إجراءات الضبط الإداري في مواجهة العشوائيات والقيود الواردة عليها

د. فواز خلف ظاهر
أستاذ القانون الإداري المساعد
كلية الحقوق/ جامعة تكريت

د. ظافر مدحي فيصل
أستاذ القانون الإداري المساعد
كلية الحقوق/ جامعة تكريت

د. أنس عبد الحق إسماعيل
مدرس القانون الإداري
مديرية بلدية تكريت

المستخلص

تعد ظاهرة التجاوز على أموال الدولة من الظواهر التي بدأت بالانتشار في العراق بعد سقوط النظام السياسي عام ٢٠٠٣، وما تلاها من أحداث، ومنها التجمعات السكنية العشوائية، والتي تعرف اصطلاحاً بالعشوائيات، الأمر الذي يمثل تحديا كبيرا يواجه الحكومة الاتحادية والهيئات المحلية على السواء، في سبيل مواجهته والحد منه، لأنها تؤدي إلى حدوث أضرار كبيرة على مختلف الصعد، وهذا يتطلب قيام السلطة التنفيذية بجملة من الإجراءات، عن طريق أجهزة الضبط الإداري، وما تمتلكه من وسائل في مواجهة تلك الظاهرة، وهذه الإجراءات منها ما يتعلق بالجانب الوقائي، والجانب العلاجي، فضلاً عن تلك الإجراءات ليست على إطلاقها، بل لابد من وجود ضوابط أو قيود ترد عليها، لاحتمالية تعسف الإدارة في استعمال السلطات الممنوحة لها في هذا الجانب، كما أن الحق في السكن هو من الحقوق التي كفلتها العهود والمواثيق الدولية، وكذلك النصوص الدستورية في مختلف دول العالم.

الكلمات المفتاحية: العشوائيات، الضبط الإداري، حق السكن.

Abstract

The phenomenon of encroachment on state funds is one of the phenomena that began to spread in Iraq after the fall of the political system in 2003, and the events that followed, including random housing gatherings, which are known as slums, which represents a major challenge facing the federal government and local bodies alike, in order to Confronting and limiting it, because it leads to significant damage occurring at various levels, and this requires the executive authority to take a number of measures, through the administrative control bodies, and the means it has to confront that phenomenon, and these procedures are related to the preventive and therapeutic side, In addition to those procedures not to launch them, rather there must be controls

or restrictions that respond to them, because the administration may be arbitrary in using the powers granted to them in this aspect, just as the right to housing is among the rights guaranteed by international covenants and covenants, as well as constitutional texts in various countries the world.

Key words: slums, administrative control, the right to housing.

المقدمة

من الظواهر التي طفت على الواقع السكني في العراق بعد تغيير النظام السياسي عام ٢٠٠٣ انتشار التجاوز على أموال الدولة، أو على الأراضي غير المخصصة للسكن، والذي بات ما يعرف بالعشوائيات، نتيجة عوامل متعددة، منها حالة الفوضى التي شهدها العراق إبان الاحتلال الأمريكي للعراق، وفقدان سلطة الدولة، وضعف الجانب الرقابي، فضلاً عن عدم قيام الدولة بإنشاء المجمعات السكنية للمواطنين، علاوة على عدم تخصيص الأراضي السكنية لغرض إقامة المباني السكنية عليها من قبل المستفيدين منها، ومما زاد من تلك الظاهرة هو ما شهدته المحافظات التي احتلتها عصابات داعش الإرهابية عام ٢٠١٤، ومن بينها محافظة نينوى، ووقوع الثقل الأكبر في ذلك على مدينة الموصل مركز محافظة نينوى، نتيجة قيام تلك العصابات بتفجير عدد لا يستهان به من منازل المواطنين، إضافة إلى تدمير إعداد أخرى أثناء عملية التحرير لتلك المدن والبلدات، كل تلك العوامل أسهمت بشكل وآخر بانتشار تلك الظاهرة.

وباتت هذه الظاهرة تمثل تحدياً كبيراً يواجه الإدارة، لأنها تهدد التخطيط العمراني، وتحد من الانتعاش الاقتصادي والتنمية، وتمثل عائقاً أمام أية خطط آنية أو مستقبلية في سبيل النهوض بالواقع السكني في مراكز المدن، بل إن الأمر لا يقف عند هذا الحد، لأن ذلك الأمر يمثل تهديداً للبيئة أيضاً، لذلك على الإدارة أن تمارس دورها في إيجاد الحلول الناجعة لذلك، عن طريق جملة من الإجراءات، والسؤال هنا، أتقف الإدارة مكتوفة الأيدي تجاه ذلك ؟ أم أنها لابد أن تتحرك لمواجهة المد السكاني غير المنظم ؟

للإجابة عن ذلك يمكن القول بأن الإدارة تستطيع أن تقوم بعدة وسائل تقوم بها أجهزة الضبط الإداري لإزالة تلك العشوائيات، والحد منها.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث من خلال وظيفة الإدارة ممثلة بأجهزة الضبط الإداري، في حماية النظام العام والمحافظة عليه، بكافة عناصره التقليدية والمستحدثة، علاوة على أن تلك الإجراءات ستكون على تماس مباشر بحقوق وحريات الأفراد، وبخاصة بعد انتشار المبادئ الديمقراطية، والتحول الذي شهده العراق، وتغيير الفلسفة السائدة في الدولة، وما طرأ على المجتمع العراقي من

ظواهر عليها ومن هنا تأتي الأهمية، بأن على الإدارة أن تقوم بمهامها التي ذكرناها، وبالمقابل احترام قواعد المشروعية، عن طريق القيود التي ترد على سلطاتها في ذلك.

مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في الإجابة على عدة تساؤلات علّ أهمها، ما الضبط الإداري؟ وما هي الإجراءات التي يمكن أن تلجأ إليها أجهزة الضبط الإداري لإزالة العشوائيات؟ وهل أن يدها مطلقة في ذلك ؟ أو أنه توجد بعض القيود على إجراءاتها تلك؟

منهج البحث: في سبيل الإجابة عن التساؤلات التي تم طرحها، فإننا سنعمد إلى اتباع المنهج التحليلي، عن طريق تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بهذا الموضوع، علاوة على تحليل أحكام القضاء الإداري، والآراء الفقهية التي تناولته بالبحث والتقصي.

نطاق البحث: ستقتصر دراستنا على دراسة حالة العراق، وبيان موقف المشرع والقضاء العراقي، من هذا الموضوع.

خطة البحث: من أجل الإلمام بجوانب الموضوع فإننا سنقسمه على ثلاثة مطالب، الأول لبيان مفهوم الضبط الإداري، والثاني للحديث عن وسائل الضبط الإداري في إزالة العشوائيات، فيما نكرس الثالث للكلام عن القيود التي ترد على تلك الوسائل، ثم نختم البحث بأهم الاستنتاجات والمقترحات التي نرها جديرة بالذكر، ومن الله التوفيق.

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري

إن موضوع مفهوم الضبط الإداري، يقتضي منا تعريف هذا المصطلح، ومن ثم بيان هيئات الضبط الإداري، ولأجل ذلك، فإننا سنقسم هذا المطلب على فرعين، الأول لبيان تعريف الضبط الإداري، والثاني، للحديث عن هيئات الضبط الإداري، وكما يلي:

الفرع الأول

تعريف الضبط الإداري

لقد اختلف الفقهاء في وضع تعريف جامع مانع، وسبب الاختلاف هو نتيجة نظرة كل منهم إلى هذا المصطلح، فقد ذهب البعض إلى تغليب الجانب العضوي، الذي يقصد به الهيئات والأجهزة الإدارية التي تمارس وظيفة الضبط الإداري في إطار السلطة التنفيذية، أي بمعنى الموظفين المكلفين بمهمة الضبط الإداري، في حين فقد ذهب جانب آخر إلى تعريفه بالنظر إلى الجانب المادي أو الموضوعي، الذي يقصد به النشاط الذي تقوم به الهيئات الإدارية بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه.

لذلك سنحاول بيان جزء من التعاريف التي أوردها جانب من الفقه في كل من فرنسا ومصر والعراق، فقد عرفه جانب من الفقه الفرنسي بأن الضبط الإداري، هو النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية، ويتمثل في تقييد النشاط الخاص من أجل المحافظة على النظام العام وحمايته[١]، في حين ذهب جانب آخر من الفقه الفرنسي إلى تعريف الضبط الإداري بأنه: (مجموع الأنشطة الفردية التي يكون موضوعها إصدار القواعد العامة، أو التدابير الفردية والإجراءات الضرورية، للمحافظة على النظام العام)[٢].

أما فيما يتعلق بموقف الفقه المصري، فقد عرف جانب من الفقه المصري الضبط الإداري بأنه: "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً بالمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العامة والصحة العامة والسكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية، واستخدام القوة المادية مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية)[٣]، في حين عرفه جانب آخر بأن الضبط الإداري هو "حق الإدارة في أن تفرض قيوداً على الأفراد تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"[٤].

