشريعية, الا انه قد يفرض بقرار تنظيمي تصدره الإدارة في الحالات التي يشترط فيها القانون ذلك او في الحالات المتعلقة بحريات لم ينص عليها الدستور والقانون عندما يكون هناك احتمال لحدوث ضرر يلحق بالنظام العام فيجوز للإدارة ان تفرض وجوب الحصول على تراخيص من قبلها قبل القيام بممارسة النشاط كنوع من الاحتياطات لأن للأفراد الحرية في ممارسة النشاطات المهنية والفكرية دون حاجز, ويعد الاذن السابق اجراء شديد يوجب على الإدارة اذا استخدمته فأنه يتعين على سلطات الضبط الإداري مراعاة المساواة بين الافراد[7].

واستثناءً من الأصل الذي ذكرناه من عدم جواز اشتراط الترخيص في الحريات العامة التي يقررها الدستور والقانون فأن القضاء الإداري قد أجاز للإدارة القيام بتنظيم بعض الحريات بواسطة القرارات التنظيمية على الرغم من تنظيمها من قبل الدستور والقانون مثل حرية الصناعة والتجارة لاسيما فيما يتعلق بممارسة الأنشطة الخطرة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة لأن ممارستها تثير العديد من المشاكل

(1) د. عدنان الزنكنة, مصدر سابق, ص١٣٢.
(2) د. رياض عبد عيسى الزهيري, مصدر سابق, ص٢٦١.
(3) د. حمدي القبيلات: القانون الداري, ط١, دار وائل, عمان, ٢٠٠٨, ص٢٤٥.
(4) سويلم محمد, مصدر سابق, ص٨٣.
(5) د. علي خطار شطناوي, مصدر سابق, ص٤٠١.
(6) د. هاني علي الطهراوي, مصدر سابق, ص٢٤٣.
(7) القاضي فائق حاتم لطيف, مصدر سابق ١٩٩٠, ص٤٥.

التي ترتبط باعتبارات حماية عناصر النظام العام[1], كالسكينة العامة والصحة العامة بالإضافة الى النظام العام الاقتصادي التي ترتبط مع بعضها البعض بعلاقات واواصر قوية .

وتعد التراخيص نظاماً اقل صرامةً من الحظر المطلق واكثر تقييداً للحريات ولذا فأن الفقه والقضاء قد حاولا التضييق من سلطة الإدارة في هذا المجال عند منحها الترخيص او رفضها ذلك حماية للنظام العام حيث اشترطا ان تراعي سلطة الضبط الإداري مبدأ المساواة بين الافراد والمجموعات المعنية بذلك[2], ولذا لابد من تنظيم هذه الوسيلة بطريقة يجعل من عملية منح التراخيص عملية موضوعية وليس بموجب سلطة الإدارة التقديرية من اجل حماية الحريات العامة وعدم جعلها تحت رحمة تقدير رجال الإدارة[3], مما يستلزم اخضاعها لرقابة القضاء.

ان الترخيص من الممكن ان يرد على نشاط غير محظور الا ان متطلبات حماية النظام العام تقتضيه, كما يمكن ان يرد على نشاط محظور كالترخيص ببيع السموم والمخدرات في الصيدليات للضرر الذي يهدد الصحة العامة للأفراد عند اطلاقه, وللتمييز بين الحالتين له أهمية كبيرة من حيث بيان مدى سلطة الإدارة بصددهما وما اذا كانت تقديرية ام مقيدة, حيث استقر القضاء الإداري على عد سلطة الإدارة مقيدة في منح الترخيص اذا كان استثناءً من اصل مقرر وهو حرية ممارسة النشاط لأن مخالفتها لذلك الأصل لابد ان يكون مستنداً على أسباب موضوعية وحكم قانوني, اما اذا كان منح الترخيص استثناءً من حظر عام فأن سلطة الإدارة يصدده تكون تقديرية لأن من يملك الحظر يملك من باب أولى سلطة تقييد هذا الحظر[4].

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا ان الترخيص هو اجراء وقائي من إجراءات الضبط الإداري عن طريق القرارات التنظيمية تتخذه الإدارة للحفاظ على النظام العام كنوع من الاحتياطات من أجل درأ الضرر المتوقع الذي يهدده .

ويمكن للإدارة ان تقوم بسحب الترخيص بعد منحه وغلق المنشأة المخالفة كنوع من الردع عند مخالفتها للشروط والإجراءات التي تتضمنها القوانين في ممارسة النشاط والتي على أساسها تم منح الترخيص كأجراء ضبطي يقتضي مراعاة تلك الشروط, ذلك ان مخالفة تلك الشروط يهدد النظام العام تهديداً لا يمكن للإدارة التغاضي عنه[5], ومن الأمثلة على ذلك الترخيص الذي موضوعه بعض الوسائل الخطرة المستعملة في النشاط الاقتصادي كالسموم والمخدرات في مجال الطب والصيدلة.

---

(1) نِعَمْ احمد محمد الدوري: القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها- دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة الموصل, ٢٠٠٣, ص١٦-١٧.

(2) د. عدنان الزنكنة, مصدر سابق, ص١٢٧.

(3) د. زانا جلال سعيد: الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٧, ص٣٤ .

(4) محمد سويلم, مصدر سابق, ص٨٤-٨٥.

(5) د. نواف كنعان, مصدر سابق, ص٢٩٤.

٤- الاخطار: وتعني ان يقوم الافراد بأخطار سلطات الضبط الإداري عند قيامهم بممارسة نشاط فردي معين كي تستطيع اتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية النظام العام ومنع وقوع اعتداء عليه[1], وهذا يدلنا على ان النشاط غير محظور اصلاً الا ان متطلبات حماية النظام العام تقتضي اشعار تلك السلطات من اجل ان تكون على دراية به من اجل اتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية النظام العام او الاعتراض عليه في بعض الحالات.

وللتخفيف من حدة القيود التي ترد على ممارسة الافراد بعض الأنشطة تضع سلطات الضبط الإداري المختصة موعداً معيناً للاعتراض على ممارسة النشاط بعد الاخطار به, حيث يكون بمقدور الفرد ممارسته بمضي تلك المدة المحددة قانوناً, اذ ان سكوت الإدارة خلال تلك المدة يعد موافقة ضمنية على ممارستها, كما ان عدم الاعتراض عليها يجعلها غير قابلة للإلغاء او التعديل[2].

