النظام الانضباطي لرئيس الوحدة الادارية في العراق- دراسة مقارنة

ا.م. احمد علي محمد
جامعة كركوك –كلية القانون والعلوم السياسية

The disciplinary system of the head of the administrative unit in Iraq, a comparative study

Assistant Professor: Ahmed Ali Mohammed
University of Kirkuk - College of Law and Political Science

المستخلص: يستعرض هذا البحث النظام الانضباطي لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق، مركزًا على دورهم في حفظ النظام العام وصلاحياتهم القانونية في إطار الهيكل الإداري للدولة. يهدف البحث إلى تحليل كيفية ممارسة رؤساء الوحدات لصلاحياتهم الانضباطية ومقارنتها بالأنظمة المماثلة في دول أخرى مثل فرنسا ومصر. ولقد تبنينا في بحثنا منهج وصفي تحليلي، فضلا عن استخدام منهج مقارن لاستخلاص الدروس التي ممكن ان تسهم بتحسين النظام الإداري بالعراق. تسلط الدراسة الضوء على مفهوم الضبط الإداري، وصلاحيات رؤساء الوحدات في فرض العقوبات، كما تناقش وسائل التنفيذ مثل اللوائح والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري المباشر. وتستنتج أن صلاحيات رؤساء الوحدات تتطلب تحديثًا مستمرًا وتطويرًا تشريعيًا لضمان توازن فعال بين ممارسة السلطة وحماية حقوق الأفراد. ختامًا، يقدم البحث توصيات لتعزيز الرقابة القضائية وتطوير الأطر القانونية لضمان الكفاءة في ممارسة النظام الانضباطي. **الكلمات المفتاحية،** الوحدة، النظام، القانون.

Abstract: This research examines the disciplinary system of administrative unit heads in Iraq, focusing on their role in maintaining public order and their legal powers within the administrative framework of the state. The study aims to analyze how these officials exercise their disciplinary authority and compare it with similar systems in other countries, such as France and Egypt. A descriptive-analytical approach was adopted, alongside a comparative methodology, to extract lessons that could contribute to improving Iraq's administrative system. The

study highlights the concept of administrative regulation and the powers of unit heads in imposing disciplinary measures, while also discussing enforcement mechanisms such as regulatory bylaws, individual decisions, and direct enforcement. The research concludes that the powers of unit heads require continuous updates and legislative development to ensure an effective balance between exercising authority and safeguarding individual rights. Finally, the study offers recommendations to strengthen judicial oversight and develop legal frameworks to ensure the efficiency of the disciplinary system.
Keywords: unity, system, law.

المقدمة

يُعتبر النظام الانضباطي لرئيس الوحدة الإدارية في العراق من أهم الأدوات القانونية لضبط السلوك العام ضمن النطاق الإداري، وتعتبر الوحدات الإدارية أساسًا للهيكل الإداري في أي دولة، بما في ذلك العراق، حيث تلعب دورًا رئيسيًا في تنفيذ السياسات العامة وحفظ النظام. تتمتع رؤساء هذه الوحدات بصلاحيات واسعة تشمل اتخاذ القرارات الضبطية، التي تهدف إلى تنظيم الأنشطة وضمان سلامة المجتمع. في هذا الإطار، يتناول هذا البحث النظام الانضباطي لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق من خلال دراسة مقارنة مع أنظمة مماثلة في دول أخرى. يهدف البحث إلى فهم كيفية ممارسة هذه الاختصاصات الضبطية في بيئات قانونية مختلفة، مما يعزز من فعالية الأداء الإداري.

أهمية البحث/ تبرز أهمية هذا البحث من كونه يتناول دور رؤساء الوحدات الإدارية في تطبيق النظام الانضباطي بفاعلية، مما يسهم في حماية النظام العام داخل وحداتهم الإدارية. كما يعكس البحث دور التشريعات العراقية في تعزيز هذه السلطة عبر أدوات قانونية تضمن حسن سير العمل الإداري، ويكشف عن مواطن القوة والقصور في النصوص التشريعية الحالية. ويسهم

هذا البحث في تقديم رؤى واضحة حول كيفية تفاعل السلطات مع التحديات اليومية، كما يسعى لتحديد النقاط القوية والضعيفة في النظام الإداري العراقي. هذه المعرفة يمكن أن تعزز من فعالية الضبط الإداري وتساعد في تحسين الأداء الإداري.

اشكالية البحَث: – تتجلى الاشِكالية في ضرورة فهم كيفية ممارسة الاختصاصات الضبطية من قبل رؤساء الوحدات الإدارية، وما هي الوسائل القانونية والمادية التي تعتمد عليها هذه السلطات. بالإضافة إلى ذلك، تُطرح تساؤلات حول كيفية تأثير هذه الاختصاصات على حقوق الأفراد، والتوازن بين حماية النظام العام واحترام الحريات الفردية. بالمقارنة، يُستفاد من الأنظمة الأخرى لتقييم فعالية الضبط الإداري في العراق.

منهجية البحث: – سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في هذا البحث، حيث سيتم تحليل النصوص القانونية والقرارات الإدارية المتخذة من قبل رؤساء الوحدات الإدارية في العراق ودول المقارنة. كما سيتم استخدام المنهج المقارن لمقارنة النظام الإداري في العراق مع أنظمة أخرى، مثل فرنسا ومصر، بهدف استنباط الدروس والعبر التي يمكن أن تُحسن من فعالية الضبط الإداري في العراق.

هيكلية البحث/ يتكون هذا البحث من مبحثين رئيسيين، المبحث الأول يتناول ماهية الاختصاص الانضباطي لرئيس الوحدة الإدارية، ويتطرق إلى مفهوم الضبط الإداري وأهمية السلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية. اما المبحث الثاني فيتناول وسائل ممارسة اختصاص الضبط الإداري لرؤساء الوحدات، كاللوائح الاداريه، القرارات الفرديه، وكذلك التنفيذّ الجبرِي المباَشرِ.

المبحَث ألاولِ: ماهيّة الاختصاص الانضباطي لرئيس الوحدة الإدارية

الاختصاص الانضباطي لرئيس الوحدة الإدارية يُشير إلى مجموعة الصلاحيات التي يمتلكها لمراقبة سلوك الموظفين والمواطنين في نطاق وحدته الإدارية، وضمان الامتثال للقوانين والتعليمات. يتمحور هذا الاختصاص حول مفهوم الضبط الإداري الذي يُعنى بالحفاظ على

النظام العام وحماية الأمن والصحة العامة والسكينة العامة. يتميز الضبط الإداري بكونه وقائياً، حيث يسعى لمنع وقوع المخالفات قبل حدوثها، ويعتبر نوعاً من الإجراءات التي تفرضها السلطة الإدارية لتنظيم النشاطات العامة. من حيث الأنواع، يتنوع الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام، يختص بالحفاظ على النظام العام بوجه عام، وضبط إداري خاص يختص بتنظيم مجالات معينة مثل المرور، الصحة العامة، والبيئة. أما رؤساء الوحدات الإدارية في التشريع العراقي المختصين بممارسة هذا الضبط، فهم المحافظون ورؤساء الوحدات الإدارية الأدنى (القائممقام ومدير الناحية)، الذين يمتلكون صلاحيات قانونية تمكّنهم من اتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام والانضباط داخل حدود وحداتهم الإدارية وفقاً للتشريعات النافذة، مثل قانون إدارة البلديات وقانون انضباط موظفي الدولة.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري والسلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية

يُعد الضبط الإداري من أهم وسائل الإدارة العامة في تنظيم الحياة اليومية للمجتمع، إذ يهدف إلى الحفاظ على النظام العام بجوانبه المختلفة، مثل الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة. ويُمارَس الضبط الإداري من خلال إصدار أوامر وتنظيمات تهدف إلى منع وقوع المخالفات وحماية المصلحة العامة. في هذا السياق، يُعتبر رؤساء الوحدات الإدارية في العراق المسؤولين الرئيسيين عن تطبيق الإجراءات والتدابير اللازمة لضمان تحقيق الضبط الإداري ضمن نطاق وحداتهم الإدارية. وتمنحهم القوانين العراقية سلطات واسعة في هذا المجال، تشمل فرض الغرامات، إصدار التراخيص، واتخاذ الإجراءات الوقائية للحفاظ على النظام العام.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري: نشأت وظيفة الضبط الإداري مع نشوء الدولة قديما، حيث كان واجبها يقتصر على حماية افراد المجتمع من الاخطار التي تهدد حياتهم واموالهم واعراضهم، ولذلك شاع مفهوم الدولة الحارسة فترة طويلة من الزمن حيث اقتصر واجبها على حفظ الامن العام والفصل في المنازعات[1]. يلاحظ في البداية أن التشريعات في العديد من

[1] - د. سامي حسن نجم الحمداني: دور الضبط الإداري الالكتروني في مكافحة الشائعات المخلة بالأمن العام، مجلة جامعة تكريت للحقوق، س٥، مج٥، ع١، ج١، ٢٠٢٠، ص٨٩.

الدول، وخاصة في فرنسا ومصر والعراق، لم تتطرق إلى تعريف الضبط الإداري بشكل واضح ومحدد، بل حددت أغراضه. وحتى في هذا السياق، لم تشمل جميع الاغراض المتصلة في ألضبط الإداري. مثلاً تشير الماده (٩٧) من التشريع الصادر في فرنسا في ٥ أبريل ١٨٨٤ على أن "الشرطة المحلية تختص بالمحافظة على حسن النظام والأمن العام والصحة العامة". ومن الملاحظ أن هذه المادة تتوافق مع الفقرة الثانية من المادة (١٣١) من قانون البلديات الصادر في ٢٧ يناير ١٩٧٧، والتي تحولت لاحقًا إلى الفقرة الثانية من المادة (٢٢١٢) من القانون الجديد رقم (١٤٢) الصادر في ٢١ فبراير ١٩٩٦، الذي يتعلق بالجماعات الإقليمية أو المحلية. وقد اتبع المشرع المصري نهجًا مشابهًا في القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الخاص بهيئة الشرطة، حيث نصت المادة الثالثة منه على أن "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب، وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وبشكل خاص منع الجرائم وضبطها، بالإضافة إلى كفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في جميع المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات"[١]. لم يقم المشرع العراقي بتحديد تعريف دقيق للضبط الإداري، إلا أن قانونِ وزاره الداخليه ذو العدد ١٨٣ لعام ١٩٨٠ في الماده رقم ثمانية عشر تشير الى إن ((المديرية العامه للشرطه تتولى حفظ النِظام العَام وتساهم بتعزيز الامنِ إلعَام ولمكافحة الجريمة باستخدام الأساليب والوسائل العلمية والفنية)). كما أكدت المادة ١٩ من القانون ذاته على ان (تباشر مديرية الامن العامة المحافظة على سلامة وأمن البلاد الداخلي) [٢]. ومن الجدير بالذكر أن التشريعات المقارنة لم تتناول تعريف الضبط الإداري بشكل محدد ودقيق، بل تركت ذلك للفقه واكتفت بتحديد أغراضه بصورة عامة. وقد اختلف الفقه الإداري في تعريف الضبط، ويرجع هذا الاختلاف إلى تنوع النظرة إلى هذه الوظيفة. فقد اعتبر فريق أن الضبط الإداري هو غاية بحد ذاته تسعى إليها سلطات الدولة، حيث عرّفه Hauriou بأنه "سيادة النظام والسلام من خلال التطبيق الوقائي للقانون". وبالتالي، يُفهم (الضبطِ الإداريَ) بناءً على هذاَ الرايِ باعتبارها غايه ترميِ لها السلطات في الدوله من اجل ترسيخ ((النظام العام)).

[١] - احمد عبد العزيز سعيد الشيباني: مسؤولية الإدارة عن اعمال الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص٨-١٦.
[٢] - المادة ١٨ – ١٩ من قانون وزارة الداخلية ١٨٣ لسنة ١٩٨٠.

مما يستدعي أهمية ان تكون هناك هيئه معينةَ تسعى الى تحقيق الطمأنينة والأمن فيما بين أفراد المجتمع. وهذا يعني أنه يمثل الغاية النهائية لنظام الدولة[١]. ذهب جانب من الفقه الفرنسي لتعريف الضبط الإداري بانه ((الانشطه إلفرديه والتي يكون مَوضُوعَها وضع وإصدار "القواعد العامه" او "التَدابِير الفرديه" و"الاجراءاتَ الضروريه" من اجل حفظِ "النظام العام")) [٢]. وبعض الفقهاء قد نَظر للضّبط الاداريَ على اعتبار بانَهُ احد القيود علّى "الحريات العامه" لذا عرفه Laubadere بأنه نوع من التدخل من جانب السلطات الإدارية يسفر أو يشتمل على فرض قيود على حريات الإفراد يهدف إلى المحافظة على النظام العام، كما عرفه Eisnmann على انه مجموعة من التنظيمات القانونية لتحديد حرية الإفراد ولحماية النظام العام في الدولة، وتأثراً بالرأي المتقدم نجد اتجاه في الفقه المصري يرى بان (الضبط الإداري) هو حقُ للاداره بان تضع قيودا على الافراد تقيد حرياتهم بها بهدف "حمايه النظام العام"[٣]. ونظر فريق من الفقهاء إلى الضبط الإداري على أساس انه يمثل قيدا على نشاط الإفراد، حيث ذهب الأستاذ Waline إلى أن الضبط الاداري "هو قيد تفرضه السلطة العامة على نشاط الأفراد لتحقيق الصالح العام"، فالضبط الاداري وفقاً لهذا الرأي لا يقيد الحريات العامة التي يكفلها القانون، وإنما هو قيد على نشاط الافراد فقط فالحرية هي الأساس أما القيود المفروضة بواسطة الضبط فهي الاستثناء[٤]. وذهب رأي في الفقه المصري الى أن الضبط الاداري "هو مجموعة من القواعد تفرضها سلطة عامة على الافراد في عموم حياتهم العادية او لممارسة نشاط معين، بقصد صيانة النظام العام، أي لتنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً"[٥]. اما بالنسبة للفقه العراقي فقد عرف الضبط الاداري بتعريفات لا تختلف كثيرا عن التعاريف التي أوردها الفقه في كل من فرنسا ومصر. فقد عرف الضبط الاداري استاذنا الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري بانه "مجموعة الاجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الادارية بهدف حماية النظام العام وللمحافظة عليه"[٦]. فيما عرفه الاستاذ

---

[١] - مهند قاسم زغير: السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة) في القانون الوضعي والشريعة الاسلامية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٤، ص٥٢.

[2]- Vedel (George) et Delvolve (pierre) Droit Administratif, T.2, P.U.F,12e- ed, 1992, P.684.

[٣] - مهند قاسم زغير، مصدر سابق، ص٥٢-٥٣.

[4] - Waline (Marcile) : traite sirey de droit Administratif, sirey, 9e ed., 1963, P.637.

[٥] - هاني خلف فاضل العموش: مسؤولية الإدارة عن اعمال الضبط الإداري في الظروف العادية في القانون الأردني "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠١٣، ص٩.

[٦] - د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، وزار التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 1996، ص٧٥.

حسين جميل بانه "مجموعة من القواعد العامة تفرضها سلطة عامة على الافراد في عموم حياتهم العادية او ممارسة نشاط معين بقصد صيانة النظام العام"[١]. وعرفه الاستاذ الدكتور إبراهيم الفياض بـ "نشاط اداري تمارسه السلطات العامة بقصد تحقيق النظام وحماية المرافق والأموال العامة"[٢].