أما بخصوص موقف الفقه العراقي فقد عرفه جانب منه الضبط الإداري بأنه: "النشاط الذي تباشره الهيئات الإدارية وتمس به حريات الأفراد ونشاطهم الخاص لغرض استتباب الأمن وصيانة النظام العام وإعادته إلى الحالة التي كان عليها إذا اضطرب أو اختل"[٥]، كما عرفه فقيه آخر بأنه (تدخل الإدارة لفرض النظام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر، ذلك النشاط الذي يقتضيه العيش في

(١) د. عاطف محمود البنا : الوسيط في القانون الإداري ، ط٨، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص٣٣٧.

(٢) نقلاً عن : احمد عبد العزيز الشيباني: مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية في القانون اليمني – دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص١١.

(٣) د. ماجد راغب الحلو : القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص٤٧٥.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص٧٤٢.

(٥) د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي: المبادئ العامة في القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص٢١١.

الجماعة)[١] كما عرفه جانب آخر من الفقه العراقي بأنه (وسيلة وقائية تلجأ إليها الإدارة فتصدر بشأنها القرارات التنظيمية، والفردية لحماية النظام العام، فتتصدى للجرائم الماسة به قبل وقوعها)[٢]، في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف الضبط الإداري بأنه: "مجموعة من الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه"[٣].

مما تقدم ومن خلال تحليل التعاريف المذكورة آنفاً للضبط الإداري يتبين بأنه يتصف بعدة صفات وخصائص متعددة، وهي كما يلي:

أولاً: الصفة الوقائية: بمعنى أنه يهدف إلى التدخل في نشاطات الأفراد بقصد تنظيمها، لا تقييدها، وذلك من اجل وقاية النظام العام والمحافظة عليه، وسلامة المجتمع، وحماية المصلحة العامة، لأنه يختلف عن النظام القانوني الذي لا يتدخل لمحاسبة الأفراد إلا بعد ارتكاب المخالفة أو الجريمة التي تستوجب العقوبة[٤].

ثانياً: الصفة الانفرادية: بمعنى أن أجهزة الضبط الإداري تقوم بإجراءاتها بإرادتها المنفردة دون الحاجة إلى موافقة الطرف الذي يتعلق به ذلك القرار[٥].

ثالثاً: الصفة التقديرية: من المسلم به أن مهمة المشرع وضع القواعد القانونية العامة، ومن ثم يترك التفصيلات للسلطة التنفيذية، لأنها هي الأقدر والأعرف بذلك لتماسها المباشر مع الأفراد، عن طريق وضع القواعد القانونية موضع التطبيق، وأن المشرع لا يمكنه أن يتنبأ سلفاً ماذا سيحصل على ارض الواقع، لذلك فإنه يترد للإدارة قدر أو هامش من الحرية في تقدير إمكانية التصرف من عدمه بحسب تغير الزمان والأحوال، وعلى وفق معطيات وظروف الحالة التي

---

(١) د. شاب توما منصور: القانون الإداري، ك١، ط١، دار العراق للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٧٩، ص٢١٢.

(٢) د. سعد العلوش: مبادئ القانون العام،(القانون الدستوري، القانون الإداري)، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٧٢، ص١٩٠.

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، ط٢، دار ابن الاثير، الموصل، ٢٠١٢، ص١٥٧.

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري – دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠، ص ٣٧٨.

(٥) د. عادل السعيد محمد أبو الخير : البوليس الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ٢٠٠٨، ص ٩١.

تستوجب ذلك، وهو ما يعرف بالسلطة التقديرية للإدارة، والتي تعد من سمات الضبط الإداري[١].

رابعاً: صفة تخصيص الأهداف: أي أن الهدف أو الغاية من نشاط الضبط الإداري تحقيق أهداف محددة تتمثل في حماية النظام العام بعناصره التقليدية "الأمن العام، والصحة العامة، السكينة العامة"، والعناصر غير التقليدية المتمثلة، بالمحافظة على الآداب العامة، والمحافظة على جمال الرونق والرواء، والمحافظة على النظام الاقتصادي[٢].

وثمة سؤال يثار بهذا الموضوع مفاده: ما هي علاقة الضبط الإداري بمسألة مواجهة العشوائيات والحد منها؟

للإجابة عن ذلك نقول بأن هدف الضبط الإداري هو حماية النظام العام والمحافظة عليه بعناصره المختلفة التقليدية وغير التقليدية، أما النظام العام فيعرف بأنه مجموعة مصالح عليا مشتركة لمجتمع ما في زمن معين يهدف الجميع إلى حمايتها والمحافظة عليه[٣]، لذلك فإن فكرة النظام فكرة مرنه وقابلة للتطور والتغير، فقد كانت تقتصر على عناصر تقليدية، أما اليوم فإن النظام العام بدأ يشتمل على عناصر مستحدثه، منها النظام العام الاقتصادي، حماية البيئة، والآداب والأخلاق العامة، والمحافظة على جمال المدن ورونقها[٤]، ومن هنا يأتي دور الضبط الإداري بمواجهة العشوائيات كون هذه الظاهرة تمثل خروجاً عن النظام العام الذي يهدف الجميع للمحافظة عليه، لأن التخطيط العمراني، ونظافة المدن والمحافظة على رونها، تعد من أهم أولويات أجهزة الضبط الإداري في ظل الظروف التي تشهدها اغلب دول العالم الثالث، من التزايد الكبير في أعداد السكان، وعدم وجود الخطط الاستراتيجية البعيدة الأمد، لمواجهة ذلك، ومحاولة الحد من التجاوز على أموال الدولة، ومن بينها مواجهة السكن العشوائي لمواطني تلك الدول.

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبدالله : القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٣، ص٣٧ وما بعدها،

(٢) سبهان عبد الله يونس الطائي: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٠، ص ١١.

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص ١٦٠.

(٤) جلطي أعمر: الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، ٢٠١٥ – ٢٠١٦، ص ٨.

الفرع الثاني

هيئات الضبط الإداري المسؤولة عن إزالة العشوائيات

توجد عدة هيئات للضبط الإداري في العراق تتولى وظيفة مواجهة العشوائيات، وتلك الهيئات بعضها يكون على الصعيد الاتحادي، والبعض الآخر على الصعيد المحلي، وكما يلي:

أولاً: هيئات الضبط الإداري الاتحادية: تتمثل تلك الهيئات بالآتي:

١. **رئيس مجلس الوزراء:** يعد رئيس مجلس الوزراء اعلى سلطة تنفيذية في الدولة، وهو المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة، ويترأس مجلس الوزراء[١]، لذلك يستطيع رئيس مجلس الوزراء، أن يؤدي دوراً مهماً في مواجهة العشوائيات عن طريق إصدار الأنظمة والتعليمات، وتنفيذ القوانين التي تعنى بالتخطيط العمراني، حماية النظام العام بعناصره المختلفة ومن ببينها حماية جمالية المدن ورونقها.

٢. **أجهزة وزارة الداخلية والأجهزة التابعة لها:** إذ أن من بين مهام هذه الوزارة والأجهزة التابعة لها الحفاظ على النظام العام على وفق ما نص عليه قانون هذه الوزارة رقم ١٨٣ لسنة ١٩٨٠، ومما تجب الإشارة إليه أن الفقه والقضاء الإداريين استقرا على اعتبار المحافظة على جمالية المدن من عناصر النظام العام غير التقليدية التي يجب على أجهزة الضبط الإداري العمل على حمايتها والمحافظة عليها[٢].

٣. **وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة والأجهزة التابعة لها[٣]:** إذ تعنى هذه الوزارة بالتخطيط العمراني للمدن والقصبات، وإنشاء المباني، وبالتالي يقع على عاتقها اتخاذ الإجراءات اللازمة بإلزام الأفراد والشركات بإقامة المباني والمنشآت الصناعية على وفق التخطيط العمراني

---

(١) تنص المادة (٧٨) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة .....).

(٢) للمزيد من التفصيل ينظر: هدى يونس يحيى السامرائي: نطاق رقابة القاضي الإداري على أعمال الضبط الإداري – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٥، ص ٣٤ وما بعدها.

(٣) تم دمج هاتين الوزارتين بوزارة واحدة، بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٨٧) لسنة ٢٠١٦.

السليم [١]، كما أنها الجهة المعنية بتوزيع قطع الأراضي للأفراد بمختلف أنواعها، وكذلك هي المسؤولة عن منح الإجازات الأصولية للبناء، وكل ما يتعلق بها، فضلاً عن إزالة البناء غير المرخص به وغير الأصولي يقع بالدرجة الأولى على عاتقها، وعلى فروعها في المحافظات[٢].

٤. **وزارة العدل والأجهزة التابعة لها:** تُسهم هذه الوزارة بمواجهة العشوائيات عن طريق عدة إجراءات يمكن أن تقوم بها، وذلك بدورها في تثبيت حدود العقارات كون الغرض منه هو منع التجاوز[٣].