وعلى الرغم من ان الاخطار يعد اخف الأساليب الوقائية من حيث المساس بالحرية الا انه لابد من ان يتم فرضه بقانون او في أحوال الظروف الاستثنائية عند عدم النص عليه قانوناً[3], وهذا يؤدي الى ان تكون ممارسة النشاط بيد الافراد وليس رهيناً بيد الإدارة وتقتصر سلطة الإدارة بصدده على التحقق من صحة البيانات الواردة فيه واستيفائه الشروط المقررة قانوناً بهدف تحقيق الهدف الذي يصبو اليه المشرع من تنظيم النشاط[4], ومن امثلة ذلك اشتراط قيام صاحب مصنع معين بإخطار سلطات الضبط الإداري بممارسته النشاط.

ثانياً: الأوامر الفردية: وتتمثل بالقرارات التي تصدر عن الإدارة لتطبق على فرد معين او مجموعة افراد معينين بذواتهم او حالة او حالات معينة على الرغم من انصراف آثارها الى عدد غير محدد من الافراد بهدف الحفاظ على النظام العام في المجتمع[5], كالأوامر والنواهي والتراخيص بممارسة نشاط معين كفتح محل عام.

وتعد الأوامر الفردية الوسيلة الأكثر استخداماً من قبل سلطات الضبط الإداري من اجل الحفاظ على النظام العام, حيث ان الكثير من تدابير الضبط الإداري تتم بواسطة تلك الأوامر[6], ويجب ان تصدر هذه القرارات الإدارية في نطاق من الشرعية القانونية, اذ انه لابد ان تصدر تنفيذاً لأحكام النصوص القانونية التشريعية واللوائح الصادرة عن الإدارة بصدد النشاط الذي صدر القرار الإداري بخصوصه[7], اذ انه من المتعذر على سلطات الضبط الإداري ان تقوم باتخاذ امر فردي مخالف للقواعد القانونية والتنظيمية, لأنها ان فعلت ذلك كان هذا الأمر غير مشروع ويستحق الإلغاء كونه معيب بعيب مخالفة

---

(1) نِعَمْ احمد محمد الدوري, مصدر سابق, ص١٨.
(2) د. علي خطار شطناوي, مصدر سابق, ص٤٦.
(3) نِعَمْ احمد محمد الدوري, مصدر سابق, ص١٨-١٩.
(4) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: القرار الإداري, دار الحكمة للطباعة والنشر, بغداد, ١٩٩١,ص١٦٦.
(5) د. خالد خليل الظاهر: القانون الإداري- الكتاب الثاني, ط١, دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة, عمان, ١٩٩٧, ص٨٤.
(6) د. نواف كنعان, مصدر سابق, ص٢٩٥.
(7) د. هاني علي الطهراوي, مصدر سابق, ص٢٤٥.

القانون[1], واستثناءً من الأصل العام, فأن القضاء الإداري[2], يجيز للإدارة في بعض الحالات اصدار أوامر فردية دون ان تستند الى قاعدة قانونية او تنظيمية عند توافر الشروط التالية[3]:

١- عدم اشتراط المشرع صدور قرار تنظيمي في الموضوع الذي ينظمه الامر الفردي المستقل.

٢- ان يكون الامر الفردي قد اتخذ من قبل الإدارة لمواجهة ظرف استثنائي يتطلب اجراء خاص كهذا.

٣- ان يكون الهدف من اصدار الامر الفردي المستقل حماية النظام العام.

ويتضح لنا مما تقدم الدور الكبير الذي يلعبه القضاء الإداري في انشائه الكثير من المبادئ القانونية والنظريات الأساسية في القانون الإداري عند غياب النصوص القانونية من اجل وضع الحلول للمنازعات المعروضة عليه وتنظيم عمل الإدارة من اجل تحقيق المصلحة العامة وصيانة النظام العام والحفاظ عليه في مجال الضبط الإداري, اذ ان نشاط الإدارة في تطور مستمر بصورة تجعل النصوص القانونية والتنظيمية عاجزة عن تنظيم كل ما يستجد من تطورات خصوصاً بعد ان شهد هذا النشاط اتساعاً وتطوراً بفعل تدخل الدولة في العديد من المجالات مما يتطلب اتخاذها الإجراءات الكفيلة بالحفاظ على النظام العام وهو ما يتطلب توسيع نطاق قواعد المشروعية من خلال التفسير الواسع وبالشكل الذي يمكن الإدارة من القيام بواجباتها لاسيما في الظروف الاستثنائية عن طريق اصدار أوامر فردية تنتج آثارها القانونية على عاتق المخاطبين بأحكامها من الافراد دون ان يتوقف ذلك على قبولهم ورضاهم من اجل حماية النظام العام في اطار نشاطها الضبطي.

وتأخذ القرارات الفردية ثلاث صور هي, المنع, الامر, والترخيص كما اشرنا سابقاً, ومن امثلة الصور الثلاث هو قيام الإدارة بإصدار امر فردي يمنع او يحظر نشاط معين مثل غلق محل تجاري لعدم احترام الشروط الصحية, وغالباً ما تقوم سلطات الضبط الإداري بذلك بناءً على تقارير الرقابة, اما صورة الامر فيكون بصدور قرار او امر فردي يلزم المخاطب به القيام بعمل صراحةً كالزام الافراد الممارسين لمهنة التجارة بوجوب قيامهم بتسعير السلع من اجل حماية المستهلكين واعلامهم بأسعار السلع ومنع المضاربة بها من قبل التجار والحفاظ على القدرة الشرائية للمستهلك وتحقيق الاستقرار في مستويات الأسعار للسلع والخدمات الضرورية ذات الاستهلاك الواسع[4], اما الصورة الثالثة الترخيص فهو يماثل الاذن المسبق (الترخيص) الذي ذكرناه في اطار القرارات التنظيمية الا انه يخاطب هنا فرداً بذاته, حيث تقوم الإدارة بإصدار امر فردي يرخص للفرد بالقيام بنشاط معين كالترخيص بفتح محل تجاري وغالباً ما يكون الهدف من ذلك حماية الصحة العامة للأفراد.

ومن خلال ما تقدم يبدو لنا جلياً الدور الكبير الذي تلعبه الأوامر الفردية التي تصدر عن سلطات الضبط الإداري في حماية النظام العام الاقتصادي , حيث تتيح تلك الأوامر لسلطات الضبط الإداري

---

(1) د. إبراهيم طه الفياض, مصدر سابق, ص٢٤٣.
(2) نِعَمْ احمد محمد الدوري, مصدر سابق, ص١٧.
(3) د. عادل السعيد محمد أبو الخير, مصدر سابق, ص٢٤١.
(4) نِعَمْ احمد محمد الدوري, مصدر سابق, ص٢١.

