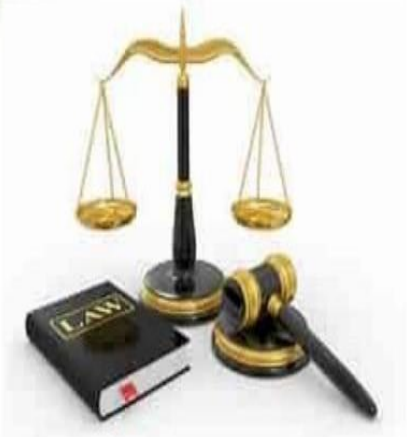
ISSN: 2075-7220 : الرقم الدولي

ISSN: 2313-0377 : الرقم الدولي العالمي

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية



مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

العدد الثاني 2025 السنة السابعة

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 1291 لسنة 2009

Print ISSN : 2075-7220

Online ISSN : 2313-0377

Al-Mouhaqiq Al-Hilly Journal For Legal and Political Science

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By College of Law in Babylon University

Second issue 2025 Seventeenth year

No. Deposit in the Archives office – office 1291 for the national Baghdad in 2009

هيئة تحرير المجلة

ت	الاسماء	الصفة	مكان العمل	الاختصاص العام	الاختصاص الدقيق
1	أ.د. فراس كريم شيعان	رئيس هيئة التحرير	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون دولي خاص
2	م.د. هند فائز احمد	مدير هيئة التحرير	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون دولي خاص
3	أ.د. اسراء محمد علي سالم	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
4	أ.د. اسماعيل صعصاع غيدان	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون اداري
5	أ.د. حسون عبيد هجيج	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
6	أ.د. ضمير حسين ناصر	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
7	أ.د. وسن قاسم غني	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
8	أ.د. ذكرى محمد حسين	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون تجاري
9	أ.د. صادق محمد علي	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون اداري
10	أ.د. اسماعيل نعمة عبود	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
11	أ.م.د محمد جعفر هادي	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
12	أ.م.د. رفاه كريم كربل	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون اداري
13	أ.م.د. قحطان عدنان عزيز	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون دولي
14	أ.م.د. ماهر محسن عبود	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
15	أ.م.د. اركان عباس حمزة	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون دستوري
16	أ.د. مروان محمد محروس	عضواً	كلية الحقوق/جامعة البحرين	قانون	—
17	أ.د. مزهر جعفر عبد جاسم	عضواً	اكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة / عمان	قانون عام	قانون جنائي
18	أ.د. سهيل حدادين	عضواً	الجامعة الاردنية	قانون	—
19	أ.د. فتحي توفيق عبد الرحمن	عضواً	كلية القانون/جامعة البتراء	قانون	—
20	أ.م.د. منى محمد عباس عبود	مدقق اللغة الانجليزية	كلية التربية الاساسية / جامعة بابل	اللغة الانجليزية	—
21	م.د. احمد سالم عبيد	مدقق اللغة العربية	كلية القانون / جامعة بابل	اللغة العربية	—