ثانياً: أجهزة الضبط الإداري المحلية: من أجهزة الضبط الإداري والتي يقع على عاتقها حماية البيئة في الإدارات المحلية، هي الدوائر التابعة للوزارات الاتحادية التي تناولناها في الفقرة أولاً من هذا المطلب، ولا داعي لتكرار الحديث عنها، فضلاً عن هيئات أخرى سنتناولها في الآتي:

١. **المحافظ:** يعد المحافظ اعلى سلطة تنفيذية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهو يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة[٤]، ويمارس صلاحيات ومهام متعددة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، ومن بينها ما يتعلق بالحافظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة، ومنها جمالية المدن ورونقها[٥]،

٢. **القائم مقام:** لقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بأن القائم مقام يعد اعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية[٦]، ونص القانون المذكور أيضاً، بأن من بين مهام القائم مقام هو الحفاظ على النظام العام ضمن الحدود الإدارية للقضاء.

---

(١) ينظر نص المواد (٣,٢) من قانون وزارة الإعمار والإسكان رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٢، نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٣٨ في ٢٠١٢/٥/٧.

(٢) المادة (الأولى / ٤) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٣) المادة(الرابعة والتسعون) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل، والمادة (الثانية / ثانياً/أ/٥) من قانون وزارة العدل رقم ١٠١ لسمة ١٩٧٧ الملغى، والمادة (٢/ثانياً) من قانون وزارة العدل رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٥ النافذ، والمادة (٣/٨٩) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١.

(٤) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل.

(٥) سبهان عبد الله يونس الطائي، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٦) المادة (٣٩/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل.

٣. **مدير الناحية:** يعد مدير الناحية الموظف التنفيذي الأعلى في الناحية، ويقع على عاتقه المحافظ على النظام العام في الحدود الإدارية للناحية[١].

المطلب الثاني

وسائل وإجراءات أجهزة الضبط الإداري في إزالة العشوائيات

بعد أن بينا فيما سبق مفهوم الضبط الإداري، وأهدافه التي يسعى لتحقيقها وهي المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وأن هذه العناصر قابلة للتطور ولم تعد تقتصر على العناصر التقليدية، ومن بينها المحافظة على جمال المدن ورونقها، أصبح لزاما علينا أن نبين الوسائل التي تلجأ إليها أجهزة الضبط الإداري بهدف إزالة العشوائيات.

والسؤال هنا: ما هي إجراءات أجهزة الضبط الإداري في سبيل مواجهة العشوائيات وإزالتها ؟

للإجابة عن ذلك يقتضي أولاً بيان وسائل أو أدوات الضبط الإداري التي تمكنها من القيام بمهامها المتمثلة بمواجهة العشوائيات، ومن ثم بيان الإجراءات التي تقوم بها تلك الأجهزة في سبيل ذلك، وهو ما سنتكلم عنه في هذا المطلب عن طريق تقسيمه على فرعين، وكما يلي :

الفرع الأول

وسائل أجهزة الضبط الإداري في إزالة العشوائيات

هناك عدة وسائل يمكن أن تلجأ إليها أجهزة الضبط في سبيل القيام بمهامها في إزالة العشوائيات، وتلك الوسائل هي:

أولاً: أنظمة الضبط الإداري: تعد أنظمة الضبط الإداري من بين أهم الوسائل التي يمكن أن تلجأ إليها أجهزة الضبط الإداري في المحافظة على جمالية المدن ورونقها، وتعرف تلك الأنظمة بأنها قرارات إدارية تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وتتضمن قواعد عامة مجردة، وتعد من اهم أنواع الأنظمة وذلك لتعلقها بحياة الأفراد وأنشطتهم المختلفة وتقييد لحرياتهم، لما تتضمنه من أوامر ونواهي، وتوقيع العقوبات على المخالفين، ومن الأمثلة عليها أنظمة المرور، وحماية الأغذية والمرافق الصحية والمحال العامة[٢]، وقد أشار إلى ذلك قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل

(١) المادة (٤٣/ ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. احمد خورشيد حميدي المفرجي و د. صدام حسين ياسين العبيدي: الوجيز في القضاء الإداري العراقي، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٧، ص١٢.

إذ نص على قيام الحكومة بإصدار التعليمات والأنظمة الخاص بتسهيل تنفيذ أحكام القانون وتنفيذ ما ورد فيه من إجراءات[١].

ثانياً: القرارات الإدارية الفردية: وهي القرارات التي تصدر لمعالجة حالات فردية، فهي تخاطب فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم كقرار تعيين شخص في وظيفة معينة[٢]، وفيما يخص استعمال أجهزة الضبط الإداري لهذه الوسيلة فقد نص على ذلك قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل[٣].

ثالثاً: القوة المادية (التنفيذ الجبري): وهي وسائل مادية جبرية يمكن لأجهزة الضبط الإداري اللجوء إليها، من أجل تنفيذ قرارتها المتعلقة بالضبط الإداري، في حالة عدم تنفيذها طواعية[٤]، وتعد هذه الوسيلة من اخطر الوسائل الممنوحة لتلك لأجهزة، لأنها تؤدي إلى المساس بحقوق وحريات الأفراد، وربما تستغل من جانب الإدارة، ومن ثم الانحراف عن غاياتها الأساسية، وبالتالي الإساءة أو التعسف في استعمال السلطة، لذلك يرى جانب من الفقه أن الأصل هو لجوء الإدارة إلى القضاء للحصول على حقوقها وإجبار الأفراد على التنفيذ، عليه فإن القوة المادية تعد استثناء من الأصل، وبالتالي يجب عدم التوسع في استعمالها إلا في أضيق نطاق، وأن تكون على وفق ضوابط محددة [٥]، ويضيف جانب آخر من الفقه بأنه يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تستعمل القوة المادية عند اختلال النظام العام، وتقوم بالتنفيذ الجبري دون الحصول على إذن مسبق من القضاء، وذلك لمقتضيات المصلحة العامة[٦]، وقد نص ذلك قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذي الرقم (١٥٤ في ٢٠٠١/٦/٢٧) والخاص بإزالة التجاوزات على العقارات العائدة للدولة والبلديات[٧].

---

(١) المادة (الثامنة والتسعون) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، ط٢، مطبعة العشري، القاهرة،٢٠٠٧، ص ٣٤٢.

(٣) المادة (الخامسة والتسعون مكرر/ ٣) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٤) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٦٠.

(٥) د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد: الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٩٤.

(٦) د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٢٠.

(٧) لا زال هذا القرار ساري المفعول لغاية الآن وتعمل بموجبه دوائر البلدية في بغداد والمحافظات. نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٨٦ في ٢٠٠١/٧/٩.

الفرع الثاني

إجراءات أجهزة الضبط الإداري في إزالة العشوائيات

بات من غير المعقول، ومما لا يمكن تصوره ترك المدن والبلدات الحضرية من دون تخطيط عمراني سليم، وفسح المجال لكل من هب ودب أن يقوم بتشييد المباني السكنية وغيرها دون الرجوع إلى الجهات المختصة بهدف اخذ الموافقات الأصولية على وفق ما هو مرسوم ومخطط له، بهدف الحفاظ على جمالية المدن، وعدم انتشار الفوضى العمرانية التي تؤدي إلى عدم إمكانية الدولة النهوض بالواقع الاقتصادي والاجتماعي، ومن بينها الظاهرة التي باتت منتشرة في اغلب مركز المحافظات والمدن العراقية في الوقت الحاضر وهي ما تعرف بالعشوائيات، لذلك تحاول الإدارة جاهدة عن طريق أجهزة الضبط الإداري إلى محاولة مواجهة تلك الظاهرة، بما متاح لها من إجراءات تساعدها في ذلك.

والسؤال هنا ما هي إجراءات الضبط الإداري التي تقوم بها لإزالة أو مواجهة العشوائيات ؟

للإجابة عن ذلك نقول بأن هناك عدة إجراءات يمكن لأجهزة الضبط الإداري اتخاذها لمواجهة العشوائيات والحد منها، وتلك الإجراءات البعض منها وقائي، والآخر علاجي، وكما يلي:

أولاً: إجراءات الضبط الإداري الوقائية لمواجهة العشوائيات: يمكن لأجهزة الضبط اللجوء إلى عدة إجراءات وقائية تقوم بها بهدف مواجهة العشوائيات، وتتلخص تلك الإجراءات بالآتي:

١. **الحظر (المنع):** يعرف الحظر بأنه إجراء تقوم به أجهزة الضبط الإداري يهدف إلى منع، ممارسة نشاط معين[١]، وبخصوص هذا الإجراء نجد أن المشرع العراقي قد منح أجهزة الضبط الإداري اللجوء إلى هذا الإجراء بصريح العبارة، وذلك في المادة (الخامسة والتسعون مكرر/٢) التي نصت على (مع عدم الإخلال بالفقرة (١) من هذه المادة يمنع مدير عام الدائرة أو مدير البلدية استمرار العمل في البناء الممنوع أو الاستعمال المخالف للتصاميم الأساسية وينذر المسؤول عنها بلزوم معالجة وتصحيح أو إزالة الأسباب الداعية للمنع ....)[٢].