فرض رقابتها على النشاط التجاري وتنظيمه ولاسيما في حالة الترخيص فإذا ما رأت الإدارة أهمية النشاط لعملية التطور الاقتصادي والتنمية الاقتصادية قامت بمنح الترخيص, اما اذا رأت ان فيه خطراً على النظام العام قامت برفض منح الترخيص, كما ان للإدارة الحق بسحب الترخيص عند إخلال صاحب النشاط بالشروط التي وردت في التشريعات والأنظمة التي تصدرها الإدارة والتي تخضع قرارات الإدارة بصددها الى رقابة القضاء الإداري[1].

ثالثاً: التنفيذ الجبري(القوة المادية): لقد انعكس تطور وتوسع مفهوم النظام العام على وسائل الإدارة في حمايته في اطار نشاطها في ميدان الضبط الإداري, اذ ان حماية عناصر النظام العام التي تُعد هدفاً حيوياً لسلطات الضبط الإداري من اجل الحفاظ على المجتمع والاسس التي يقوم عليها جعل القرارات التنظيمية والاوامر الفردية في كثير من الأحيان غير كافية للقيام بواجب حماية النظام العام فكان لابد من وجود وسيلة أخرى الا وهي القوة المادية وتعرف القوة المادية بأنها حق الإدارة في ان تنفذ اوامرها على الافراد بالقوة الجبرية دون الحاجة الى اذن من القضاء[2], ومعنى ذلك بانه يحق لسلطات الضبط الإداري اللجوء الى استخدام القوة المادية دون اللجوء الى القضاء عند امتناع الافراد عن تنفيذ القرارات التنظيمية والاوامر الفردية اختيارياً من اجل حماية النظام العام.

والاصل ان القانون يسمح باستخدام القوة المادية بعد اللجوء من قبل الإدارة الى القضاء[3], غير انه واستثناءً من هذا الأصل العام فأنه يجوز للإدارة اللجوء الى هذه الوسيلة بهدف الحفاظ على النظام العام في حالات استثنائية واردة على سبيل الحصر هي[4]:

١- حالة وجود نص صريح في القوانين والأنظمة يعطي سلطات الضبط الإداري حق استخدام هذه الوسيلة.

٢- حالة رفض الافراد تنفيذ قرار إداري لا يتضمن فرض جزاء على من يخالفه.

٣- حالة الضرورة والاستعجال, عندما تجد سلطات الضبط الإداري نفسها امام خطر جسيم يتطلب منها التدخل بصورة فورية من اجل حماية النظام العام على ان تتوافر عدة شروط ابرزها:

أ- ان يستند التنفيذ الجبري الى نص قانوني.

ب- ان يكون القرار الإداري المراد تنفيذه مشروعاً, اذ ان عدم مشروعية القرار يؤدي الى الحكم على الإدارة بالتعويض عند الغاءه, كما ان الإدارة تكون مسؤولة عند اللجوء الى هذه الوسيلة وان كان القرار المراد تنفيذه صحيحاً عند عدم وجود حالة من الحالات المذكورة آنفاً.

جـ- ان يتحقق امتناع الافراد عن التنفيذ.

---

(1) محمد سويلم, مصدر سابق, ص٨٦-٨٧.
(2) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة, ط٤, دار الفكر العربي, القاهرة, ١٩٧٦, ص٦٣٦.
(3) محمد سويلم, مصدر سابق, ص٨٨.
(4) نِعَمْ احمد محمد الدوري, مصدر سابق, ص٢٢.

د- ان تتوافر حالة الضرورة بحيث يتعذر معها الحصول على اذن من القضاء وبالسرعة الممكنة لمواجهة الخلل الحاصل في النظام العام.

هـ- ان تكون إجراءات التنفيذ في الحدود اللازمة لتنفيذ القرار الإداري دون زيادة وان يكون الهدف من ذلك حماية النظام العام[1], وما تقتضيه حالة الضرورة[2], ومن امثلتها قيام سلطة الضبط الإداري بغلق محل تجاري دون الحاجة الى اللجوء للقضاء عندما يقوم صاحب النشاط بممارسة نشاطه في ذلك المحل على الرغم من رفض الإدارة منحه الترخيص اللازم لفتح المحل وممارسة نشاطه فيه.

ومن كل ما تقدم يتبين لنا بأن استعمال القوة المادية من قبل الإدارة بهدف حماية النظام العام لابد ان يكون منظماً بتشريع وان يكون اللجوء الى هذه الوسيلة عند توافر الشروط التي ذكرناها من اجل ضمان عدم مغالاة الإدارة في استعمال هذه الوسيلة وان يكون بالقدر اللازم لحماية النظام العام, وبخلافه فأن عدم مراعاة ما ذكرناه يؤدي الى ترتب المسؤولية على عاتق الإدارة والحكم عليها بالتعويض من قبل القضاء او الحكم عليها بإيقاف التنفيذ اذا كان الاستمرار فيه يؤدي الى نتائج يكون من الصعب تداركها[3].

وللتنفيذ الجبري أهمية كبيرة في مجال حماية النظام العام الاقتصادي والذي يمتاز بأهميته الكبيرة من اجل الحفاظ على كيان المجتمع والاسس التي يقوم عليها ,حيث ان سلطات الضبط الإداري وهي تمارس نشاطها في هذا المجال فأنه قد تحصل حالات يكون فيها خطر جسيم يهدد النظام العام قد لا يكون فيها امام سلطات الضبط الإداري الوقت الكافي للجوء الى القضاء لإصدار قرار قضائي يتيح لها التدخل واستعمال القوة المادية لحماية النظام العام مما يجعل تلك السلطات ملزمة باستعمال القوة المادية والقيام بما يقتضي لحماية النظام العام كقيام سلطات الضبط الإداري بمصادرة مواد محظور استيرادها او التجارة فيها, كجزاء اداري يهدف لحماية النظام وحفظه[4], كونه يُعد أساس وجود الدولة والسلطة العامة فيها فإذا اختل النظام العام ذهبت هيبة الدولة وفقدت السلطة العامة احد مقوماتها.

(1) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠٠٤ , ص٥١٨.
(2) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: القرارات الإدارية, ط١, دار محمود للنشر, القاهرة, ٢٠٠٧, ص٢٦٩.
(3) د. سليمان محمد الطماوي, مصدر سابق, ص٦٤٨-٦٤٩.
(4) د. علي صاحب جاسم الشريفي, مصدر سابق, ص١٣٦.