ت	عنوان البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
1	دراسة نقدية لتشريعات الاحداث في العراق	استاذ متمرس. جعفر عبد الامير الياسين	1 – 42
2	الحجز على اموال المدين وبيعها وفق قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي رقم (56) لسنة 1977المعدل	أ.د.اسماعيل صعصاع غيدان محمد عبد عوده المسعودي	43 – 79
3	السياسة الخارجية الامريكية ازاء الصراع الصهيوني – الفلسطيني	أ.د.علاء عبد الحسن العزي	80 – 108
4	تطور مفهوم الطعن قبل إستنفاد محكمة اول درجة ولايتها	أ.د.ضمير حسين ناصر المعموري م.م.احمد عدي حاتم	109 – 138
5	الغرامة المدنية (دراسة في الرؤية الفرنسية للتعويض العقابي)	ا. د. محمد جعفر هادي	139 – 193
6	مفهوم المسؤولية الجزائية عن انشاء حزب خلافاً لأحكام قانون الاحزاب السياسية (دراسة مقارنة)	أ.م.د. حوراء احمد شاكر الباحث سحر جريان عطية	194 – 229
7	الاجراءات الإدارية لحماية حق المؤلف وبراءات الاختراع	أ.م.د. عبد الحسين عبد نور هادي آية كاظم جواد كاظم	230 – 268
8	التنظيم القانوني لشروط منح إجازة السلاح (دراسة مقارنة)	أ.م.د. أمين رحيم حميد الباحث نوره هادي جاسم	269 – 298
9	جريمة قَرْصَنَة المُصنَّف الأَصيل – دراسة في القانون العراقي	م.د.صفاء عبد الواحد عبود أ.م.د.احمد هادي عبد الواحد	299 – 339
10	اختصاصات البرلمان التركي في ظل دستور 1982، والعراقي في ظل دستور 2005	م.د.فراس مكي عبد نصار	340 – 363
11	مكافحة الفساد الاداري عبر تقنيات الذكاء الاصطناعي	م.د.مشتاق طالب ناصر م.د.كاظم خضير محمد	364 – 390
12	جريمة الإبادة الجماعية في القانون الدولي " دراسة تحليلية للحالة الفلسطينية "	م.م.منتظر فلاح مرعي	391 – 417
13	جريمة اغراء طفل على التسول	م.م.شيماء احمد شاكر	418 – 441
14	المدد الحتمية في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005	أ.م.د.احمد محسن جميل	442 – 461
15	يمين الفرقة دراسة تحليلية في الإثبات المدني	أ.م.د. أوان عبد الله الفيضي	462 – 482
16	أثر الضبط الإداري في تحقيق أهداف الضبط المالي (دراسة مقارنة)	م.د.رافد علي لفتة الجبوري	483 – 506
17	الإشكاليات القانونية لحماية الاختراع المبتكر بالذكاء الاصطناعي وسبل معالجتها (دراسة تحليلية مقارنة)	م.د.عدي حسين طعمه	507 – 538
18	جريمة الاعلان عن افلام مخلة بالحياء أو الآداب العامة (دراسة في القانون العراقي)	م.محمد حمزة عويد جاسم	539 – 578
19	عقد الترخيص باستخدام براءة الاختراع في القانون العراقي	م.م.ايمان عباس مهدي	579 – 607
20	واقع الاقتصاد العراقي في ضوء رباعية التنمية المُستدامة	م.م.ياسمين احمد رشيد	608 – 633
21	مدى حرية القاضي الإداري في تكوين القناعة الوجدانية	م.م.لمى فيصل جوني	634 – 661
22	جريمة ترويج النقود المزيفة في القانون العراقي	م.م مرتضى سليم حبيب	662 – 700
23	مفهوم الحقوق السياسية لمنتسبي قوى الأمن الداخلي	الباحث علي طالب خليف أ.م.د.أركان عباس حمزة الخفاجي	701 – 734

مجلة المحقق الحلي

للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

العدد الثاني

السنة السابعة عشر

2025

البريد الالكتروني

https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/153

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 1291 لسنة 2009

أثر الضبط الإداري في تحقيق أهداف الضبط المالي (دراسة مقارنة)

م. د. رافد علي لفتة الجبوري
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي – الدائرة القانونية

تاريخ استلام البحث: 2025/3/2 **تاريخ قبول النشر:2025/4/15** **تاريخ النشر:4/6/2025**

الملخص: الضبط الإداري والضبط المالي هُما عنصران أساسيان لضمانِ استقرار النظام الإداري والمالي وتحقيق أهداف التنمية المُستدامة، حيث يَتَمثَل أثر الضبط الإداري في تحقيقِ أهداف الضبط المالي من خلالِ عدة نقاط، حيث يُساهم الضبط الإداري في تحسينِ كفاءة استخدام الموارد المالية، وذلك من خلالِ تنظيم العمل الإداري وضمان تحقيق أهداف المؤسسات بِكفاءة، مما يؤدي إلى ترشيدِ النفقات وتحسين استخدام الموارد المُتاحة، كما يُساهم في تعزيزِ الشفافية والمساءلة، من خلالِ وضع أنظمةٌ ولوائِحٌ واضحةٌ لمتابعة الأداء الإداري والمالي، ويضمن التزام الموظفين بِمعايير السلوك المهني، مما يُقلل من فرصِ الفساد المالي. كذلك يفرض الضبط الإداري الالتزام باللوائح المالية والسياسات المُعتمدة، مما يقلل من التجاوزاتِ والهدر المالي.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، الضبط المالي، المال العام، الظروف الاستثنائية.