الفرع الثاني: السلطه المختصه بِفرضَ العقوبة الانضباطيهِ: فقط من خلال القرار الإداري يتم فرض العقوبة الانضباطية. ولقد تبنى مجلس الانضباط العام بالعراق بان لا يعد قراراً إداريا (العمل الإداري) فقط اذا كان حاسما وذو تاثير مباشر.[٣]، عليه ينبغي اسيفاء القرار الإداري العناصر الخمسة الخاصة به وهي ((الاختصاص–الغاية–المحل–الشكل–السبب)) حيث ينبغي الالتزام الى جانب عنصر الاختصاص بالشكل الذي ينص عليه القانون. ولعل من اهم الشكليات هو ان يصدر القرار الإداري مكتوب. لقد تبنى ذلك المشرع العراقي في قانون الانضباط العام لموظفي الدولة ذو الرقم ١٤ لعام ١٩٩١ المعدل حيث اشترط الكتابة بجميع قرارات فرض العقوبة والمذكورة في المادة ٨ من القانون. لذلك لا يجوز توجيه عقوبات إدارية شفهية لانها ستعتبر مخالفة قانونية وبالتالي تعتبر باطلة.[٤] ويجب أيضاً إتاحة الفرصة للمرؤوس من اجل الدفاع عن نفسه وكذلك مناقشة الشهود الخاصين بالاثبات. بالنسبة لعنصر المحِل فينبغي ان يحقق القرا الإداري جميع اثاره المحدده قانوناً وذلك بناءً على أسباب صحيحة. أي ان تكون المخالفه التي صدرت عن الأشخاص المرؤوسين قد وصلت الى درجة المخالفة الانضباطية وتستوجب العقوبه. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في العراق هذا المبدأ في قرارها المرقم ١٣٧/١٣٨/قضاء موظفين تمييز/٢٠١٧ بتاريخ ١٥/٦/٢٠١٧، حيث جاء فيه:

[1] - حسين جميل: حقوق الانسان والقانون الجنائي، دار النشر للجامعات المصرية،١٩٧٢، ص٤٨.

[٢] - د. ابراهيم طه الفياض: القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الكويت،1987، ص٥٢.

[٣] - ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الالغاء في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠٠، ص٨٨ وما بعدها.

[٤] - المادة ٨ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

"لا يجوز معاقبة الموظف على فعل لم يشكل مخالفة انضباطية"[1]، ويجب أن تهدف الإدارات من اصدار قراراتها تحقيق (المصلحة العامة) والتي تتمثل بضمان السير المنتظم للمرافق العامة واستمراريتها من غير الاسائه او الانتقام من المرؤوسين بل السعي لأصلاحهُ من اجل ان يغدُ عضو نافع بالمرفق العام. عليه فان أي خلل بالعناصر الخاصة بالقرار الإداري سابقة الذكر الخاصة بفرض العقوبات الانضباطية يودي لالغائه من طرف القضاء الإداري. مثلا فرض عقوبتان عن كل مخالفة، وقد اكد مجلس الدولة من خلال هيئته العامة بصفتها التمييزية بالقرار التمييزي الذي يحمل الرقم ١٩٦-انضباط-تمييز-٢٠٠٨ والمؤرخ في ١٨-٩-٢٠٠٨. الذي جاء فيه ((لايَجُوز للإدارة المعاقبة للموظف بعقوبتان انضباطيتان عن الفعل الواحد حسب ماقررت المادة عشرون من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذو الرقم ١٤ لعام ١٩٩١))[2]. لذا، إقرت الانظمه التاديبية المقارنه بان مثل هكذا قرار ينبغي ان يصدر من سلطة تاديبيه مختصة والتي يجب ان يحددها القانون . وقد أكد المشرع العراقي هذا المبدأ في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، حيث اعتمد الأسلوب او المنهج الرئاسي [3]. والذي قرر بان توجد جهات اداريه محدده لها حق فرض العقوبات الانضباطيه على كل الموظفين بموجب قانون الانضباط رقم ١٤ لعام ١٩٩١ المعدل. وان تلك الجهات هي / -

اولاً/ رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء: نص قانون الانضباط العراقي في مادته الرابعة عشر على حصر وتحديد سلطات واختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بموجب الفقرتان الأولى والثانية حيث نص في فقرته الأولى على ((يحق لكل من رئيس الجمهورية او ممن يخولهم فرضَ أي عقوبة من العقوبات المحدده في هذا القانون علةى الموظفون التابعون له)). فيما تبين وتؤكد الفرة ٢ الى ((يمكن لرئيس الوزراء او وزير او رئيس الدائره غير المرتبطه بوزاره بان يفرض احد من العقوبات التاليه على الموظفين التابعون لوزارته او دائرته والمشمول

[1] - لفتة هامل العجيلي، من قضاء المحكمة الإدارية العليا للسنوات (٢٠١٦-٢٠١٧)، ج٢، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢١٩، ص ٣٣٤.
[2] - قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤٧٣.
[3] - المادة (٢٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

باحكام هذا القانون: أ-انقاص الراتب. ب-تنزيل الدرجه. ج-الفصل. هـ-العزل))[١]. عليه اذا ما وجد الوزير او رئيس الدائره او أي موظف تم تخويله. او حتى المحكمه الخاصه بقضاء الموظفون بان الفعل المرتكب من جانب الموظف والمحال للتحقيق. او التهم الموجهه له يشكل جريمه نتجت عن وظيفته. او ارتكبها بصفة موظف أي بصفته الرسمية. يجب هنا إحالة القضيه للمحاكم المختصه للنظر بها. [٢]. وهنا ينبغي الإشارة الى ان هذا القانون قد قام باللغاء جميع اللجان الانضباطيه والتي قد كانت تتمتع بسلطات واسعه بفرض العقوبات الانضباطيه. [٣]. ونلاحظ أن قانون انضباط موظفي الدولة النافذ قد وسع من صلاحيات فرض العقوبات الانضباطية لتشمل العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) وكذلك منح رئيس الوزراء صلاحية فرض عقوبات انضباطية بحق المديرين العاميين.

ثانيا/ الوزير: يعرف بأنه الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيرا لأغراض هذا القانون كما نصت المادة (١/٢٢). بأنه (يحق للوزير أن يفرض عقوبة "الإنذار، لفت النظر، قطع الراتب" على الموظفين الذي يشغلون منصب المدير العام فما فوق، وإذا تبين من خلال التحقيق أن الموظف قد ارتكب فعلاً يستلزم عقوبة اشد فعلى الوزير ان يقوم بعرض الموضوع على مجلس الوزراء متضمنا اقتراح فرض العقوبة الانضباطية المنصوص عليها في هذا القانون). أما بالنسبة للموظفين الأخرين، فقد نصت المادة ١١. (بإنه "يحق للوزير فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها على الموظفين المخالفين لأحكام القانون)[٤].

ثالثا/ رئيس الجهه غير المرتبطه بوزاره: أضاف قانون الانضباط العراقي النافذ جميع الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات الانضباطية والتأديبية، حيث اعتُبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بمثابة وزير لأغراض هذا القانون، مما وسّع نطاق الموظفين المشمولين بهذه العقوبات ليشمل فئات أخرى بدرجة وزير. وفي قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها

[١] - المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
[٢] - المادة (٢٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.
[٣] - المادة (٢٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.
[٤] - عبد العزيز محسن خليفه: النظام القانوني لإجراءات فرض العقوبة الانضباطية في العراق "دراسة مقارنة"، مجلة اوروك للعلوم الإنسانية، مج١٦، ع٤، ج١، ٢٠٢٣، ص٢١٤٧-٢١٤٨.