الفرع الثاني

الوسائل الردعية

لقد منح المشرع هيئات الضبط الاداري اختصاصات ردعية من خلال منحها سلطة ايقاع الجزاءات الادارية في إطار وظيفتها الضبطية، بعدَّها ضرورة لا غنى عنها، لقيام تلك الهيئات بأعبائها المتمثلة بحماية النظام العام الاقتصادي بأكبر درجة ممكنة من الكفاءة والفاعلية، ولذا نجد أن هذهِ الاختصاصات وعلى الرغم من أن الإدارة هي من تمارسها إلا أنها تشبه أو تتقارب مع السلطات التي يمارسها القضاء[١].

ويختلف الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي الذي توقعه المحاكم في أن الأخير يتمتع بقوَّة الشيء المحكوم به، ولذا يجوز للإدارة الرجوع عن قرارها الذي تتخذه بإيقاع الجزاء الإداري عن طريق سحبهِ[٢]، وبما أن الجزاءات الإدارية تنال من حقوق الأفراد وحرياتهم فإن إيقاعها من قبل الإدارة لا بد أن يتم وفق ضوابط المشروعية وتخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً أو تعويضاً، إذا كان قرار الإدارة يفرض الجزاء مشوباً بعيب شكلي أو استند إلى وقائع تبين عدم صحتها[٣]، وتتعدد الجزاءات الإدارية إلى أنواع عديدة وتكون بعضها ذات طبيعة مالية، أما البعض الآخر فيكون ذو طبيعة غير مالية[٤]، ولأهميتها سنتناولها تباعا:-

أولاً: المصادرة: ويقصد بالمصادرة كوسيلة من وسائل الضبط الإداري نزع شيء أو مال معين جبراً وبدون مقابل[٥]، ونقل ملكية تلك الأشياء والأموال من صاحبها إلى الدولة، والمصادرة جزاء إداري عيني ترد على الأشياء يحرمها القانون حفاظاً على النظام العام من التهديد الذي يطاله في أحد عناصره[٦].

وتجدر الإشارة إلى أن المصادرة تفرض كعقوبة تبعية لجريمة ما في قانون العقوبات[٧]، إذ إنها في الأصل عقوبة جزائية[٨]، إلا أن المشرع في كثير من الأحيان يلجأ إليها كجزاء إداري يهدف إلى حماية النظام العام، وبهذا تُعد المصادرة من ضمن الجزاءات المالية التي تقوم الإدارة بإيقاعها بهدف حماية

---

(١) وليد محمد الشناوي، مصدر سابق، ص ٥٧٧.
(٢) القاضي فائق حاتم لطيف، مصدر سابق، ص ٥٨-٥٩.
(٣) د. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص ٨١.
(٤) صفاء حسين خضير الشمري: سلطة الإدارة في حماية المستهلك في العراق (دراسة مقارنة), أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة بغداد, ٢٠١٥، ص ٢١٧.
(٥) د. رياض عبد عيسى الزهري، مصدر سابق، ص ٢٦٣.
(٦) د. محمد فوزي نويجي، مصدر سابق، ص ١٤٢.
(٧) د. علي حسين الخلف ود. سلطان عبد القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٢م، ص ٤٣٨.
(٨) المادة (١٠١)، قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩م المعدل.

النظام العام الاقتصادي كجزاء عيني يرد على الأشياء محل المخالفة أكثر من اتجاهها نحو الأفراد المخالفين[١].

وبالعودة إلى التشريعات العراقية التي تنظم حماية النظام العام الاقتصادي كقانون حماية المستهلك في العراق, نجد أن المشرع لم يورد نصاً يمنح الإدارة حق المصادرة كعقوبة للمخالف، وهو توجيه غير صحيح، ذلك أن حماية المستهلك تتطلب في كثير من الأحيان وعند ثبوت وجود سلع مخالفة للمواصفات أو مغشوشة تدخل جهات الضبط الإداري, وقيامها بالتحفظ على تلك السلع ومصادرتها، ويبدو أن المشرع في توجههِ هذا قد بدى متأثراً بالأصوات التي تنادي باحترام الحريات الفردية والأفكار الديمقراطية، ولتكريس حالة الانفتاح الاقتصادي الذي شهده العراق، والتحول في دور الدولة في الحياة الاقتصادية، والتوجه نحو نظام الاقتصاد الحر، على اعتبار أن الجزاءات الإدارية تنال من حريات الأفراد كما ذكرنا سابقاً، أما التشريعات الأخرى في هذا المجال فنجد أن المشرع في قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل، فقد أشار المشرع فيه ضمنا إلى صلاحية الإدارة في إيقاع المصادرة كجزاء إداري عن طريق منحهُا صلاحية اتلاف الأغذية والمشروبات الملوثة عند انتشار الأوبئة والأمراض[٢]، ومن الطبيعي القول بأن قيام السلطات الصحية بذلك لا يتم إلاَّ بعد قيامها بمصادرة تلك الأغذية والمشروبات الملوثة ثم إتلافها بهدف حماية المستهلك والحفاظ على الصحة العامة للمواطنين.

ثانياً: الغرامة: تُعد الغرامة كعقوبة جزائية أحد العقوبات الأصلية[٣]، والغرامة كعقوبة جزائية هي إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى خزينة الدولة المبلغ من المال المقرر في الحكم[٤]، أمَّا الغرامة كجزاء إداري مالي فهي عبارة عن مبلغ من المال تقوم هيئات الضبط الإداري بفرضهِ على الأفراد من مرتكبي المخالفات، والذين يلتزمون بتسديده لها وبخلافهِ يكونون معرضين للملاحقة الجنائية منها أمام القضاء جراء ارتكابهم الفعل المخالف[٥].

ومن التشريعات التي نصت على الغرامة كجزاء اداري قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٨ المعدل في المادة (١٣) منه[٦],وهو نهج محمود ولكن عند إمعان النظر فيها نجد أنها غرامة قليلة المقدار وتفتقد إلى عنصر الردع قياساً بخطورة الأفعال المخالفة المرتكبة وتهديدها لحقوق المستهلكين، وبالتالي تهديد النظام العام، لذا ندعو المشرع إلى تعديل مقدار الغرامة المنصوص عليها في هذهِ المادة وجعلها أكبر مقداراً لتكون رادعاً للمخالفين.