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٢٨٧.

(٢) تم إضافة هذه المادة بموجب القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠١ قانون تعديل قانون إدارة البلديات.

٢. **الإذن السابق (الترخيص):** يقصد بالإذن السابق هو وجوب حصول صاحب الشأن على الموافقة المسبقة لأجهزة الضبط الإداري، أو السلطات المختصة قبل ممارسة النشاط المزمع القيام به[١]، ويعد هذا الإجراء اقل وطأة وتأثيراً من الحظر، إذ عن طريقه تستطيع أجهزة الضبط الإداري فرض ما تراه مناسباً لمنع وقوع الضرر إذا تراءَ لها أن ذلك النشاط سيلحق ضرراً ما، إن لم يكن مستوفياً للشروط الضرورية لذلك، وبالتالي رفض منحه الترخيص اللازم لمزاولته، وقد نص على ذلك المشرع العراقي في المادة (الثالثة والستون) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل [٢].

٣. **الإخطار المسبق:** ويتمثل هذا الإجراء بوجوب إشعار أجهزة الضبط الإداري، أو السلطات المختصة بممارسة النشاط، كي تقوم تلك الأجهزة باتخاذ إجراءات الحماية الخاصة بذلك النشاط، وهو بذلك يختلف عن الترخيص، لأن الأخير يتوجب حصول الموافقة قبل المباشرة، أما الإخطار المسبق فإن صاحب الشأن يقوم بإشعار الأجهزة المختصة والاستمرار بالعمل، إلا إذا ما قامت تلك الأجهزة بإيقافه عن ممارسة ذلك العمل[٣]، وبخصوص هذا الإجراء لم نجد أية إشارة في قانون إدارة البلديات النافذ.

٤. **الحوافز التشجيعية**: من الإجراءات الوقائية الأخرى التي يمكن أن تلجأ إليها أجهزة الضبط الإداري في مواجهة العشوائيات هي الحوافز التشجيعية ومنها على سبيل المثال الإعفاءات الضريبية، وذلك عن طريف منحها للأشخاص الذين يقومون باتباع الإجراءات الأصولية في عملية البناء، أو منح الأشخاص الذين يقومون بإزالة التجاوز بعض المبالغ المالية لمساعدتهم في إنشاء دور سكنية على وفق الإجراءات الأصولية، أو منحهم قروض ميسره، أو توزيع ارض سكنيه لهم حتى ولو كانت بأسعار مدعومة، ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي لم يتطرق إلى مثل هذه الحوافز، ومن هنا ندعو المشرع العراقي إلى اللجوء إلى هذه الوسيلة كونها تمثل أداة يمكن أن تسهم بشكل كبير في إزالة العشوائيات أو الحد منها.

ثانياً: إجراءات الضبط الإداري العلاجية لمواجهة العشوائيات: إجراءات الضبط الإداري لا تقتصر على الجانب الوقائي فقط، بل أنه قد يحدث أن تلك

---

(١) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، نظرية العمل والضبط الإداري، بلا دار نشر، ١٩٨٢، ص ١٦٢ وما بعدها.

(٢) تنص المادة (الثالثة والستون) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل، على (لا يجوز القيام بأي بناء قبل استحصال إجازة البلدية).

(٣) د. محمد محمود الروبي محمد: الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة – دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض ، ٢٠١٤، ص ٩٢.

الإجراءات لا تؤتي أكلها في مواجهة العشوائيات، فلابد لأجهزة الضبط الإداري اللجوء إلى الإجراءات العلاجية لردع المخالفين وإجبارهم إلى إزالة التجاوزات ومنعهم من الاستمرار بها، ومما تجب الإشارة إليه أن أجهزة الضبط الإداري عندما تقوم بهذا النوع من الإجراءات، فإنها تقوم بها بوصفها جهة ضبط إداري وليس سلطة قضائية، أما سلطة إيقاع بعض تلك الجزاءات فهو للسلطة المختصة فيه، إذ قد يكون القاضي الجنائي أو المدني أو السلطة الإدارية ذاتها، وتتلخص تلك الإجراءات بالآتي:

١. **الجزاء الجنائي:** على الرغم من أن الوظيفة الإدارية تعود لأجهزة الضبط الإداري، إلا أن ذلك لا يمنع تلك الأجهزة من اتخاذ بعض التدابير الجزائية بحق المتجاوزين على أراضي الدولة والمتمثلة ببناء العشوائيات، وتتلخص تلك المسائل بالآتي:

أ. **العقوبات السالبة للحرية:** تعرف العقوبات السالبة للحرية بأنها التي يترتب عليها حرمان الشخص المحكوم عليه من حريته في الحدود التي يفرضها تنفيذ تلك العقوبة(١)، وقد نص المشرع العراقي على هذا الجزاء، وذلك بفرض عقوبة الحبس بحق الممتنعين عن إزالة التجاوز على عقارات الدولة والبلدية(٢).

(١) د. علي حسين الخلف و د. سلطان عبد القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، شركة العاتك، القاهرة، ٢٠٠٦، ٤٢٣.

(٢) المادة (الخامسة والتسعون مكرر/ ٧/ج) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل، والفقرة (سادساً/ ١) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذي الرقم (١٥٤ في ٢٠٠١/٦/٢٧) والخاص بإزالة التجاوزات على العقارات العائدة للدولة والبلديات، ومما تجب ملاحظته في بخصوص هذه الفقرة، أن قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) لاحق لقانون إدارة البلديات المذكور، كما أنه لا زال ساري المفعول، إلا أن هذا الإجراء معطل من الناحية العملية، بعد صدور دستور عام ٢٠٠٥، وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا فتوى بناء على طلب رأيها بشأن امتلاك رؤساء الوحدات الإدارية صلاحية قاضي جنح، وقيامهم بحجز المتجاوزين على المال العام، فكانت الرأي بأن هذه الصلاحية لم يعد لها وجود بعد صدور دستور ٢٠٠٥، وذلك في قرارها المرقم ٦٦/اتحادية/٢٠١٢، بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٦. وهذا يتطلب تدخلاً تشريعياً بإلغاء قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، ومن إجراء التعديل المطلوب على قانون إدارة البلديات النافذ المذكور آنفاً.

ب. **الغرامة المالية:** تعرف الغرامة بأنها إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى الخزينة العامة للدولة مبلغ مالي معين يحدد مقداره في قرار الحكم[١]، في حين عرفها المشرع العراقي بأنها (إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى الخزينة العامة المبلغ المعين في الحكم وتراعي المحكمة في تقدير الغرامة حالة المحكوم عليه المالية والاجتماعية وما أفاده من الجريمة أو كان يتوقع إفادته منها وظروف الجريمة وحالة المجني عليه....)[٢]، وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من هذا الإجراء فإنه لم نص عليها بوصفها عقوبة جزائية، وكان الأجدر بالمشرع العراقي النص على هذه العقوبة كونها تمثل وسيلة ردع يمكن عن طريقها مواجهة العشوائيات.

ت. **المصادرة:** تعرف المصادرة بأنها الاستيلاء على مال الشخص وانتقال ملكيته إلى الدولة من دون أي عوض، وبخصوص هذا الإجراء ويقصد بعقوبة المصادرة، نقل ملكية الأموال ذات الصلة بالجريمة إلى خزينة الدولة جبرا عن صاحبها، من دون مقابل مع مراعاة حقوق الغير حسني النية [٣]، وبشأن هذا الإجراء فلم ينص عليه المشرع العراقي في قانون البلديات النافذ.

٢. **الجزاء الإداري:** من الوسائل العلاجية الأخرى التي يمكن أم تلجأ إليها الإدارة ممثلة بأجهزة الضبط الإداري البيئي لحماية لإزله العشوائيات، هو الجزاء الإداري، ويمكن القول بأن هذا النوع من الإجراءات تمثل صلب عمل سلطات الضبط الإداري المعنية بهذا الموضوع، وتتمثل تلك الإجراءات بالتالي:

أ. **الإنذار والتنبيه:** ويتمثل ذلك بإشعار الأشخاص التي تقوم بأفعال تؤدي إلى الإضرار البيئة، بضرورة تعديل نشاطها، وبعكسه سيتم اتخاذ إجراءات أخرى اكثر شدة من أجل إجباره على التنفيذ وتحسين نشاطه، وقد أشار المشرع العراقي إلى ذلك في المادة (الخامسة والتسعون /٣) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل[٤]، وهذا يحسب للمشرع العراقي وذلك بالأخذ بتدرج الجزاءات في معالجة التجاوزات على أموال الدولة.

---

(١) د. علي حسين الخلف و د. سلطان عبد القادر الشاوي، مصدر سابق، ص ٤٢٨.

(٢) المادة (٩١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.

(٣) د. محمود احمد طه: الحماية الجنائية للبيئة من التلوث، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٣٤.