التمييزية، أي المحكمة الإدارية العليا، مُنحت صلاحية فرض العقوبات الانضباطية لرئيس الدائره التي ليست مرتبطه بوزاره وكذلك الوزير المختص. وذلك استنادًا إلى الفقرات (رابعاً) و(خامساً) و(سادساً) و(سابعاً) و(ثامناً) من المادة (٨) من القانون المذكور، وذلك بعد إجراء التحقيق الأصولي وفق أحكام الفقرتين (أولاً) و(ثانياً) من المادة (١٠). كما نص القرار على منح صلاحية فرض عقوبات انضباطية معينة دون الحاجة لإجراء التحقيق الإداري، مثل عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب، بشرط استجواب الموظف المخالف. ومع ذلك، لم يمنح المشرع صلاحية فرض العقوبات المشددة على الموظف بدرجة مدير عام إلا بموافقة مجلس الوزراء، باستثناء عقوبتي لفت النظر والإنذار. من جهة أخرى، أقر المشرع المصري صلاحية فرض العقوبة للوزير بموجب المادة (٨٥) من القانون رقم (٢١٠) لسنة (١٩٥١)، التي كانت تتعلق بفرض عقوبة الإنذار فقط، قبل أن يتم تعديلها بموجب المادة (٥٥) من القانون رقم (٢٢٠) لسنة (١٩٥٥) التي منحت صلاحية فرض العقوبة والخصم من المرتب[١].

رابعا/ رئيس الدائره: رئيس الدائره المقصود به هو / وكيل الوزاره او من يعمل بهذا المنصب من أصحاب الدرجات الخاصه والذين يتولون إدارة تشكيل معين. أيضا المدير العام او كل موظف اخر يعطيه الوزير تخويل صلاحية او سلطة فرض احد العقوبات الانضباطيه المشار لها بالمادة الثامنه من قانون الانضباط العراقي النافذ.[٢]. اذا قامت اللجنة التحقيقية بإصدار قرار بفرض عقوبة انضباطية اشد من ما تم النص عليه بالمادة الثامنه من قانون الانضباط العراقي النافذ. حيث يجب على الموظف المخول او رئيس الدائره، احالتها للوزير لحسم الامر والبت فيها. وان لم يقم باحالتها يصبح قرار فرض العقوبه الانضباطيه بحكم الباطل لانه صدر عن شخص غير مختص بإصدار العقوبه الانضباطيه. لان كل هذه العقوبات هي ضمن الصلاحيات الحصريه للوزير، او رئيس الجهات غير المرتبطه بوزاره. وتخرج من الصلاحيات الخاصة برئيس الدائره او الموظف الذي تم تخويله. عليه اذا تم فرضها من طرف احدهما

[١] - هاني خلف مهوس حمد الجبوري: اثر العقوبة الانضباطية على الحقوق المالية للموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠٢٣، ص٦٨-٧٥.

[٢] - يُنظر نص المادة (١/ أولا وثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

تصبح العقوبه الانضباطيه بحكم الباطله لانها تكون مخالفه للمادة الحاديه عشر من قانون الانضباط النافذ. كونها قد صدرت من شخص ليس له صلاحيه فرضها.

حيث بينت القرارات التي صدرت عن مجلس الدولة متمثله بالهيئة العامه وبصفتها التمييزيه. من تلك القرارات التي تم تقديمها لمجلس الانضباط العام كذلك محكمة قضاء الموظفون بانه ((بحالة قيام رئيس الجامعة في الكوفه بإصدار قرار بفرض عقوبه تنزيل درجه بحق معترض . تكون تلك العقوبه من ضمن صلاحيات وزير التعليم العالي. بحسب الاماده الحاديه عشر من قانون الانضباط العراقي رقم ١٤ لعام ١٩٩١ المعدل. التي حددت صلاحيات رئيس الدائره بفرض العقوبات كلفت النظر–الإنذار–قطع الراتب لمده لا تزيد عن ٥ أيام، والتوبيخ فقط. وعند توصية اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد من تلك المذكورة، يتعين على رئيس الدائرة ان يقوم باحالتها للوزير من اجل البت فيها. وبما أن من تم الادعاء عليه هو رئيس الجامعه المذكوره قد أصدر عقوبة تنزيل الدرجة، وهي عقوبة خارج صلاحياته، فإن الهيئة العامة لمجلس الدولة قضت ببطلان هذه العقوبة لصدورها من شخص غير مخول بها"[١]. من المهم أن نلاحظ أن بعض تلك العقوبات (الانضباطيه) يمكن أن يتم فرضها بشكل مباشر من جانب رئيس الدائره او الوزير. على ان يتم ذلك عقب استجواب "الموظف". وتشمل في هذه الحاله عقوبات لفت النظر–الإنذار–قطع الراتب)). [٢]، إن هذه العقوبات، رغم كونها بسيطة وقد لا تترتب عليها آثار جسيمة على حياة الموظف، إلا أنها تؤثر عليه بشكل غير مباشر من خلال تأخير ترقيته أو علاوته لمدة تصل إلى ستة أشهر في حالة فرض عقوبة الإنذار، على سبيل المثال. لذلك، نرى أنه من الضروري أن تخضع جميع العقوبات، بغض النظر عن درجة شدتها، لإجراء تحقيق مسبق قبل فرضها، لأن جميعها تترتب عليها آثار سلبية على حياة الموظف وترقيته في السلم الإداري، فضلاً عن تأثيرها المعنوي عليه.

[١] - قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية، ذي العدد (٦٠) انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٩) الصادر عام ٢٠٠٩ في الدعوى المرقمة (٥١/ ج / ٢٠٠٨، يُنظر قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩، مصدر سابق، ص ٤٦٣.

[٢] - يُنظر نص المادة (١٠) رابعاً) من القانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لعام ١٩٩١ المعدل.

المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري: تُعد أنواع الضبط الإداري موضوعًا حيويًا في مجالات القانون والإدارة، حيث تعكس كيفية تفاعل السلطات الإدارية مع الأفراد والمجتمع بهدف حماية النظام العام وضمان حقوق الأفراد. يشمل الضبط الإداري مجموعة من الأدوات والإجراءات التي تتيح للسلطات المختصة تنظيم الأنشطة الفردية وضمان حسن سير المرافق العامة. تنقسم أنواع الضبط الإداري إلى نوعين رئيسيين: الضبط الإداري العام، الذي يتضمن الصلاحيات الممنوحة للهيئات الإدارية لمراقبة وتنظيم الأنشطة الفردية؛ والضبط الإداري الخاص، الذي يركز على مجالات معينة، مثل تنظيم الاجتماعات العامة أو حركة المرور. سنتناول في هذا المطلب الضبط العام في الفرع الأول والضبط الخاص في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الضبط الإداري العام: يقتضي احترام حقوق الأفراد وحرياتهم وجود قواعد صارمة تمنع الإدارة من الاعتداء على مبدأ المشروعية، غير أن حسن سير المرافق العامة واستمرار أداء الإدارة لوظيفتها يقتضيان منحها من الحرية ما يساعدها في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب توخياً للمصلحة العامة. لذلك يجب الموازنة بين الحرية والسلطة حتى لا يغلب أحدهما على حساب الآخر. ولعل التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وازدياد تدخل الدولة في هذه المجالات المختلفة قاد بالضرورة إلى وضع الوسائل المناسبة لإدارة الدولة ونشاطها[١]. وقد برز دور الدولة من خلال وظيفتين: وظيفة سلبية تتمثل بالضبط الإداري الذي يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام ووظيفة إيجابية تتمثل في إدارة المرافق العامة والوفاء بحاجات الأفراد وإشباع رغباتهم، ولعل الوظيفة الأولى هي مجال بحثنا بحكم مساسها بحقوق وحريات الأفراد[٢]. ويعرف الفقيه فالين الضبط الإداري العام بانه (مجموع الصلاحيات التي تسبغ بصورة عامة على هيئات الضبط، للمحافظة على النظام العام والامن العام وصون الصحة العامة) [٣]. ويقصد بالضبط الإداري العام (مجموع الصلاحيات والسلطات التي تملكها هيئات الضبط الإداري العام للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن

[١] - عبد المجيد غنيم عقشان المطيري: سلطات الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١، ص٢٩.
[٢] - د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ واحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص٢٣٣.
[٣] - د. صلاح يوسف عبد العليم: اثر القضاء الإداري في النشاط الإداري للدولة، ط١، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٢٦٦.

العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، وذلك عن طريق تنظيم الأنشطة الفردية أو الحريات دون تحديد في بعض الحالات، أو تقييدها في حالات أخرى باشتراط الحصول على ترخيص من الإدارة قبل ممارسة هذه الأنشطة أو إخطارها مسبقاً قبل ممارستها، كل هذا بقصد عدم الإخلال بالنظام العام أو الإضرار بحريات الأفراد الآخرين) [١]. ويُعهد بالضبط الإداري العام إلى مختلف السلطات الإدارية في الدولة فيكون قابلاً لأن يمارس بطريقة عامة بالنسبة لأي نوع كان معه نشاط الأفراد. وينقسم الضبط الإداري العام بهذا المفهوم إلى مستويين:

أ- ضبط إداري عام مركزي: تقوم به الهيئات المركزية في الدولة.

ب ضبط إداري عام لا مركزي: تقوم به وحدات الإدارة المحلية.

وبسبب تعدد الهيئات والجهات التي تختص بالضبط الإداري بشكله (العام). سواء مركزيه ام محليه. عليه ان التداخل بالاختصاصات وارد كثيرا. لهذا السبب لقد وضعت ضوابط كثيره لتحول بين التضارب في الإجراءات التي يم اتخاذها على المستوى المركزي وكذلك على الصعيد المحلي وفقا لما يلي/

أ- من غير الممكن لهيئه صاحبت اختصاص جغرافي ومكاني اقل اتساعا بان تقوم بإصدار التدابير الخاصه بالضبط تكون مخالفه للإجراءات التي صدرت من جهه اداريه صاحبت اختصاص اشمل .

ب – الهيئات الإدارية صاحبت الاختصاص الأقل اتساعا مكانيا يمكنها ان تتخذ الاجراءات الأشد عن المتخذه من الجهات المركزيه. من غير ان تقوم بمخالفتها لدى حاجت الظروف المحليه لذلك.[٢].

الَفرع الثاني: الضبط الاداريّ الخاصّ: يتميز الضبط الإداري الخاص بكونه نظاماً قانونياً مخصصاً لمجالات معينة، حيث يمثل أنواعاً خاصة من الضبط يكون لكل منها نظامه القانوني

[١] - عبد المجيد غنيم عقشان المطيري، مصدر سابق، ص٢٩-٣٠.
[٢] - د. يوسف ناصر حمد الظفيري: الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ع٧٤، ديسمبر ٢٠٢٠، ص١٥٠٧-١٥٠٨.

الخاص الذي يحدد الهيئات المختصة في كل مجال ومدى صلاحياتها. ويستهدف الضبط الإداري الخاص، بهذا المفهوم، إما تحقيق نفس أهداف الضبط الإداري العام، أو السعي لتحقيق أغراض أخرى[١]. وقد رأى بعض الفقهاء أن المقصود بالضبط الإداري الخاص هو عملية صيانه للنظام العام من خلال طريقه محدده بمجالات معينه من نشاطات فردية. كتنظيم اجتماعات عامه ومال عامه. كذلك تنظيم المرور وحركته. [٢]. وهناك اراء مختلفه بهذا المجال: حيث ذهب بعض الفقهاء إلى أن الضبط الإداري الخاص يُقصد به "الضبط الذي تنظمه نصوص قانونية أو لائحية خاصة بهدف الوقاية من الإخلال بأحد جوانب النظام العام في مجال معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو فئة معينة من الأشخاص، باستخدام أساليب أكثر دقة وإحكاماً، وأشد ملاءمة لهذا المجال الخاص. ورغم أن مجال الضبط الإداري الخاص أضيق من مجال الضبط الإداري العام، إلا أن الهيئات المكلفة به تتمتع بسلطات أكثر قوة وفعالية من تلك التي تتمتع بها هيئات الضبط الإداري العام"[٣]. وقد ذهب رأي آخر إلى أن الضبط الإداري الخاص قد يتعلق بموضوع معين يصدر بشأنه تشريع خاص، مثل القوانين المتعلقة بتنظيم المرور. كما قد يكون الضبط الإداري الخاص مرتبطاً بمكان معين أو أماكن محددة، كما هو الحال في الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية، الذي يعد ضبطاً خاصاً من حيث المكان الذي يمارس فيه، حيث يتم تعيين سلطة إدارية خاصة مثل "وزير المواصلات". كما قد يتعلق الضبط الإداري الخاص بفئات معينة من الأشخاص، كما في القوانين الخاصة بمزاولة مهنة الطب. وأخيراً، قد يستهدف الضبط الإداري الخاص تحقيق أغراض معينة تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام[٤]. وقد ذهب رأي آخر إلى أن للضبط الإداري الخاص معنيين: الأول يتعلق بالأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط بهدف تحقيق نفس الأهداف التي يسعى الضبط الإداري العام لتحقيقها، ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص بها. ومثال ذلك: الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية. أما المعنى الثاني فيتعلق بالأنشطة التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري لتحقيق

[١] - محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٢٣٤.
[٢] - د. محمد فؤاد مهنا: مبادئ واحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٣، ص٦٣١.
[٣] - د. محمود سعد الدين الشريف: دروس في النظرية العامة للضبط الإداري لطلبة الدراسات العليا، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٤، ص١٣٠.
[٤] - د. فؤاد العطار: القانون الإداري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص٣٣٢-٣٣٣.

أهداف خاصة تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام، كالضبط المتصل بالحمايه للاثار التاريخيه. حيث تتولى سلطات الضبط الخاص في بعض الحالات هيئة خاصة، تختلف عن سلطات الضبط الإداري العام، كما هو الحال في مصر والعراق، حيث يتم منح لجان خاصة سلطة الضبط الإداري في مجالات معينة، مثل حماية المواد الغذائية والأدوية والتأكد من سلامتها ونقائها. في كردستان العراق، على سبيل المثال، توجد أكثر من لجنة مؤلفة من أعضاء متخصصين مثل الأطباء والتربويين والإداريين، بالإضافة إلى عضو من وزارة الداخلية، تهدف إلى التأكد من نظافة المطاعم ومدى استيفائها للشروط الصحية، وكذلك مراقبة دور رعاية الأطفال ومدى ملاءمتها لاستقبالهم. هذه اللجان ليست من سلطات الضبط الإداري العامة، بل هي لجان خاصة منحها المشرع سلطة الضبط الإداري الخاص[١]. وقد استقر القضاء الإداري في أحكامه على الإقرار بحق سلطات الضبط الإداري في اتخاذ الإجراءات اللازمة لصيانة الصحة العامة. فقد قضت محكمة القضاء الإداري العراقي ان القرار الاداريَ الذي قد صدر من الجهه المعنيه ذات الاختصاص والمتعلق بالغاء الاجازه الممنوحه لانشاء حقول دواجن عائده للمدعي هو قرار " مشروع" بسبب عدم وجود الشروط البيئيه والصحية المتطلبه في ذلك. [٢]. مما سبق يتضح لنا أن الضبط الإداري العام يختلف عن الضبط الإداري الخاص من نواح عدة هي:

١- يتولى الضبط الإداري العام تنظيم أنشطة متنوعة ومتعددة تخص مجموع الأفراد، بينما يتولى الضبط الإداري الخاص تنظيم نشاط محدد بشكل دقيق أو نشاط يتعلق بجماعة معينة من الأفراد.