---

(١) صفاء حسين خضير الشمري، مصدر سابق، ص ٢٢٠.
(٢) المادة (٤٦/ ثانياً/ جـ)، قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل.
(٣) المادة (٩١)، قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ م المعدل.
(٤) د. مصطفى كامل: شرح قانون العقوبات العراقي (القسم العام)، ط١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٩م، ص ٢٧٠.
(٥) صفاء حسين خضير الشمري، مصدر سابق، ص ٢١٨.
(٦)ا للتفصيل ينظر لمادة (١٣) من قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٨م.

ثالثاً: سحب التراخيص: ويتمثل بلجوء الإدارة إلى سحب الترخيص المقرر لمزاولة نشاط معين والممنوح إلى جهة أو شخص ما، لفقدانه أحد الشروط القانونية التنظيمية أو التعاقدية بهدف حماية النظام العام الاقتصادي [١].

ويعد سحب للترخيص الذي تقوم به الإدارة كجزاء إداري يتعلق بنشاط الأفراد عند مخالفة شروط وضوابط منح الترخيص قراراً غير قابل للإلغاء متى ما وقع وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وغير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، إذ إن سحب التراخيص يُعد من قبيل السلطة التقديرية للإدارة لا يقيدها فيه سوى تسبيب القرار [٢].

إن قيام الإدارة بإيقاع الجزاء الإداري المتمثل بالسحب للتراخيص أو إلغائها لا تكون مسوغة لهيئات الضبط الإداري التابعة لها، إلا في حالة مخالفة القوانين والأنظمة أو قيام حالة واقعية تبرر هذا الإجراء، ويتكفل المشرع بتحديدها بأنها ظروف جديدة تطرأ بعد منح الترخيص تستدعي سحبهُ، وإلاَّ كان قرارها معيباً بعيب شكلي كونهُ غير مسبب[٣]، ويختلف سحب الترخيص عن إلغائه في أن الأخير يُعد نهائياً، أمَّا السحب فهو مؤقت بمدَّة زمنية معينة تقوم جهات الضبط الإداري بتطبيقه عندما تكون الجزاءات الأخرى كالغلق ووقف النشاط التجاري لا تجدي نفعاً لإنهاء المخالفة التي تهدد حقوق المستهلكين والحماية التي ينشدها المشرع لها، وكذلك عندما تكون الإدارة غير راغبة في إنهاء الوضع القانوني للجهة المخالفة بإلغاء ترخيصها[٤].

ومن أمثلة سحب الترخيص الذي تقوم بإيقاعه الإدارة في ميدان حماية الأمن الغذائي ما نصَّ عليه المشرع في قانون البذور والتقاوى رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٢م بمنح الإدارة حقّ إلغاء الإجازة الممنوحة لمنتج أو مصدر أو مستورد البذور عند مخالفته لما توجبه عليه القوانين والتعليمات التي تصدرها الإدارة[٥].

رابعاً: الإنذار: هو تصرف صادر بالإدارة المنفردة للإدارة توجهه إلى الأفراد المخالفين للشروط أو الضوابط القانونية أو التنظيمية المتعلقة بممارسة نشاط معين تنذرهم فيها بضرورة تنفيذ التزاماتهم وفق ما يتضمن الإنذار من بيانات تؤدي مراعاتها إلى تدارك المخالفة ، وخلال مدَّة معينة تحددها وإلا تعرَّض للجزاء الإداري[٦].

---

(١) د. رياض عبد عيسى الزهري، مصدر سابق، ص ٢٦٣.
(٢) د. محمد فوزي نويجي، مصدر سابق، ص ١٤٣.
(٣) د. محمد فوزي نويجي، مصدر سابق، ص ١٤٣.
(٤) صفاء حسين خضير الشمري، مصدر سابق، ص ٢٢٤.
(٥) المادة (٢٩/ أولاً)، قانون البذور والنقاوى رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٢م.
(٦) زهراء منصور مذكور الحلفي: التنظيم القانوني للإنذار الإداري في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٣م، ص ١٥.

ويعد الإنذار أخف الجزاءات الإدارية التي توقعها الإدارة بحق الأفراد والجهات بعدَّها أحد وسائل الضبط الإداري، إذ إنهُ يقتصر على ذكر المخالفة وخطورتها والجزاء المترتب عليها سواء كان إدارياً أم مدنياً، أمَّا الجزاء الجنائي في قوانين حماية المستهلك فإنهُ في الغالب يوقع بحق المخالف دون إنذار، ويوجه الانذار بشكل طلب تنبه الإدارة فيه المخالف إلى ضرورة الامتناع عن القيام بمثل هذهِ الأفعال المخالفة وبخلافهِ فإنهُ سيكون عرضة لإيقاع الجزاء الإداري بحقه كإيقاف النشاط أو سحب الترخيص عند تكرار المخالفة[١]، وبالرجوع إلى قانون حماية المستهلك نجد أن المشرع العراقي في قانون حماية المستهلك قد نصَّ على الإنذار ضمن ذكرهِ للمهام الملقاة على عاتق مجلس حماية المستهلك، والتي من ضمنها توجيه الانذار إلى المخالف بوجوب إزالة المخالفة خلال (٧) أيام من تاريخ التبليغ، أو تحريك الدعوى بانتهائها واستمرار المخالفة[٢]، ولاشك في أن للإنذار أهمية كبيرة في إطار وظيفة هيئات الضبط الإداري المسؤولة عن حماية المستهلك، كونها تسهم في تقويم عمل المشاريع الانتاجية وتبصِّير الإدارات المسؤولة عن تلك المشاريع بخطورة المخالفة، وبيان الآثار القانونية التي تترتب على استمرارهم في تلك المخالفات، والتي تتمثل بإيقاع الجزاءات الإدارية الرادعة بحقهم .

خامساً: إيقاف النشاط والغلق: ويقصد بإيقاف النشاط قيام هيئات الضبط الإداري بإصدار قرار إيقاف العمل بالجهة المخالفة للقوانين والأنظمة مع بقاء هذه الجهة مفتوحة بهدف حماية النظام العام[٣]، وهنا فإن قيام الإدارة بإيقاف النشاط للمشاريع دون غلقها أي إن هذا الجزاء الإداري لا ينال من وجود تلك الجهات.