(٤) تنص المادة (الخامسة والتسعون مكرر/٣) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل، على (لمدير عام الدائرة ولمدير البلدية إنذار المسؤول عن أي بناء أو

ب. **الغرامة التهديدية:** تعرف الغرامة التهديدية بأنها عبارة عن حكم بالإدانة أو التغريم المالي يفرضها القاضي على أشخاص القانون العام، في حال التأخر أو الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، وهي تحسب عن كل يوم تأخير وتبقى سارية حتى تنفيذ ذلك الحكم [١]، وقد نص المشرع العراقي على هذا الإجراء في المادة (الخامسة والتسعون /٧/أ) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل التي نصت على (تنفذ القرارات الصادرة وفق أحكام هذه المادة التي اكتسبت درجة البتات من صاحب الملك أو شاغله خلال المدة التي تحددها أمانة بغداد أو البلدية المختصة، واذا امتنع عن ذلك فلمدير عام الدائرة أو مدير البلدية فرض غرامة تهديدية عليه مقدارها (٢٥٠٠٠) خمسة وعشرون الف دينار كل ثلاثين يوماً)، وهذا موقف يحسب للمشرع العراقي بفرض مثل هذا الجزاء.

ت. **الغرامة الإدارية:** تعرف الغرامة الإدارية بوصفها جزاء إداري بأنها مبلغ مالي تفرضه الجهة الإدارية المختصة وتفرضه على المخالف بدلاً عن ملاحقته جنائياً عن المخالفة المرتكبة[٢]، وقد نص المشرع العراقي على هذا الإجراء في المادة (الخامسة والتسعون/١/أ) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل التي نصت على (لمدير عام دائرة البلدية التابعة لأمانة بغداد ومدير البلدية المختص فرض غرامة مقدارها (٢٥٠٠٠) خمسة وعشرون الف دينار على كل من **:** أولاً: أقام بناء أو منشآت سكنية بدون إجازة أصولية أو خلافاً لها ..... ويكون صاحب الملك والقائم بعملية البناء أو الأشراف مسؤولاً عنها).

ث. **إيقاف النشاط:** وهذا الإجراء يتمثل بقيام أجهزة الضبط الإداري بإيقاف النشاط، وهذا الإيقاف إما أن يكون مؤقتاً لمدة محددة أو إيقافاً نهائياً وغلق بصفة دائمة، وفيما يتعلق بإزالة التجاوز والحد من العشوائيات، فقد نص المشرع العراقي في قانون إدارة البلديات النافذ، على إيقاف عملية البناء المخالفة لأحكام إجازة البناء أو القانون أو الأنظمة الصادرة بهذا الشأن، أو تغييرها أو إزالتها بصفة نهائية[٣].

استعمال تم بدون إجازة أو موافقات أصولية ..... وذلك بلزوم معالجة وتصحيح أو إزالة الأسباب الداعية للمنع أو المخالفة ....).

(١) عصام نعمه إسماعيل: الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة – دراسة مقارنة في ضوء القانون والاجتهاد، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٢١١.

(٢) المادة (الخامسة والتسعون مكرر/ ١) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٣) المادة (الثامنة والأربعون/ ٥) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

ج. **سحب الترخيص:** يقصد بسحب الترخيص بصفة عامة، هو ذلك الجزاء الذي تفرضه السلطة الإدارية المختصة على من يخالف الشروط والضوابط الخاصة بالترخيص لممارسة نشاط معين، فكما أن للإدارة حق منح الترخيص عند توفر الشروط القانونية اللازمة لممارسة أنشطة معينة فلها كذلك إلغاء الترخيص أو سحبه عند مخالفة المرخص له لهذه الشروط [١]، وهذا الإجراء يشابه لحد ما إيقاف النشاط أو الغلق النهائي من حيث الأثر لأنه يؤدي إلى عدم مزاولة النشاط بصورة نهائية، ولكنه يختلف عنه في أن سحب الترخيص يكون بسبب مخالفة صاحب النشاط للشروط اللازمة لمزاولة ذلك النشاط، وبخصوص هذا الإجراء فإن المشرع العراقي لم يشر إلى ذلك، وقد نصت على ذلك المادة (٣٨) من نظام الطرق والأبنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل، إذ عدت إجازة البناء ملغاة في حال عدم المباشرة بالبناء خلال سنة من صدورها ولم يطلب تأييد مندرجاتها، كما أشارت إلى ذلك المادة (الثالثة والأربعون /٢/د) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل التي نصت على (إلغاء تصاميم المناطق المزدحمة بالسكان وإعادة إنشائها وفق شروط خاصة لمنح رخص البناء في المناطق).

ح. **إزالة التجاوز:** ويتمثل هذا الإجراء بقيام أجهزة الضبط الإداري بإزالة الأبنية المتجاوزة على أراضي البلدية، وقد نص المشرع العراقي على إزالة تلك التجاوزات خلال مدة محددة وعلى نفقة البلدية [٢]، أما قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذي الرقم (١٥٤ في ٢٠٠١/٦/٢٧) والخاص بإزالة التجاوزات على العقارات العائدة للدولة والبلديات، فقد نص في الفقرة (ثالثاً) على إزالة جميع التجاوزات من مباني أو استغلال مشيدات أو استغلال أراضي، وعلى نفقة المتجاوز، وهذا القرار هو الذي يطبق في الوقت الحاضر لإزالة العشوائيات كونه لاحق للقانون المذكور، ولم يلغى لغاية الآن، ويعد هذا الإجراء من اهم الوسائل التي يمكن لأجهزة الضبط الإداري اللجوء إليه في إزالة العشوائيات في حالة عدم امتثال المتجاوزين لقرارات الضبط الإداري السابقة الذكر.

٣. **الجزاء المدني:** يعد الجزاء المدني من الإجراءات التي يمكن أن تسهم في مواجهة العشوائيات، إذ تستطيع أجهزة الضبط الإداري إثارة المسؤولية المدنية بحق الأشخاص المتجاوزين على أموال الدولة، ومن ثم إيقاع الجزاء

(١) د. إسماعيل صعصاع البديري و حوراء حيدر إبراهيم: الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ع ٢، مجلد ٦، ٢٠١٤، ص ١٠٤.

(٢) المادة (الثامنة والأربعون/ ٣) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

المدني بحقهم، لغرض إجبارهم على إزالة التجاوز، كما يمكنها اللجوء إلى القضاء لإجبار الأشخاص الممتنعين عن التنفيذ عن طريق إقامة دعوى مدنية، وهو ما سنبينه في الآتي:

أ. **التعويض النقدي:** إن إثارة المسؤولية المدنية بحق المخالفين للقوانين والأنظمة التي تتعلق بإقامة العشوائيات والتجاوز على أراضي الدولة، فإذا ما ثبتت تلك المسؤولية، عندئذ يتعين على الشخص المسؤول دفع تعويض نقدي، أي بمعنى توفير الحماية المدنية لأموال الدولة والتي يقصد بها الحماية المقررة في نصوص القانون المدني [١]، وقد القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة١٩٥١ المعدل، في المادة (٧١) منه التي نصت على (إن الأموال العامة لا يجوز التصرف بها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم)، وهذ الموقف يحسب للمشرع العراقي، لأنه سوف يسهم بشكل كبير في توفير الحماية لأموال الدولة والمحافظة عليها، وفيما يتعلق بالتعويض النقدي بوصفه جزاء مدني يمكن أن تلجأ إليه أجهزة الضبط الإداري في إزالة العشوائيات، وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من هذا الجزاء فقد الزم المتجاوز على أموال الدولة بدفع التعويض من قبله إلى الدولة عن قيمة الأضرار الناجمة عنه، وذلك في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذي الرقم (١٥٤ في ٢٠٠١/٦/٢٧)، والخاص بإزالة التجاوزات على العقارات العائدة للدولة والبلديات[٢].

ب. **الدعوى المدنية:** تعرف الدعوى المدنية بأنها: (النزاع في محكمة لاسترداد حق خاص يعود لفرد أو طلب التعويض عن حق شخصي)[٣]، وبشأن موضوع إزالة العشوائيات بوصفها تجاوزاً على أموال الدولة في العراق، فإن جانب من الفقه يرى بأنه لا يوجد ما يمنع الإدارة من رفع دعوى مدنية لتنفيذ قراراتها الإدارية، إذا رأت أن تحقيق المصلحة العامة لا يكون إلا باتباع هذا الطريق، أما إذا وجدت بأن هنالك إهداراً للمصلحة العامة، بسبب

---

(١) ذكرى عباس علي ناصر الدايني : وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ٣٠.

(٢) تنص (المادة الخامسة /٢ / ب، ج) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ على (ب: تقدير أجر المثل عن مدة التجاوز وقيمة الأضرار الناجمة= =عنه. ج. إلزام المتجاوز بتسديد نفقات إزالة التجاوز وقيمة الأضرار الناجمة عنه وضعف أجر المثل صفقة واحدة .....).

(٣) نقلاً عن د. آدم وهيب النداوي: المرافعات المدنية، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص ١١١.