The impact of administrative control in achieving the objectives of financial control (comparative study)

Dr.Rafid Ali lafte
Ministry of Higher Education and Scientific Research / Legal Department

Abstract: Administrative control and financial control are essential elements to ensure the stability of the administrative and financial system and to achieve sustainable development goals. The impact of administrative control is reflected in achieving the objectives of financial control through several points. Administrative control contributes to improving the efficiency of financial resource utilization by organizing administrative work and ensuring that institutions achieve their goals effectively, which leads to rationalizing expenses and improving the use of available resources. It also enhances transparency and accountability by establishing clear systems and regulations to monitor administrative and financial performance, ensuring that employees adhere to professional conduct standards, thereby reducing opportunities for financial corruption. Additionally, administrative control enforces compliance with financial regulations and approved policies, which minimizes violations and financial waste.

Keywords: Administrative control, financial control,public funds, exceptional circumstances.

مقدمة

في ظلِ التطورات الاقتصادية المُتسارعة، أصبح تحقيق الاستقرار المالي والعمل على حماية الموارِد العامة وحُسن ادارتها من أبرزِ التحديات التي تواجه الدول. ويُعد الضبط الإداري أداة محورية لضمانِ الالتزام بالقوانينِ والأنظمة التي تُمثل العمود الفقري لإدارة المال العام، فالضبط الإداري، لا يقتصر دوره على حمايةِ النظام العام بِمفهومهِ التقليدي، بل يتجاوزه إلى تحقيقِ توازن دقيق بين المصالح العامة والخاصة، بما يضمن كفاءة الإنفاق المالي ويحد من الفساد وسوء الإدارة ومن هذا المُنطلق، يبرز دور الضبط الإداري في وضعِ السياسات والإجراءات التي تُعزز من شفافيةِ العمليات المالية داخل المؤسسات الحكومية والخاصة، وضمان توجيه الموارد نحو الاستخدام الأمثل فالضبط الإداري يُسهم في بناءِ منظومة مالية قائمةٌ على الحوكمةِ الرشيدة، حيث يُعد عاملاً حاسماً في التصدي للمخالفاتِ المالية من خلالِ أدوات المُراقبة والتفتيش المُستمر، وتطبيق العقوبات الرادعة بحقِ المخالفين إضافةً إلى ذلك، يُعزز الضبط الإداري من ثقةِ المُستثمرين المحليين والدوليين، من خلالِ خلق بيئةٍ مالية مُستقرة ومتوازنة تضمن الالتزام بالمعاييرِ الدولية في الإدارةِ المالية. وبهذا، يُعد الضبط الإداري ركيزةٌ أساسية لتحقيقِ الأهداف الاقتصادية الكبرى، مثل تقليص العجز المالي، وزيادة الإيرادات، وتحقيق تنمية اقتصادية مُستدامة، وبالنظر إلى أهميةِ الضبط الإداري في تحقيق الأهداف المالية، فإن هذا البحث يسعى إلى دراسةِ دوره بِعُمق من خلالِ البحث في النظامِ القانوني الحاكم له، وتسليط الضوء على التحديات التي تعترضهُ، والسعي الى تقديم مجموعة من الحلولِ المُلائمة والمُناسِبة.

وعلى هذا الأساس، تَتَناول الدراسة أهمية تكامل الضبط الإداري مع أدوات التخطيط المالي والتنظيم المحاسبي لتحقيقِ رؤيةٌ شامِلةٌ للإدارةِ المالية. فالضبط الإداري لا يعمل بمعزلٍ عن باقي الأدوات، بل يُشكل جزءاً من منظومةٍ مُترابطة تهدف إلى تحقيقِ الرقابة الفعالة على الموارِدِ المالية، وضمان توجيهها نحو تحقيق الأولويات الوطنية كما أن البحث سيتطرق إلى استعراضِ أبرز الآليات التي يعتمدها الضبط الإداري، مثل الأنظمة الرقابية الداخلية، واللوائح التنظيمية، والتدقيق المالي، ودور الهيئات الرقابية في تعزيزِ الكفاءة والشفافية. وسيلقي الضوء أيضاً على التجاربِ الدولية الناجحة في مجال الضبط الإداري المالي، وكيف يمكن الاستفادة منها لتطوير منظومات محلية قادرة على مواجهة التحديات الراهنة.