ومن التطبيقات الأخرى للجزاءات الإدارية الغلق للمشروعات المخالفة لشروط منح التراخيص[٤]، والغلق هو أحد الجزاءات الإدارية التي تقوم هيئات الضبط الإداري بإيقاعها بحق الجهات المخالفة للقوانين والأنظمة بموجب قرار إداري صادر عنها يترتب عليه منعها من ممارسة النشاط طيلة مدَّة الإغلاق بهدف منعها من تكرار تلك المخالفات دون الحاجة إلى اللجوء للقضاء وإصدار حكم قضائي بذلك[٥].

ويُعد الغلق وإيقاف النشاط وسيلة مهمة تملكها الإدارة لتحقيق هدفها وواحداً من أشد الجزاءات التي تقوم بإيقاعها بحق المخالفين بعد انذارهم بوقف المخالفة لما ينجم عنها من توقف النشاط وما يسببه من

---

(١) صفاء حسين خضير الشمري، مصدر سابق، ص ٢٢١-٢٢٢.
(٢) المادة (٥/ أ/ رابعاً)، قانون حماية المستهلك رقم ١ لسنة ٢٠١٠م.
(٣) صفاء حسين خضير الشمري، مصدر سابق، ص ٢٢٣.
(٤) القاضي فائق حاتم لطيف، مصدر سابق، ص ٦١.
(٥) صفاء حسين خضير الشمري، مصدر سابق، ص ٢٢٢-٢٢٣.

خسائر مالية يجعله رادعاً لتلك الجهات يُثنيها عن ارتكابها مستقبلاً، سيما وأن معظم المشاريع تهدف إلى الربح المادي[١].

وبالعودة إلى التشريعات التي نجد أن المشرع في قانون الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٩ المعدل قد نصَّ على إيقاف النشاط كأحد الجزاءات الإدارية التي تقوم الإدارة بإيقاعها بحق المشروعات المخالفة للمواصفات القياسية العراقية بعد أنذارها[٢].

(١) صفاء حسين خضير الشمري، مصدر سابق، ص٢٢٣.
(٢) المادة (١٢/ أولاً)، قانون الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٩م المعدل.

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث استطعنا ان نتوصل الى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي:-

اولا- النتائج:

١-ان فكرة النظام العام تمتاز بالمرونة والتطور المستمر الذي جعلها تمتد لتشمل عناصر أخرى غير العناصر التقليدية التي تتمثل بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، اذ امست هذه الفكرة تضم اليوم عناصر أخرى، غير تقليدية كالنظام العام الاقتصادي والذي نادى بها الفقهاء في مجال القانون الإداري واكدها القضاء الإداري في العديد من احكامه في مجالات عديدة كحماية المستهلك وحماية الامن الغذائي.

٢- يعرف النظام العام الاقتصادي بأنه تدخل الدولة بتنظيم بعض الموضوعات والعلاقات ذات الطبيعة الاقتصادية من خلال وظيفتها في مجال الضبط الاداري وقيامها بتقييد بعض الحريات الفردية من اجل ضمان حماية النظام العام تحقيقا للمصلحة العامة التي تمليها عوامل اجتماعية واقتصادية ضرورية لاستقرار المجتمع من الاضطرابات التي تهدده.

٣-ان ظهور النظام العام الاقتصادي كعنصر مهم من عناصر النظام العام يتجسد في تدخل الدولة في القطاعات الاقتصادية ووضعها ضوابط وقواعد من خلال التشريعات التي تهدف للحفاظ على استقرار وتماسك المجتمع, كما ان النظام العام الاقتصادي لا يمكن ان يتحقق بمعزل عن بقية عناصر النظام العام التقليدية.

٤- ان نشاط الإدارة الضبطي في مجال حماية النظام العام الاقتصادي يتم من خلال الوسائل الوقائية التي منحها المشرع للإدارة من اجل حماية النظام العام وتقسم تلك الوسائل الى قرارات الضبط الاداري التنظيمية واوامر الضبط الاداري الفردية وصولا الى سلطتها في اللجوء الى استخدام القوة المادية لتنفيذ قراراتها في هذا الجانب عند امتناع الافراد عن ذلك طواعية.

٥- لقد منح المشرع هيئات الضبط الاداري المختصة بحماية النظام العام الاقتصادي اختصاصات ردعية من خلال منحها سلطة ايقاع الجزاءات الادارية، بعدَّها ضرورة، لقيام تلك الهيئات بأعبائها بأكبر درجة من الكفاءة والفاعلية، وتتعدد تلك الجزاءات إلى أنواع عديدة بعضها ذو طبيعة مالية، أما الآخرى فتكون غير مالية.

ثانيا : التوصيات:-

١-النص في التشريعات التي تنظم حماية النظام العام الاقتصادي كقانون حماية المستهلك ,على حق الادارة بفرض المصادرة كجزاء على المخالفات التي تهدد المستهلك، ذلك أن حماية المستهلك تتطلب في

كثير من الأحيان تدخل جهات الضبط الإداري, وقيامها بمصادرة على تلك السلع عند ثبوت مخالفتها للمواصفات.

٢-توسع المشرع العراقي بالنص على عقوبة الغرامة كجزاء اداري في التشريعات التي تهدف الى حماية النظام العام الاقتصادي واعادة النظر بالنصوص القانونية التي تفرضها من حيث المقدار وجعلها تؤدي الغرض المطلوب منها في ردع الافراد عن ارتكاب المخالفات .

المصادر

اولا: الكتب

١- إبراهيم طه الفياض: القانون الإداري نشاط واعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، ط١، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٨.

٢- احمد خلف حسين الدخيل: المالية العامة من منظور قانوني, ط, مطبعة جامعة تكريت, ٢٠١٣ .

٣- حبيب إبراهيم حمادة الدليمي: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية- دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.

٤-حسام مرسي: سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري, ط١, دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, ٢٠١١.

٥-حمدي القبيلات: القانون الداري, ط١, دار وائل, عمان, ٢٠٠٨ .

٦-خالد خليل الظاهر :القانون الإداري الكتاب الثاني, ط١, دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة, عمان, ١٩٩٧.

٧-خالد ممدوح إبراهيم: ابرام العقد الالكتروني (دراسة مقارنة) , ط١, دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, ٢٠١٦.

٨- رياض عبد عيسى الزهيري: أسس القانون الإداري, ط١, دار السنهوري, بيروت, ٢٠١٦.

٩ - زانا جلال سعيد: الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٧.

١٠- سعاد الشرقاوي: القانون الاداري, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٨٤ .

١١- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة, ط٤, دارالفكر العربي, القاهرة, ١٩٧٦.