طول إجراءات التقاضي فبإمكانها تنفيذه تنفيذاً مباشراً[١]، وبشأن نوع الدعوى المدنية التي يمكن لأجهزة الضبط الإداري إقامتها لإزالة التجاوز على أموال الدولة هي (دعوى رفع التجاوز)، والتي تعرف بأنها (الدعوى التي تقام أمام محكمة البداءة للنظر في التجاوزات الحاصلة من قبل الأفراد فيما بينهم من جهة، ومن قبل الأفراد على الدولة من جهة أخرى)[٢]، وبشأن موقف المشرع العراقي في ظل قانون إدارة البلديات النافذ من هذا الموضوع، فإنه لم يشر إلى إمكانية قيام الإدارة باللجوء إلى القضاء المدني، لغرض إزالة العشوائيات، ونص في المادة (الرابعة والتسعون) من قانون إدارة البلديات على (١. لوزير العدل إن يشكل محكمة جزاء في أمانة العاصمة أو البلديات بناء على قرار المجلس واقتراح الوزير للنظر في القضايا الناشئة من هذا القانون.٢. يكتسب أمين العاصمة ومدراء البلديات كل ضمن حدود بلديته صفة قاضي جنح للنظر في المخالفات الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون، وكذلك المخالفات المنصوص عليها في المواد (٤٨٧ – ٤٩٣) من الباب الأول من الكتاب الرابع من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، وذلك لفرض غرامة لا يزيد مقدارها عن عشرة دنانير عن المخالفات التي تقع أمامهم فقط. ٣. يخضع القرار الصادر بمقتضى الفقرة (٢) من هذه المادة للطعن أمام محكمة الجنح المختصة من قبل المحكوم عليه بالغرامة، وللمحكمة المختصة أن تلغيه أو تعدله أو تصدقه، ويكون قرارها في هذا الشأن باتاً)، ونرى بأن ذلك موقف المشرع العراقي غير موفق، إذ ما المانع من أن تتوجه الإدارة إلى القضاء المدني لغرض إزالة التجاوزات على أموالها، في حال عدم جدوى الوسائل التي اشرنا إليها آنفاً.

المطلب الثالث

القيود التي ترد على وسائل أجهزة الضبط الإداري في إزالة العشوائيات

إن الوسائل التي تمتلكها أجهزة الضبط الإداري، والإجراءات التي تقوم بها مواجهة العشوائيات، ليست على إطلاقها، إذ يمكن للإدارة أن تتعسف في استعمال سلطاتها تلك لتحقيق أهداف أو غايات بحجة أو تحت ذريعة تحقيق المصلحة العامة، والمتمثلة بحماية النظام العام، بعنصره المتعلق بالحفاظ على

(١) د. ماهر صالح علاوي: القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١، ص ٢٢٤. نقلاً عن ذكرى عباس علي ناصر الدايني، المصدر السابق، ص ٥٧.

(٢) نقلاً عن: ذكرى عباس علي ناصر الدايني، مصدر السابق، ص ٥٨.

جمالية المدن ورونقها، عن طريق إزالة العشوائيات، وذلك لـتأثيرها السلبي على المظهر الحضري للمدن، فضلاً عن الأضرار البيئية التي تسببها تلك الظاهرة، وما ينجم عنه من عرقلة تحقيق التخطيط العمراني السليم، ومن ثم الإضرار بالدولة في عدة مجالات، ومنها بوجه التحديد التجاوز على أراضي الدولة، والتي يمكن أن يتم استغلالها في إنشاء مشروعات أخرى تحقق أهداف أخرى للدولة، وبالتالي قد تنحرف الإدارة عن طريق تلك الوسائل وتسيء استخدام السلطة، لذلك لابد من وجود بعض القيود التي يجب على الإدارة التقيد بها وأخذها بنظر الاعتبار عند القيام بوظيفتها تلك، والتي تعيدها إلى جادة الصواب فيما لو انحرفت عن المسار الصحيح، والمتمثل بحماية النظام العام.

والسؤال هنا ما هي القيود التي ترد على سلطات الضبط الإداري، عند قيامها بإداء واجباتها في مواجهة العشوائيات ؟

للإجابة عن ذلك نقول هناك عدة قيود ترد على سلطات الضبط الإداري في هذا المجال، تتمثل في وجوب تقيدها في مبدأ المشروعية والرقابة القضائية على تلك الإجراءات، وكذلك القيود المستمدة من الحقوق والحريات العامة التي يتمتع فيها الأفراد، وعليه سنحاول بيان مدى تأثير تلك القيود على إجراءات الضبط الإداري، وذلك بتقسيمه على فرعين، الأول لبيان مبدأ المشروعية والرقابة القضائية، والثاني للحديث عن القيود المستمدة من الحقوق والحريات، وكما يلي:

الفرع الأول

مبدأ المشروعية والرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري

من أولى القيود التي ترد على إجراءات الضبط الإداري في مواجهة العشوائيات هو، وجوب تقيدها بمبدأ المشروعية في جميع الأنشطة التي تقوم بها، وهذا يقتضي احترامها قبل جميع السلطات في الدولة ومن بينها الإدارة ممثلة بأجهزة الضبط الإداري، ويجب أن تكون جميع أعمالها موافقة لهذا وعدم الخروج عليه، وإلا عُد عملها غير مشروع.

ومبدأ المشروعية يعني سيادة حكم القانون في الدولة، بحيث تعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء كانت إرادة الحاكم أو المحكوم، وأن تكون تصرفات جميع السلطات في الدولة ومن بينها الإدارة في حدود القواعد القانونية، أيا كانت تلك القواعد مكتوبة وعير مكتوبة وأيا كان مصدرها[١].

والسؤال هنا ما هي الوسيلة التي يمكن أن تجبر الإدارة على احترام القواعد القانونية في تصرفاتها وعد استغلال السلطات الممنوحة لها في ممارسة أنشطتها المختلفة، والتي يؤدي بها إلى الخروج عن ذلك المبدأ؟

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٣.

للإجابة عن ذلك نقول لا بد من وجود وسيلة تتمتع بالحيادية والاستقلال تراقب عمل الإدارة، من وجود أي تأثير للإدارة عليها، وهذه الوسيلة هي القضاء، الذي يراقب عمل الإدارة، إذ أن المبادئ الحديثة التي تحكم عمل السطات العامة في الدولة، هو مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعني، أن تستقل كل سلطة من سلطات الدولة العامة في مباشرة وظيفتها التي أسندها إليها الدستور والقانون، إذ لا يجوز لأي منهما الاعتداء على وظيفة السلطات الأخرى، أو تجاوز حدود اختصاصاتها[١]، ولهذا المبدأ مدلولان أحدهما عضوي، الذي يقصد به استقلال أعضاء كل من السلطات، وعدم التدخل في شؤون باقي السلطات الأخرى، والآخر مادي أو موضوعي، ويقصد به استقلال كل سلطة بممارسة اختصاصاتها، إذ تقتصر وظيفة السلطة التشريعية على سن القوانين، في حين تقتصر وظيفة السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ القوانين، أما السلطة القضائية تنفرد بمزاولة وظيفتها القضائية التي تتمثل بتطبيق القانون على المنازعات والخصومات التي ترفع إليها[٢]، أي استقلال كل من سلطات الدولة عن الأخرى، ومن بينها السلطة القضائية، وهذا الأمر يتيح لها مراقبة عمل الإدارة، وإلغاء ما صدر عنها من قرارات إدارية تمثل خروجاً عن مبدأ المشروعية.

وتختلف الدول فيما بينها بشأن النظام القضائي المعتمد فيها، بين القضاء الموحد، والقضاء المزدوج، إذ يقصد بالأول، وجود جهة قضائية واحدة في الدولة هي جهة القضاء الاعتيادي، تتولى الفصل في جميع المنازعات، سواء بين الأفراد فيما بينهم، أو بينهم وبين الإدارة، وهذا النوع هو السائد في إنكلترا وكثير من الدول التي أخذت عنها[١]، أما النوع الثاني فيقصد به وجود جهتان قضائيتان مستقلتان تتوليان الوظيفة القضائية، تختص الأولى بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد فيما بينهم، أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف بوصفها فرداً عادياً، وهي جهة القضاء العادي، والثانية التي تختص بالفصل في المنازعات القضائية ذات الطابع الإداري، أي التي تكون بين الأفراد

(١) د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٩٩.

(٢) د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، مطابع دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩١، ص ١١٦. نقلا عن سيبان جميل مصطفى الاتروشي: مبدأ استقلال القضاء – دراسة دستورية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص١١.

(١) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص٧٣.

والإدارة عندما تتصرف بوصفها سلطة عامة، أو بين الأشخاص العامة ذاتها[١]، وهذا الأخير هو المعمول به في فرنسا، والكثير من الدول التي أخذت عنها، ومنها العراق[٢].