أولاً: أهمية البحث.

تبرز أهمية البحث القانونية من خلال تعدد مجالات سلطات الضبط الإداري، ففكرة سلطات الضبط الإداري في تحقيق الضبط المالي نتيجة لعوامل الفساد أو غيرها، لها خصوصية كبيرة وتبعات قانونية جَمّة، كذلك تتجلى أهمية البحث من خلالِ تحقيق مشروعية تصرفات هيئات الضبط وخضوعها لِحُكم القانون فان الرقابة القضائية على أسبابِ قرارات الضبط الإداري في سبيلِ تحقيق أهداف الضبط المالي، تُمَثِلُ ضمانةٌ هامة وأساسية.

ثانياً: إشكالية الدراسة.

من خلالِ ما ذكرناه سبقاً حول دور الضبط الإداري وأثره على الضبط المالي تبرز لدينا الإشكالية الرئيسية الآتية: **ما مدى تأثير الضبط الإداري في حماية الأموال العامة وما هي معوقاته؟**

ثالثاً مَنهجية البحث.

أمّا من حيث المنهجية التي اتبعناها فقد استندنا على المنهج التحليلي، وذلك من خلالِ العمل على تحليل النصوص والقواعد القانونية المُنظِمة للضبط، كما اعتمدنا على المنهج المقارن من خلال مقارنة التشريعات الصادرة في العراق ومقارنتها بالقانون المصري والفرنسي كلما اقتضت الحاجة القانونية للمقارنة.

رابعاً: خطة البحث:

ولتحقيق مرامي البحث سنقسم الكلام فيه على مبحثين: سنتناول في اولهما ماهية الضبط الاداري وسنقسمه على مطلبين: سنبحث في اولهما تعرف الضبط الاداري، وسنفرد ثانيهما لطبيعة الضبط الاداري، وسنخصص المبحث الثاني لتأثير الضبط الاداري في حماية المال العام وسنقسمه على مطلبين: سنفرد اولهما لحماية الاموال العامة في الظروف الاستثنائية وسنخصص ثانيهما لحدود سلطة الضبط الاداري في حماية الاموال العامة ثم نوصل ذلك كله بخاتمة نبين فيها اهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري

يُمثل الضبط الإداري ضرورة اجتماعية أساسية يصعب الاستغناء عنها في كافةِ المُجتمعات الانسانية، وذلك بِسَبَبِ ارتباطها بحرياتِ وحقوق الأشخاص، وقد خضعت هذه الفكرة لتطوراتٌ مُتلاحقة وفقاً للتغيرات الحاصلة في المجتمعِ من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

يسعى الضبط الإداري إلى حمايةِ النظام العام من خلالِ تطبيق وسائل وأساليب مُنظمة تراعي في الوقتِ نفسه حقوق الأفراد وحرياتهم العامة. وتتفاوت هذه الأساليب من حيثِ التَشَدُد أو المرونة، وفقًا لنوعِ الحرية التي يتم تنظيمها، بهدف الحفاظ على التوازنِ بين متطلبات النظام العام وضمان حريات الأفراد[1].

وعليه فقد أثرنا تقسيم هذا المبحث على مطلبين، سنتطرق في المطلب الأول لتعريف الضبط الإداري، وسنحدد في المطلب الثاني طبيعة فكرة الضبط الإداري.

المطلب الأول:تعريف الضبط الإداري

من أجلِ تناول مفهوم الضبط الإداري بشيءٍ من التفصيل، لابد من تناول تعريفه لغوياً ومن ثَم تعريفه في الاصطلاح، وذلك وفق الاتي:

أولاً: التعريف اللغوي للضبط الإداري:

للضبط الإداري معانٍ مُتعددة تختلف باختلاف اللغة والسياق. ففي اللغةِ العربية، تقدم القواميس تعريفاتٍ مُتنوعة لِمُصطلح "الضبط"، منها الحفظ، حيث يقال إن ضبط الشيء يعني حفظه وإتقانه بدقة. كما يوصف الرجل الضابط بأنه الحازم أو الشديد، والرجل "الأضبط" بأنهُ من يُجيد العمل بِكِلتا يديه[2]. وفي الاستخدام المجازي، يُقال إن الشخص ضابط للأمور عندما يكون مُتقنًا لها[3]، بينما يُنتقد لعدم ضبطِ عمله أو قراءته إذا لم يؤدِها بالشكل المطلوب [4].