١٢-سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري, منشأة المعارف, الإسكندرية, ٢٠٠٤ .

١٣-سعد بن حمدان الحياني: مبادئ الاقتصاد الاسلامي، بلا طبع ونشر، ٢٠٠٧ .

١٤-صبري جلبي احمد عبدالعال:الحماية الإدارية للصحة العامة, ط١, مكتبة الوفاء القانونية,الإسكندرية, ٢٠١١

١٥- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: القرارات الإدارية, ط١, دار محمود للنشر, القاهرة, ٢٠٠٧ .
١٦ - علي حسين الخلف وسلطان عبد القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٢.
١٧-عادل السعيد محمد أبو الخير: البوليس الإداري, ط١, دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, ٢٠٠٨.
١٨-عدنان الزنكنة: سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن ورونقها, ط١, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, ٢٠١١.
١٩-علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الاداري, ط١, دار وائل للنشر, ٢٠٠٣.
٢٠-علي صاحب جاسم الشريفي: القيود على الحريات العامة في الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها, ط١, مكتبة الوفاء القانونية, الإسكندرية, ٢٠١٤ . .
٢١-كريم مهدي الحسناوي: مبادئ علم الاقتصاد، ط١، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٩٠ .
٢٢- محمد الوكيل:حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة, ط١, دار النهضة العربية, القاهرة,
٢٣ - مصباح عمر رمضان التائب: حماية السكنية العامة , ط١, مكتبة الوفاء القانونية, الاسكندرية, ٢٠٢١.
٢٤- مصطفى كامل: شرح قانون العقوبات العراقي (القسم العام)، ط١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٩.
٢٥-ماهر صالح علاوي الجبوري: القرار الإداري, دار الحكمة للطباعة والنشر, بغداد, ١٩٩١, .
٢٦ -ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، ط١، دار ابن الاثير للطباعة، الموصل، ٢٠٠٩
٢٧-محمد ابو بكرعبدالمقصود: سلطة الادارة بين التقييد والتقدير، ط١، دارالجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٤.
٢٨ -محمد فوزي نويجي: الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري-دراسة مقارنة, ط١, دار الفكر والقانون, المنصورة, ٢٠١٦ .
٢٩ -نواف كنعان: القانون الإداري-الكتاب الأول، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
٣٠-هاني علي الطهراوي: القانون الاداري,ط١, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, ٢٠٠٦.
٣١ - هشام محمد البدري: تأثر تشريعات القانون العام بالسياسات الأيديولوجية التحررية, ط١, دار الفكر والقانون, المنصورة, ٢٠١٥ .
٣٢- يوسف حسن البشر: مبادئ القانون الاداري, كلية القانون, جامعة النيل, السودان, بلا دار نشر.

ثانيا:-الاطاريح والرسائل الجامعية

٣٣- حازم محمد حسن: فكرة النظام العام الاقتصادي وتطبيقاته في العراق, دراسة مقارنة, دكتوراه, كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة كركوك, ٢٠٢٢ .

٣٤- زهراء منصور مذكور الحلفي: التنظيم القانوني للإنذار الإداري في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٣م .

٣٥- صلاح الدين بوعقال ومحمد بوخاري: التوسع في فكرة النظام العام في نطاق الضبط الاداري, رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة العربي بن مهيدي, الجزائر, ٢٠٢١ .

٣٦-صادق محمد علي الحسيني: القرار الإداري المضاد- دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بابل, ٢٠٠٤.

٣٧-صفاء حسين خضير الشمري: سلطة الإدارة في حماية المستهلك في العراق (دراسة مقارنة), أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة بغداد, ٢٠١٥.

٣٨- فائق حاتم لطيف: ضمانات الافراد تجاه سلطة الضبط الاداري, رسالة مقدمة الى المعهد القضائي,بغداد,١٩٩٠ .

٣٩- فوزي حسين سلمان الجبوري: الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ١٩٩٧.

٤٠- نِعَمْ احمد محمد الدوري: القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها- دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة الموصل, ٢٠٠٣ .

٤١- وليد محمد الشناوي: الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، ٢٠٠٨.

٤٢-محمد سويلم: سلطة الإدارة في حماية النظام العام الاقتصادي، اطروحه دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غردايه، الجزائر،٢٠١٧ .

ثالثا: البحوث:

٤٣-بن مسعود احمد: تجليات فكرة النظام العام الاقتصادي, بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية, م١٥, ع١, ٢٠٢٢ .

رابعا: المقالات:

٤٤- مصطفى العبدالله الكفري: أنواع السياسات الاقتصادية المناسبة, مقالة منشورة على الموقع الالكتروني m.ahewar.org بتاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٥/٣.

خامسا: القوانين:

٤٥- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤٦- قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ م المعدل.

٤٧- قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم ٤ لسنة ١٩٧٠ .

٤٨- قانون الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٩م المعدل.
٤٩- قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل .
٥٠- قانون الاستثمار الصناعي للقطاع العام والمختلط رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٨م المعدل.
٥١-قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
٥٢-قانون حماية المستهلك رقم ١ لسنة ٢٠١٠ .
٥٣- قانون البذور والتقاوى رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٢. .
٥٤ - قانون السيطرة على الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ .

سادسا: الاحكام القضائية:

٥٥ -قرار محكمة القضاء الاداري المرقم ١٣٢/قضاء اداري/ ١٩٩٤ في ١٩٩٤/١٢/٢٤

Sources

First: books

- Ibrahim Taha Al-Fayyad: Administrative Law - The activity and actions of the administrative authority between Kuwaiti law and comparative law, 1st edition, Al-Falah Library, Kuwait, 1988.

-Muhammad Abu Bakr Abdel Maqsoud: Administration Authority between Restriction and Discretion, 1st edition, New University House, Alexandria, 2014.

-Karim Mahdi Al-Hasnawi: Principles of Economics, 1st edition, Baghdad University Press, 1990.

- Muhammad Mustafa Al-Wakil: The State of Emergency and Administrative Control Authorities - A Comparative Study, 1st edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2003.

-Saad bin Hamdan Al-Hayani: Principles of Islamic Economics, out of print and publishing, 2007.

-Hossam Morsi: The Authority of Administration in the Field of Administrative Control, (A Comparative Study in Positive Jurisprudence and Islamic Jurisprudence), 1st edition, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, 2011.

-Adel Al-Saeed Muhammad Abu Al-Khair: Administrative Police, 1st edition, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, 2008.