والسؤال هنا: هل تخضع أعمال أجهزة الضبط الإداري في موضوع مواجهة العشوائيات في العراق لرقابة القضاء ؟

للإجابة عن ذلك إن إجراءات الضبط الإداري في العراق تعد قرارات إدارية، وبالتالي فإن هذه المنازعات تخضع لولاية القضاء الإداري كون العراق من الدول التي تأخذ بالقضاء المزدوج كما اسلفنا، وبشأن رقابة الإداري في العراق على المنازعات الناشئة تلك الإجراءات فإن المشرع العراقي قد أخرج تلك المنازعات لولاية القضاء الإداري، ولم يكتفي المشرع بذلك فقط بل أنه في ظل قانون إدارة البلديات النافذ قد نص على إنشاء محاكم جزاء خاصة تشكل لهذا الغرض ومنح أمين العاصة ومدراء البلديات صلاحية قاضي جنح للنظر في تلك المنازعات المتعلقة بالتجاوز على أموال الدولة، علاوة على ذلك فإنه في ظل قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ والتعلق بإزالة التجاوزات فقد منع القضاء بكافة أنواعها من النظر في المنازعات الناشئة عن تطبيق ذلك القرار[٣].

وهذا الموقف غير موفق من المشرع العراقي، لأن الإدارة ربما تتعسف استعمال سلطاتها، كما أنها ستكون قد تحررت من أول تلك القيود الواردة على إجراءاتها تلك، لذلك ندعو المشرع إلى إخضاع تلك المنازعات لرقابة القضاء الإداري من تحقيق نوع من التوازن بين إجراءات سلطات الضبط الإداري، والضمانات التي يتمتع بها الأفراد في هذا الجانب، وذلك لإعادتها لجادة المشروعية في حالة الخروج عنها.

---

(١) د. نجيب خلف احمد، و د. محمد علي جواد كاظم: القضاء الإداري، ط٥، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، بغداد،٢٠١٦، ص ٥٩.

(٢) أخذ العراق بالقضاء المزدوج في عام ١٩٨٩ بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي ٦٥ لسنة ١٩٧٩، علماً أن العراق قد أنشأ مجلس دولة مستقل عن وزارة العدل، وعن مجلس القضاء الأعلى، واعتبره سلطة قضائية مستقلة، بموجب قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.

(٣) ينظر المادة (الرابعة والتسعون) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل، والفقرة (تاسعاً) من من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١.

الفرع الثاني

القيود المستمدة من الحقوق والحريات ذاتها

من بين القيود الأخرى التي ترد على إجراءات الضبط الإداري المتعلقة بإزالة العشوائيات هي فكرة الحقوق والحريات ذاتها، إذ أن تلك الحقوق لم تعد تقتصر على الصعيد الداخلي، بل اصبح لها بعداً دولياً عن طريق اعتراف العهود والمواثيق الدولية بحقوق وحريات الإنسان والتي تجسدت في إصدار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، الذي يمثل الخطوة الأولى من خطوات المنظمة الدولية على طريق تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها(١)، إذ جاء في مقدمة الإعلان (إن الإقرار بالكرامة المتأصلة لكافة أعضاء الأسرة الإنسانية بحقوقهم المتساوية التي لا يمكن التصرف بها إنما يشكل الأساس الذي تقوم عليه الحرية والعدالة والسلام في العالم).

كما أصبحت تلك الحقوق ومن بينها حق الإنسان في السكن من المبادئ الدستورية، ففي هذا المجال بدأت تحرص غالبية الدساتير المعاصرة للدول على أن تضمن ديباجة أو مقدمة دساتيرها، بعض المبادئ الأساسية التي يحرص عليها المجتمع، وبشكل أساسي ما يحرص عليه الشعب من حقوق وحريات(٢)، وفيما يتعلق بموقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ من حقوق وحريات الإنسان ذات الصلة بالسكن، فقد نص على ذلك في عدة مواد، إذ نص في الباب الثاني (الحقوق والحريات) على حرمة المسكن وذلك في المادة (١٧/ ثانياً) التي تنص على (ثانياً: حرمة المساكن مصونة، ولا يجوز دخولها أو تفتيشها أو التعرض لها إلا بقرار قضائي، ووفقاً للقانون)، كما نص في المادة (٢٣) على حق الفرد في الملكية، إذ جاء في الفقرة (ثانياً) منها على (لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل وينظم ذلك بقانون)، في حين نصت (الفقرة ثالثاً/أ) من المادة ذاتها على (للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق ....)، أما فيما يتعلق (بالحريات) فقد جاءت عدة مواد تنص على الحريات التي يتمتع بها الإنسان ومنها حرية السكن، وقد تناولت ذلك المادة (٤٤/ أولاً) فقد نصت على (حرية السكن)، إذ جاء فيها ما نصه (للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه).

---

(١) قادري عبد العزيز: حقوق الإنسان في القانون الدولي والعلاقات الدولية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،٢٠٠٢ص١١٣.

(٢) د. محي شوقي احمد: الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٦، ص٢٥٨.

والسؤال هنا: هل تعد تلك النصوص الدستورية التي ذكرناها آنفاً قيداً على سلطات الضبط وإجراءاتها المتعلقة بإزالة العشوائيات، أو بتعبير أدق هل أن إجراءات الضبط الإداري تتعارض مع تلك النصوص الدستورية؟

للإجابة عن ذلك أنه على الرغم من وجود تلك النصوص الدستورية التي تشير حرية السكن والتملك والملكية الخاصة، إلا أن ذلك ليس على إطلاقه، بمعنى أن للفرد كامل الحرية في السكن والتملك، بل يجب أن يكون ذلك على وفق القوانين المنظمة لتلك الحقوق ومن بينها الحق في السكن، كما أنه على الرغم من تلك النصوص الدستورية فقد جاءت نصوص دستورية أخرى تؤكد على عدم جواز أن يكون استعمال الفرد لتلك أي تعارض مع النصوص الدستورية أو القوانين، ومن بين تلك النصوص ما يتعلق بحرمة الأموال العامة إذ نصت المادة (٢٧/أولاً) على (للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن)، وبخصوص ذلك يجب التمييز بين نوعين من السكن العشوائي، فيما إذا كان تجاوز على أراضي الدولة ففي هذه الحالة فإن إجراءات الضبط لا تتعارض مع حرية السكن التي نص عليها الدستور، وذلك تطبيقاً لنص المادة (٢٧/أولاً)، وهذا لا يمثل قيداً على تلك الإجراءات ولا يقيد من حرية الإدارة في اتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية أموال الدولة، أما إذا كان السكن في أراضي لا تعود ملكيتها للدولة، فيجب على الإدارة التقيد بتلك النصوص الدستورية، والمسألة الثانية هي أن الدستور قد نص على عدم الاعتداء على حرمة المسكن أو التعرض إلا على وفق القانون، وقد نصت القوانين التي ذكرناها آنفاً على إمكانية التعرض لتلك الحرية إذا ما تمت مخالة القوانين المنظمة للسكن، وبالتالي تستطيع أجهزة الضبط الإداري اتخاذ إجراءاتها في مواجهة العشوائيات شريطة عدم التعسف في استعمال السلطة ومن ثم التقيد بنصوص الدستور والقانون، وعدم الخروج عنهما.

ويرى جانب من الفقه، وبموجب هذه النظرية (الحقوق والحريات)، أنه يجب أن يتم التمييز بين الحريات الأساسية والحريات الثانوية، إذ تكون الحرية من النوع الأول على حسب أهميتها السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، على وفق المبادئ المستقرة لدى المجتمع، وبناءً على ذلك فإن هناك من الحريات التي تعد أساسية على الرغم من عدم تدخل المشرع في تنظيمها وتحديد مضمونها، كونها لا تقبل بطبيعتها مثل ذلك التدخل، ومنها حرية العقيدة وحرمة المساكن[١].

(١) د. محمود حلمي: تدرج القواعد القانونية، مجلة العلوم الإدارية، ع١، ١٩٦٣، ص١٧٥. نقلاً عن حبيب إبراهيم حمادة الدليمي: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية" – دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧، ص٢٢٠.

وقد جاءت بعض أحكام القضاء الإداري العراقي لتوكد ذلك، إذ قضت محكمة القضاء الإداري (فإنها قد أوجبت تحقيق المساواة بين الأفراد في إجراءات الضبط الإداري، لذا فقد قضت محكمة القضاء الإداري إلى إلغاء القرار الإداري المتضمن رفض منح احد الأشخاص إجازة بناء وحفظ الطلب المقدم من قبله، بعد ما تبين للمحكمة بأن الجهة الإدارية المختصة قد منحت إجازة بناء سابقة لشخص آخر على قطعة الأرض المجاورة، وذلك ما تأكد من الكشف الذي أجرته المحكمة بمعرفة احد الخبراء المساحين، والاطلاع على الإجازة التي منحتها الجهة الإدارية سابقاً لغرض البناء على القطعة المجاورة لأرض المدعي، الأمر الذي يجعل من امتناع الجهة الإدارية بمنح المدعي إجازة البناء تعسفاً في الإجراءات الصادرة بهذا الخصوص، مما يوجب إلغاء القرار الإداري)[1].