٢- يتسم ميدان الضبط الإداري العام بالاتساع من حيث الدائرة الإقليمية وبالضيق من الناحية الموضوعية، بينما يتسم ميدان الضبط الإداري الخاص بالضيق من حيث النطاق الإقليمي، وبالاتساع من حيث الموضوع. حيث يشمل الضبط الإداري العام عدة جهات وأماكن مختلفة، في حين أن نطاق الضبط الإداري الخاص يعد ضيقاً إقليمياً بشكل عام. ويمكن ملاحظة ذلك

[١] - د. شيروان احمد طاهر حويز: أنواع ووسائل الضبط الإداري دراسة مقارنة، مجلة روح القوانيين، ع١٠٣، ج٢، يوليو ٢٠٢٣، ص١٣٧٨-١٣٧٩.

[٢] - قرار محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم (٢٠٠١/٤) في ٢٠٠١/٧/١١، المصدق بموجب قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم (٦١/ اداري/ تمييز/ ٢٠٠١)، في ٢٠٠١/٨/٢٠.

في نشاط الضبط الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث يشمل نطاق الضبط الإداري وفقاً لما جاء في الدستور وقانون الأمن العام فئات عدة وتتنوع حدود سلطاته.

المبحث الثاني: وسائل ممارسة اختصاص الضبط الإداري لرؤساء الوحدات الإدارية: وسائل الضبط الإداري تعني الأدوات القانونية المتاحة للإدارة لضمان حماية أهداف الضبط الإداري، ولا يكفي أن تهدف الإدارة من خلال رقابتها على الحريات العامة إلى حماية هذه الأهداف، بل يجب عليها أن تلتزم باختيار إحدى هذه الوسائل وفقاً لما تراه فعالاً ومتطلبات تحقيق تلك الاهداف. ويهدف تحديد هذه الوسائل في المقام الأول إلى حماية الأفراد من انحراف الإدارة في استخدام سلطاتها من جهة، وإخضاع هذه السلطات للرقابة القضائية من جهة أخرى. وتشمل هذه الوسائل اللوائح الضبطية "لوائح الضبط" والأوامر الفردية والتنفيذ المباشر. لذلك تُعد دراسة وسائل الضبط الإداري دراسةً للآليات القانونية التي يمكن للإدارة من خلالها تحقيق مهمة الضبط الإداري. تتمثل وسائل الضبط الإداري، في جوهرها، في لوائح الضبط التي تتضمن قواعد عامة تفرض قيودًا على النشاط الفردي، وتتضمن إصدار قرارات فردية تهدف إلى تنفيذ هذه اللوائح من خلال مخاطبة أشخاص محددين. وأخيراً قد تتجلى هذه الوسائل في امتيازات السلطات الإدارية من خلال التنفيذ المباشر، وهو ما سنوضحه في المطلبين التاليين.

المطلب الأول: لوائح الضبط الإداري: نشأت فكرة لوائح الضبط كوسيلة وقائية تلجأ إليها هيئات الضبط لتنظيم ممارسة الحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام في المجتمع. تتألف هذه اللوائح من مجموعة من القواعد العامة الموضوعية والمجردة التي تصدرها السلطة التنفيذية لضمان الأمن والاستقرار وحماية الصحة العامة، مثل اللوائح التي تصدرها الإدارة في الأوقات العادية. أما في الحالات الاستثنائية، فتختلف سلطة الإدارة، حيث تُصدر لوائح في ظروف الضرورة لمواجهة الأزمات الطارئة التي قد تتعرض لها البلاد. وفي هذه الحالات، تعمل هيئات الضبط الإداري على وضع قواعد عامة ومجردة تقيد النشاط الفردي لضمان صيانة النظام العام في المجتمع. وقد يمس هذا الأمر حقوق الأفراد وحرياتهم، ويتطلب تنفيذه بالضرورة لما يتضمنه

من أوامر ونواهٍ، وغالباً ما يشمل عقوبات على المخالفين[١]. تعد لوائح الضبط الإداري أهم الوسائل التي تستخدمها هيئات الضبط الإداري لتحقيق ((النظام العام) بالمجتمع والتي وتنشئ قواعد مجردة وعامة من خلالها، تنظم وتقيد بها البعض من أنواع النشاطات الفرديه. تحت طائل وتاثير العقوبه. عليه هي بالتالي تؤثر وتقيد حقوق وحريات الكثير من الافراد. ومن أمثلة هذه اللوائح، ما هو خاص بتنظيم حركة السير. مراقبة الغذاء. كذلك المحلات ذات الطبيعة الخطره. والمقلقة للراحة. وتحدد النصوص الدستورية والقانونية في كل دولة الجهة التي تملك وضع لوائح الضبط الإداري[٢]، ففي فرنسا أناطت المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ برئيس الوزراء إصدار لوائح الضبط الإداري[٣]، وكذلك الحال في مصر فقد نصت المادة (١٧٢) من الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤ على أنه " يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء"[٤]. وباستقراء الفقه والقضاء الإداري نجد أنه استقر على وضع شروط عامة أساسية يجب توافرها في لوائح الضبط هي: أولا: عدم مخالفة لوائح الضبط شكلا أو موضوعا للقواعد القانونية: (ويرجع ذلك إلى سببين الأول: أنها في مرتبة أدنى منها، والثاني: لأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي قد يظهر خلال التطبيق التشريعي للقواعد القانونية). ثانيا: صدور لوائح الضبط في صورة قواعد عامة ومجردة (وهذا ما يتفق مع عموم القواعد القانونية ولأنها أيضا تتعلق بالحريات العامة، ويعني عموم لائحة الضبط هو أنها لا تسن لحالة فردية خاصة، على أنه يجب ملاحظة أن ارتباط اللائحة بمكان معين، وبزمن معين، لا يغير من عموميتها). ثالثا: المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة (وهو أيضا ما يتفق والقواعد القانونية العامة حيث انه لا يجوز لجهة الإدارة عدم المساواة بين الأفراد عند تطبيق لائحة من اللوائح، فالجميع سواسية عند التطبيق) [٥].

[١] - د. شيروان احمد طاهر حويز، مصدر سابق، ص١٣٨٥.
[٢] - د. يوسف ناصر حمد الظفيري، مصدر سابق، ص١٥١٥.
[٣] - المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
[٤] - المادة (١٧٢) من الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤.
[٥] - بن ساسي بن الزين: عناصر الضبط الإداري، ليسانس أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، ٢٠١٤، ص٣٦-٣٧.

المطلب الثاني: القرارات الفردية والتنفيذ الجبري المباشر: تكتسب القرارات الفردية التي تصدرها سلطات الضبط الإداري أهمية كبيرة، حيث تمثل أداة فعالة لضمان تنفيذ السياسات العامة وحماية النظام العام. تتطلب هذه القرارات في بعض الأحيان اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر، وهو ما يتيح للسلطات الإدارية استخدام القوة لتنفيذ أوامرها عند امتناع الأفراد عن التنفيذ طوعًا. يثير هذا المفهوم العديد من التساؤلات القانونية حول الحدود المرسومة لاستخدام القوة، وضرورة توازن حقوق الأفراد مع احتياجات المجتمع. لذا، سنستعرض في هذا المطلب القرارات الفردية في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني التنفيذ الجبري المباشر.