-Khaled Mamdouh Ibrahim: Concluding the electronic contract (a comparative study), 1st edition, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, 2016.

-Sabri Chalabi Ahmed Abdel-Al: Administrative Protection for Public Health, a qualifying study compared to Islamic law, 1st edition, Al-Wafa Legal Library, Alexandria, 2011.

- Riyad Abdel Issa Al-Zuhairi: Foundations of Administrative Law, 1st edition, Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2016.

- Ahmed Khalaf Hussein Al-Dakhil: Public Finance from a Legal Perspective, ed., Tikrit University Press, 2013.

- Hussein Abdullah Al-Kalabi: The public doctrinal system, a comparative study, 1st edition, Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2016.

- Souad Al-Sharqawi: Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1984.

-Ali Saheb Jassim Al-Sharifi: Restrictions on public freedoms in exceptional circumstances and judicial oversight over them, 1st edition, Al-Wafa Legal Library, Alexandria, 2014. .

-Hamdi Al-Qubailat: Administrative Law, 1st edition, Dar Wael, Amman, 2008.

- Youssef Hassan Al-Bishr: Principles of Administrative Law, Faculty of Law, Nile University, Sudan, without a publishing house.

- Suleiman Muhammad Al-Tamawi: The General Theory of Administrative Decisions - A Comparative Study, 4th edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1976.

-Maher Saleh Allawi Al-Jubouri: Administrative Decision, Dar Al-Hikma for Printing and Publishing, Baghdad, 1991.

-Khaled Khalil Al-Zaher: Administrative Law - Book Two, 1st edition, Dar Al-Masirah for Publishing, Distribution and Printing, Amman, 1997.

- Zana Jalal Saeed: Balancing administrative control, public freedoms, and judicial oversight over them, 1st edition, Modern University Office, Alexandria, 2017.

- Habib Ibrahim Hamada Al-Dulaimi: The limits of administrative control authority in normal circumstances - a comparative study, 1st edition, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2015.

- Misbah Omar Ramadan Al-Tayeb: Public Housing Protection - A Comparative Study, 1st edition, Al-Wafa Legal Library, Alexandria, 2021.

-Sami Gamal El-Din: Principles of Administrative Law, Mansha'at Al-Ma'arif, Alexandria, 2004.

- Abdel Aziz Abdel Moneim Khalifa: Administrative Decisions, 1st edition, Mahmoud Publishing House, Cairo, 2007.
-Mohamed Fawzi Nuwaiji: Theoretical and scientific aspects of administrative control - a comparative study, 1st edition, Dar Al-Fikr and Law, Mansoura, 2016.
- Hisham Muhammad Al-Badri: The impact of public law legislation on liberal ideological policies, 1st edition, Dar Al-Fikr and Law, Mansoura, 2015.
-Adnan Al-Zangana: The Administrative Control Authority in Preserving the Beauty and Splendor of Cities, 1st edition, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2011.
-Maher Saleh Allawi Al-Jubouri: The Mediator in Administrative Law, 1st edition, Ibn Al-Atheer Printing House, Mosul, 2009.
-Nawaf Kanaan: Administrative Law - Book One, 1st edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2006. -Hani Ali Al-Tahrawi: Administrative Law, 1st edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2006.
- Ali Hussein Al-Khalaf and Sultan Abdul Qadir Al-Shawi: General Principles in the Penal Code, Baghdad University Press, Baghdad, 1982.
- Mustafa Kamel: Explanation of the Iraqi Penal Code (General Section), 1st edition, Al-Ma'arif Press, Baghdad, 1949.

Second: Theses and dissertations

- Fawzi Hussein Salman Al-Jubouri: Unconventional Purposes of Administrative Control, Master's Thesis, Faculty of Law, Al-Nahrain University, 1997.
- Salah Al-Din Bouakal and Muhammad Bukhari: Expanding the idea of public order within the scope of administrative control, Master's thesis, Faculty of Law and Political Science, Larbi Ben M'hidi University, Algeria, 2021.
-Mohamed Sweilem: The authority of administration in protecting the economic public order, doctoral thesis, Faculty of Law and Political Science, University of Ghardaia, Algeria, 2017.
- Hazem Muhammad Hassan: The idea of the public economic system and its applications in Iraq, a comparative study, Ph.D., College of Law and Political Science, Kirkuk University, 2022.
- Faiq Hatem Latif: Guarantees for individuals towards the administrative control authority, a letter submitted to the Judicial Institute, Baghdad, 1990.
- Naam Ahmed Muhammad Al-Douri: Regulatory decisions in the field of administrative control and judicial oversight - a comparative study, doctoral thesis, College of Law, University of Mosul, 2003.
-Sadiq Muhammad Ali Al-Husseini: Administrative Administrative Decision - A Comparative Study, Master's Thesis, College of Law, University of Babylon, 2004.
- Zahraa Mansour Mathkour Al-Halafi: Legal regulation of administrative warning in Iraqi law (comparative study), doctoral thesis, College of Law, University of Karbala, 2023 AD.
-Safaa Hussein Khudair Al-Shammari: Administration authority in consumer protection in Iraq (comparative study), doctoral thesis, College of Law, University of Baghdad, 2015.
- Walid Muhammad Al-Shennawi: The organizational role of administration in the economic field, doctoral thesis, Faculty of Law, Mansoura University, Egypt, 2008.

Third: Research:

-Bin Masoud Ahmed: Manifestations of the Idea of the Public Economic System, research published in the Journal of Law and Human Sciences, Part 15, Issue 1, 2022.

Fourth: Articles:

- Mustafa Al-Abdullah Al-Kafri: Types of appropriate economic policies, article published on the website m.ahewar.org on the date of visit 5/3/2023.

Fifth: Laws:

-Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
- Penal Code No. 111 of 1969, amended.

- Pharmacy Practice Law No. 4 of 1970.
- Central Organization for Standardization and Quality Control Law No. 54 of 1979, amended.
- Public Health Law No. 89 of 1981, amended.
- Industrial Investment Law for the Public and Mixed Sector No. 20 of 1998, amended.
-Investment Law No. 13 of 2006, amended.
-Consumer Protection Law No. 1 of 2010.
- Seeds and Purity Law No. 50 of 2012.
- General Budget Law of the Republic of Iraq No. (2) of 2015.
- Noise Control Law No. 41 of 2015.

Sixth: Judicial rulings:

- Administrative Judicial Court Decision No. 132/Administrative Judiciary/1994 on 12/24/1994.