وبناءً على ما تقدم نخلص إلى القول بأن الحماية الدستورية والتشريعية للحريات العامة، تمثل قيداً على إجراءات أجهزة الضبط الإداري في مواجهة العشوائيات، وأن هناك حدوداً مقيدة لسلطات الضبط الإداري سواء كانت تلك الحدود ناجمة عن طبيعة عمل الضبط الإداري ومرونة فكرة النظام العام، أو كانت ناتجة عن فكرة الحقوق والحريات ذاتها، إلا أن تلك القيود يجب أن تحول دون تدخل أجهزة الضبط الإداري في تحقيق هدفها في حماية النظام العام، شريطة أن تعمل تلك الأجهزة على تحقيق نوع من التوازن بين حماية الحقوق والحريات العامة من جهة والمحافظة على النظام العام من جهة أخرى، مما يتطلب خضوع تلك الإجراءات التي تقوم بها أجهزة الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحثنا، لا بد لنا أن نسجل أهم ما توصلنا إليه من استنتاجات، والمقترحات التي نأمل أن تجد طريقاً للتطبيق، بما يمكن الإدارة من مواجهة العشوائيات والحد منها، وكما يلي:

أولاً: الاستنتاجات: لقد توصلنا إلى عدة استنتاجات هي كما يأتي:

١. هناك عدة وسائل يمكن لأجهزة الضبط الإداري عدة وسائل يمكن تستعملها لمواجهة العشوائيات، والحد منها.
٢. لأجهزة الضبط الإداري اتخاذ عدة إجراءات وقائية أو علاجية، نص عليها المشرع العراقي، لمواجهة العشوائيات والبعض منها له تأثير كبير، والبعض الآخر تأثيرها محدود.

---

(١) القرار رقم ٢٩/قضاء إداري/٢٠٠٠ في ٢٠٠/٩/٩ نقلاً عن، حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، مصدر سابق، ص ٢٢٣.

٣. من بين الإجراءات الوقائية التي يكون لها تأثير في مواجهة العشوائيات هو (الترخيص)، (والحظر)، وذلك بوجوب الحصول على موافقة الجهات المختصة في البناء قبل مباشرته، ومنعه من الاستمرار في البناء في حالة تجاوز الإدارة والبناء غير الأصولي وعدم حصوله على موافقة الجهة المختصة.
٤. لم ينص المشرع العراقي على الحوافز التشجيعية بوصفها من الإجراءات الوقائية التي يمكن أن تلجأ إليها أجهزة الضبط الإداري، ولما لها تأثير كبير في مواجهة العشوائيات وتمثل عاملاً تشجيعياً ربما يدفع الأفراد إلى عدم الاستمرار في بناء العشوائيات، والتقليل منها.
٥. وفيما يتعلق بالإجراءات العلاجية التي تتخذها أجهزة الضبط الإداري، فقد نص المشرع العراقي على عدة إجراءات، منها الجزاءات الجنائية، والمتمثلة بالغرامة أو الحبس لمن يمتنع عن رفع التجاوز على أموال الدولة.
٦. ومن الجزاءات الإدارية التي نص عليها المشرع العراقي هي الغرامة التهديدية والغرامة الإدارية في حالة عدم امتثال المتجاوز لقرارات الضبط الإداري في إزالة التجاوز على أراضي الدولة، أو البناء دون ترخيص.
٧. من أهم الإجراءات العلاجية التي نص عليها المشرع لإزالة العشوائيات، هو رفع التجاوز من قبل الإدارة وعلى نفقة الشخص المتجاوز، وفي حالة عدم دفع مبلغ التجاوز فسيتم حبس المتجاوز، وهذا يحسب للمشرع العراقي في تمكين الإدارة من مواجهة العشوائيات.
٨. فيما يتعلق بالقيود التي ترد على سلطات وإجراءات الضبط الإداري في مواجهة العشوائيات، هي عدم خضوع إجراءاتها تلك لرقابة القضاء الإداري، وهذا يقلل من الضمانات المقررة للأفراد تجاه احتمالية تعسف الإدارة في إجراءاتها.

ثانياً: المقترحات: بناء على الاستنتاجات التي أوردناها نقترح الآتي:

١. ندعو المشرع العراقي إلى النص على الحوافز التشجيعية بوصفها إجراء وقائي، وتمثل أداة يمكن أن تسهم بشكل كبير في إزالة العشوائيات أو الحد منها.
٢. ندعو المشرع إلى إخضاع المنازعات المتعلقة بإزالة العشوائيات لرقابة القضاء الإداري لتعزيز ضمانات الأفراد تجاه احتمالية تعسف أجهزة الضبط الإداري.
٣. ندعو المشرع العراقي إلى منح الإدارة الحق في التوجه إلى القضاء لغرض إلزام المتجاوزين بإزالة تجاوزاتهم والمتمثلة بالعشوائيات، في حال عدم جدوى الإجراءات التي يمكن أن تلجأ اليها سواء الوقائية أو العلاجية .

٤. ندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر بالقوانين المنظمة للسكن، ولا سيما فيما يتعلق بتخصيص قطع أراضي سكنية للموظفين، وذوي الدخل المحدود ببدل محدود مع الأخذ بآلية التقسيط بعيد الأجل.

المصادر

أولاً: الكتب:

١. د. احمد خورشيد حميدي المفرجي و د. صدام حسين ياسين العبيدي: الوجيز في القضاء الإداري العراقي، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٧.

٢. د. آدم وهيب النداوي: المرافعات المدنية، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١.

٣. د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، نظرية العمل والضبط الإداري، بلا دار نشر، ١٩٨٢.

٤. د. سعد العلوش: مبادئ القانون العام،(القانون الدستوري، القانون الإداري)، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٧٢.

٥. د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.

٦. د. شاب توما منصور : القانون الإداري، ك١، ط١، دار العراق للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٧٩.

٧. د. عادل السعيد محمد أبو الخير : البوليس الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ٢٠٠٨.

٨. د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري – دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠.

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٨٦.
- د. عبد الغني بسيوني عبدالله : القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٣.

٩. عصام نعمه إسماعيل: الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة – دراسة مقارنة في ضوء القانون والاجتهاد، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.

١٠. د. علي حسين الخلف و د. سلطان عبد القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، شركة العاتك، القاهرة، ٢٠٠٦.

١١. د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي: المبادئ العامة في القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.

١٢. د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦.

١٣. قادري عبد العزيز: حقوق الإنسان في القانون الدولي والعلاقات الدولية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،٢٠٠٢.

١٤. د. ماجد راغب الحلو : القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨.

- د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥.

١٥. د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، ط٢، دار ابن الأثير، الموصل، ٢٠١٢.

- ماهر صالح علاوي: القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١.

١٦. د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

١٧. د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد: الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠.

١٨. د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، ط٢، مطبعة العشري، القاهرة،٢٠٠٧.

١٩. د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٢٠. د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، مطابع دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩١.

٢١. د. محمد محمود الروبي محمد: الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة – دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض ، ٢٠١٤.

٢٢. د. محمود احمد طه: الجماية الجنائية للبيئة من التلوث، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

٢٣. د. محمود حلمي: تدرج القواعد القانونية، مجلة العلوم الإدارية، ع ١، ١٩٦٣.

٢٤. د. عاطف محمود البنا: الوسيط في القانون الإداري ، ط٨، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص٣٣٧.

٢٥. د. محي شوقي احمد: الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٦.

٢٦. د. نجيب خلف احمد، و د. محمد علي جواد كاظم: القضاء الإداري، ط ٥، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، بغداد،٢٠١٦.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية:

١. احمد عبد العزيز الشيباني: مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية في القانون اليمني - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.

٢. جلطي أعمر: الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، ٢٠١٥ – ٢٠١٦.

٣. حبيب إبراهيم حمادة الدليمي: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية" - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧.

٤. ذكرى عباس علي ناصر الدايني: وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.

٥. سبهان عبد الله يونس الطائي: القيود الواردة على سلطات الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٠.

٦. سيبان جميل مصطفى الاتروشي: مبدأ استقلال القضاء - دراسة دستورية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٣.

ثالثاً: البحوث والدراسات :

١. د. إسماعيل صعصاع البديري و حوراء حيدر إبراهيم: الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ع ٢، مجلد ٦، ٢٠١٤.

رابعاً: الدساتير والتشريعات:

١. نظام الطرق والأبنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ المعدل.

٢. القانون المدني العراقي رقم٤٠ لسنة١٩٥١ المعدل.

٣. قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

٤. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٥. قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١.

٦. لقانون مجلس شورى الدولة العراقي ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

٧. قانون وزارة العدل رقم ١٠١ لسمة ١٩٧٧ الملغى.

٨. قانون وزارة الداخلية العراقية رقم ١٨٣ لسنة ١٩٨٠.

٩. القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة العراقي.

١٠. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذي الرقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١ والخاص بإزالة التجاوزات على العقارات العائدة للدولة والبلديات .

١١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

١٢. قانون وزارة العدل رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

١٣. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

١٤. قانون وزارة الإعمار والإسكان العراقية رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٢.

١٥. قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.