الفرع الأول: القرارات الفردية: احياناً تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى إصدار قرارات إدارية أو أوامر فردية تطبق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم و قد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينه أو بالامتناع عن أعمال معينة مثال ذلك الأوامر الصادرة المتضمنة غلق محل أو مصادرة ممتلكات والأصل انه يجب أن تستند هذه القرارات إلى القوانين واللوائح فتكون تنفيذاً لها[1]. لم يقم المشرع بتعريف القرار الإداري، وترك هذه المهمة للفقه والقضاء؛ حيث اكتفى بالإشارة في جميع قوانين مجلس الدولة إلى النظر في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، سواء كانت متعلقة بالإلغاء أو التعويض[2]. القرار الإداري هو العمل التنفيذي الذي يُحدث آثارًا قانونية، سواء كان ذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية. تُعرَّف القرارات الفردية الصادرة عن سلطة الضبط الإداري بأنها القرارات التي تُتخذ بحق فرد أو مجموعة معينة من الأفراد، أو لتطبيقها على حالات أو وقائع محددة، بهدف الحفاظ على النظام العام[3]، ومع ذلك، تظل هذه القرارات محل نقاش قانوني، حيث يثار التساؤل حول إمكانية إصدار قرار فردي دون الاستناد إلى قاعدة تشريعية أو لائحة. وفي هذا السياق، انقسم الفقه إلى رأيين: الأول يرى أنه لا يجوز إصدار قرار دون الاعتماد على قاعدة تشريعية، بينما يجيز الرأي الثاني ذلك باعتباره استثناءً

[1] - د. ضياء عباس علي، د. حسين طلال مال الله: دور سلطة الضبط الاداري في حماية الأمن الغذائي في العراق الاشكاليات والحلول، مج١١، العدد الخاص بوقائع المؤتمر الدولي السابع للقضايا القانونية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، ٢٠٢٢، ص٣٢٧.

[2] - د. صلاح الدين فوزي، د. شريف يوسف خاطر: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢٣٧.

[3] - هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص٢٤٥.

للقاعدة العامة التي تمنع إصدار قرارات من دون أساس قانوني[١]. لكن القضاء الإداري يشترط لإصدار قرارات وأوامر إدارية فردية مستقلة وقائمة بذاتها توافر شرطين أساسيين هما:

أولا: أن تقوم حاجة وضرورة واقعية خاصة وجدية زمانيا ومكانيا ومن حيث موقف الحال تتطلب إصدار أمر فردي من قبل سلطات الضبط الإداري لحفظ النظام العام أو لإعادة حفظه في حالة اضطرابه. ثانيا: ألا يكون هناك نص تشريعي يمنع إصدار الأوامر الفردية المستقلة وألا يكون هذا الأمر الفردي المستقل مخالفا للقانون واللوائح الإدارية[٢]. وفي حالة تخلف هذين الشرطين، فإن قيام السلطة الإدارية بإصدار قرارات فردية من أجل تنظيم نشاط دون سند تشريعي يعتبر خروجا على مبدأ المشروعية، وبالتالي يمكن الطعن في هذه القرارات لدى القضاء الإداري للمطالبة بإلغائها والتعويض عنها إن كان هناك موجب لهذا التعويض[٣].

الفرع الثاني: التنفيذ الجبري المباشر: يشير مفهوم التنفيذ المباشر إلى سلطة الإدارة في تنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية ضد الأفراد في حال رفضهم الامتثال لها طوعًا، وذلك دون الحاجة للحصول على إذن مسبق من القضاء. وبعبارة أخرى، يُعتبر امتياز التنفيذ المباشر قدرة الإدارة على تنفيذ قراراتها بنفسها وبشكل قسري باستخدام القوة العامة ضد الفرد الذي يمتنع عن التنفيذ[٤]. التنفيذ المباشر، أو ما يُعرف بالتنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري، يمنح هيئة الضبط الإداري حق استخدام القوة الجبرية لتنفيذ إجراءاتها دون الحاجة للحصول على إذن مسبق من القضاء. ويُعد التنفيذ المباشر، كما استقر عليه الفقه، امتيازًا تتمتع به سلطات الضبط الإداري، يتيح لها تنفيذ قراراتها وأوامرها بالقوة على الأفراد دون الحصول على أمر قضائي. يهدف هذا الامتياز إلى تحقيق مصلحة جوهرية تتمثل في ضمان سير المرافق العامة للدولة بانتظام واستمرار، وحماية استقرارها وكيانها[٥]. يمثل التنفيذ المباشر امتيازًا يقتصر على القرارات

[١] - د. الديداموني مصطفى أحمد: الإجراءات والأشكال في القرار الإداري - دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢، ص٢٢٩.
[٢] - عمار عوابدي: القانون الإداري، ج٢، ط٤، د م ج، الجزائر، ٢٠٠٧، ص٤٠.
[٣] - هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص٢٤٦.
[٤] - د. سنان عبد الحسين صالح: اشكالية تنفيذ القرارات الادارية في القانون العراقي، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، ع٢٥، مج١٥، ٢٠٢٢، ص١٨٨.
[٥] - د. شيروان احمد طاهر حويز، مصدر سابق، ص١٣٩٦-١٣٩٧.

الإدارية بشكل عام، وقرارات الضبط الإداري الفردية بشكل خاص، ويعد وسيلة من وسائل القانون العام التي تستخدمها جهة الضبط الإداري لأداء وظيفتها. ومن خلال هذا الامتياز، تستطيع الإدارة تنفيذ قراراتها في حال امتناع الأفراد عن تنفيذها طواعية، وذلك بالقوة إذا استدعى الأمر، ما يتيح لها الحصول مباشرة على حقوقها. يدعم هذا الامتياز ما تتمتع به القرارات الإدارية من قوة تنفيذية، بحيث ترتب آثارًا على الأفراد بغض النظر عن إرادتهم. يُعتبر حق الإدارة في التنفيذ المباشر استثناءً من القاعدة العامة التي تقضي بعدم تنفيذ القرارات الإدارية إلا بعد الرجوع إلى القضاء، حيث تُعامل الإدارة كالأفراد ولا يحق لها انتزاع حقوقهم دون حكم قضائي واللجوء إلى السلطات العامة. لذا، يتميز التنفيذ المباشر بطبيعة احتياطية واضحة[1]. ولما كان التنفيذ الجبري المباشر يشكل خطورة على حريات وحقوق الأفراد لذلك كان لا بد ان تتوفر بعض الشروط بالاجراء الخاضع للتنفيذ الجبري. عدى ذلك يصبح غير مشروع، وهذه الشروط هي:

أولا: أن يكون في وسع الأفراد تنفيذ هذا الأمر أو الإجراء.

ثانيا: أن يثبت امتناع الأفراد عن التنفيذ اختيارياً، وأن تكون الإدارة أعطت لهم المهلة الزمنية المعقولة للقيام بهذا التنفيذ.

ثالثا: أن يكون استخدام القوة المادية الجبرية هو الوسيلة الوحيدة لإعادة النظام العام، وأن يتم اللجوء إليها بالقدر الذي تقتضيه الضرورة.

ولا يتم اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر إلا في حالتين لخصتهما فتوى صادرة عن مجلس الدولة المصري في عام ١٩٥٥ (أولاهما: أن يوجد نص صريح في قانون أو لائحة يبيح لجهة الإدارة ممارسة هذا الحق، وثانيهما: قيام حالة الضرورة المشروطة بشروط خاصة أهمها: وجود خطر جسيم يهدد النظام العام، ويطلب من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه، أو تتوافر مصلحة

[1] - عبد المجيد غنيم عقشمان المطيري، مصدر سابق، ص٥٣.

عامة لا تحتمل الإبطاء، ويترتب على عدم التعجيل بتحقيقها وقوع ضرر جسيم) [١]. وتوجد ثلاث حالات رئيسية يمكن من خلالها للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في العراق:

الحالة الأولى: نص القانون بشكل مباشر على جواز اللجوء إلى التنفيذ المباشر، مثال ذلك نص قانون الخدمة المدنية من جواز الحجز على الراتب الموظف، بما لا يزيد عن ثلث الراتب والمخصصات لاستيفاء الديون المستحقة للدولة. الحالة الثانية: عدم وجود وسيلة قانونية لإلزام الفرد بتنفيذ القرار، مثل حالة عدم وجود نص جزائي أو إداري يمكن إيقاعه على الشخص الذي رفض التنفيذ. وفي العراق، فغالبا ما ترد نصوص عقابية في الأنظمة والقوانين تعاقب المخالفين والذي يتسببون في إشكالية في تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن الأجهزة الإدارية المختصة، وعند غياب مثل هذا النص فيمكن اللجوء إلى النص العام في قانون العقوبات في مادته ٢٤٠، لذلك نستنتج أنه لا يمكن تطبيق مثل هذه الحالة في التشريع العراقي. الحالة الثالثة: حالة الضرورة، والتي لا يمكن فيها اللجوء إلى الوسائل الاعتيادية لإجبار الأفراد على التنفيذ، حتى لو وجدت هذه الوسائل، فيمكن أن ينص القانون على جزاءات جنائية أو إدارية، لكن في حالة الضرورة يتم السماح للأجهزة الإدارية اللجوء إلى التنفيذ المباشر، دون أن تنتظر إجبار الأفراد على التنفيذ من خلال وسائل أخرى، وذلك سواء نص القانون صراحة على استثناء حالة الضرورة أم لم ينص[٢].

الخاتمة: وفي ختام بحثنا هذا توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وهي كالتالي:

الاستنتاجات:

١. يتمتع رؤساء الوحدات الإدارية في العراق بصلاحيات قانونية واسعة، لكنها غير واضحة بشكل كافٍ مقارنة بالتشريعات المماثلة في فرنسا ومصر، مما يُبرز الحاجة إلى توحيد وتعزيز الإطار التشريعي لضمان توازن بين السلطة وحماية حقوق الأفراد.

[١] - د. يوسف ناصر حمد الظفيري، مصدر سابق، ص١٥١٧.
[٢] - د. سنان عبد الحسين صالح، مصدر سابق، ص١٨٨-١٨٩.

٢. يُعد الضبط الإداري أداةً وقائية تهدف إلى حماية النظام العام في العراق، لكنه يفتقر إلى تطبيق عملي يضمن التزام السلطات الإدارية بالضوابط التشريعية لتجنب التعسف.

٣. على الرغم من فعالية التنفيذ الجبري المباشر كوسيلة لفرض النظام، إلا أن غياب إطار قانوني شامل ينظم استخدام القوة الجبرية يؤدي إلى احتمالية المساس بحقوق الأفراد.

٤. يُلاحظ وجود تفاوت في تطبيق القرارات الانضباطية بين الوحدات الإدارية المختلفة، ما يضعف كفاءة النظام الإداري ويؤدي إلى تفاوت في معاملة الأفراد أمام القوانين.

٥. قلة البرامج التدريبية لرؤساء الوحدات الإدارية تُؤدي إلى قصور في فهم وتطبيق الصلاحيات الممنوحة لهم وفق التشريعات العراقية.

المقترحات:

١. ضرورة تعديل القوانين العراقية لتعريف الصلاحيات الانضباطية بشكل دقيق وواضح، مع تحديد الإطار الزمني والقيود التي تضمن حماية الحريات العامة.

٢. إنشاء برامج تدريبية متخصصة ومستمرة لرؤساء الوحدات الإدارية لتأهيلهم على ممارسة سلطاتهم الانضباطية وفق أفضل الممارسات القانونية.

٣. تشكيل هيئة مستقلة للرقابة على تطبيق القرارات الانضباطية لضمان الشفافية والتزام رؤساء الوحدات بالإطار القانوني.

٤. تطوير دليل موحد للإجراءات الانضباطية لجميع الوحدات الإدارية في العراق، يضمن المساواة في تطبيق القانون وتحقيق الفعالية الإدارية.

المصادر

الكتب:

١- د. ابراهيم طه الفياض: القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الكويت، 1987.

٢- حسين جميل: حقوق الانسان والقانون الجنائي، دار النشر للجامعات المصرية،١٩٧٢.

٣- د. الديداموني مصطفى أحمد: الإجراءات والأشكال في القرار الإداري - دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢.

٤- د. صلاح الدين فوزي، د. شريف يوسف خاطر: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.

٥- د. صلاح يوسف عبد العليم: اثر القضاء الإداري في النشاط الإداري للدولة، ط١، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

٦- عمار عوابدي: القانون الإداري، ج٢، ط٤، د م ج، الجزائر، ٢٠٠٧.

٧- د. فؤاد العطار: القانون الإداري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.

٨- لفتة هامل العجيلي، من قضاء المحكمة الإدارية العليا للسنوات (٢٠١٦-٢٠١٧)، ج٢، مكتبة السنهوري، بغداد.

٩- د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، وزار التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 1996.

١٠- د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ واحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.

١١- د. محمد فؤاد مهنا: مبادئ واحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٣.

١٢- د. محمود سعد الدين الشريف: دروس في النظرية العامة للضبط الإداري لطلبة الدراسات العليا، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٤.

١٣- هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.

١٤- هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.

الرسائل الجامعية:

١- احمد عبد العزيز سعيد الشيباني: مسؤولية الإدارة عن اعمال الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.

٢- بن ساسي بن الزين: عناصر الضبط الإداري، ليسانس أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، ٢٠١٤.

٣- عبد المجيد غنيم عقشان المطيري: سلطات الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١.

٤- ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الالغاء في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠٠.

٥- مهند قاسم زغير: السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة) في القانون الوضعي والشريعة الاسلامية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٤.

٦- هاني خلف فاضل العموش: مسؤولية الإدارة عن اعمال الضبط الإداري في الظروف العادية في القانون الأردني "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠١٣.

٧- هاني خلف مهوس حمد الجبوري: اثر العقوبة الانضباطية على الحقوق المالية للموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠٢٣.

البحوث المنشورة:

١- د. سامي حسن نجم الحمداني: دور الضبط الإداري الالكتروني في مكافحة الشائعات المخلة بالأمن العام، مجلة جامعة تكريت للحقوق، س٥، مج٥، ع١، ج١، ٢٠٢٠.

٢- د. سنان عبد الحسين صالح: اشكالية تنفيذ القرارات الادارية في القانون العراقي، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، ع٢٥، مج١٥، ٢٠٢٢.

٣- د. شيروان احمد طاهر حويز: أنواع ووسائل الضبط الإداري دراسة مقارنة، مجلة روح القوانيين، ع١٠٣، ج٢، يوليو ٢٠٢٣.

٤- د. ضياء عباس علي، د. حسين طلال مال الله: دور سلطة الضبط الاداري في حماية الأمن الغذائي في العراق الاشكاليات والحلول، مج١١، العدد الخاص بوقائع المؤتمر الدولي السابع للقضايا القانونية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، ٢٠٢٢.

٥- عبد العزيز محسن خليفه: النظام القانوني لإجراءات فرض العقوبة الانضباطية في العراق "دراسة مقارنة"، مجلة اوروك للعلوم الإنسانية، مج١٦، ع٤، ج١، ٢٠٢٣.

٦- د. يوسف ناصر حمد الظفيري: الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ع٧٤، ديسمبر ٢٠٢٠.

القوانين والقرارات:

١- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

٢- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

٤- قانون وزارة الداخلية ١٨٣ لسنة ١٩٨٠.

٥- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية، ذي العدد (٦٠) انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٩) الصادر عام ٢٠٠٩ في الدعوى المرقمة (٥١/ ج / ٢٠٠٨، يُنظر قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩.

٦- قرار محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم (٢٠٠١/٤) في ٢٠٠١/٧/١١، المصدق بموجب قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم (٦١/ اداري/ تمييز/ ٢٠٠١)، في ٢٠٠١/٨/٢٠.

٧- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.

المصادر الأجنبية:

1- Vedel (George) et Delvolve (pierre) Droit Administratif, T.2, P.U.F,12e- ed, 1992.

2- Waline (Marcile) : traite sirey de droit Administratif, sirey, 9e ed., 1963.