يُشير مفهوم "الضبط" إلى عدة معانٍ ودلالات، منها التوثيق الكتابي لواقعةٍ مُعينة بهدفِ الحفاظ على تفاصيلها ومنع اندثار آثارها، فيُقال "ضبط الواقعة" بمعنى تحرير محضر يوثِّقُها. كما يدُل على الالتزام أو السيطرة، حيث يعني ضبط الشيء الإحكام عليهِ ومنع مقاومته في أي مجال. ويتضمن أيضًا معنى الإتقان، أي تنفيذ الأعمال بدقة وكمال دون أي نقص أو قصور، مثل قولنا "ضبط البلاد"، أي إدارتها بكفاءةٍ دون خلل.

ويتسع معنى الضبط ليشمل إعادة الأمور إلى حالتها الطبيعية بعد تعرضها لأي خلل أو اضطراب. ومن هذا المفهوم تُشتق كلمة " الضابطية "، وهي تشير إلى الجنود أو المسؤولين المُكلفين من قِبل الوالي بمهامٍ مثل جمع الأموال، وحفظ الأمن، والقبض على المتهمين، وإحضارهم أمام السُلطات المختصة.

أما "الضبط الإداري"، فيُفهم على أنه مُراقبة الهيئات الإدارية المُختصة للنشاطاتِ الفردية وتنظيمها، بهدفِ حماية النظام العام في المجتمع وضمان إستقراره.

بالرغمِ من أن أغلب الفقهاء يفضلون إستخدام مُصطلح " الضبط الإداري "، إلا أن هناك فئةٌ منهم تُفضل مُصطلح " البوليس الإداري "، مُستنِدة إلى حجج مُتعددة. من بين هذه الحجج أن اللغةَ العربية قد إستوعبت بِسلاسة العديد من المُصطلحات الأجنبية المُستعارة دون عوائِق، كما أن القرآن الكريم يحتوي على ألفاظ غير عربية مثل "سندس" و"إستبرق."

علاوة على ذلك، يُشير المؤيدون إلى أن مُصطلح "البوليس الإداري" قد أُستخدم لفترةٍ طويلة وأصبح شائعاً ومعروفاً لدرجة يصعب معها إستبداله بِمُصطلح آخر للتعبيرِ عن المعنى ذاته [5].

إن إستخدام مصطلح "البوليس الإداري" بدلاً من "الضبط الإداري" يُعد استخدامًا غير دقيق، حيث تقتضي اللغة القانونية السليمة توظيف المُصطلحات العربية بشكلٍ واضح ودقيق. علاوةً على ذلك، لا يُمكن القياس على المُصطلحات الواردة في القرآنِ الكريم في هذا السياق، إذ أن لغة القرآن تحملُ خصائصٌ مُتميزة تجعلها غير قابلة للقياس عليها في الأمور القانونية [6] وبناءً على ذلك، فقد فضلنا إستخدام المُصطلح المتعارف عليه في اللغة العربية، وهو " الضبط الإداري ".

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري:

الضبط الإداري يُعرَف بشكلٍ عام على أنه الإجراءات والقرارات التي يتخذها الجهاز الإداري للدولة بهدفِ تنظيم ومُراقبة الأنشطة في المجتمعِ وضمان التزام الأفراد بالقوانين والأنظمة. وبالنسبةِ للتعريف الاصطلاحي لهذا المصطلح، يقتضي الأمر البحث في النصوص القانونية لمعرفةِ ما إذا كان المُشرع قد وضع تعريفًا مُحددًا للضبط الإداري يجب إتباعهُ في حالةِ حدوث نزاعٍ قانوني.

في حال عدم وجودِ تعريفٌ رسمي يتم اللجوء إلى تفسيرِ الفقهِ والقضاء بناءً على السياقِ التشريعي والمُمارسات المُتبعة في النظامِ القانوني المعمول به.

فمن ناحيةِ موقف المشرع العراقي، فقد أورد هذا النص لأول مرة في التشريع العراقي في سياقِ الضبط الإداري، وذلك في أحكام المادة (4) من قانون خدمة الشرطة والامن والجنسية رقم(149 لسنة 1968) الملغى حيث نصت على أن " قوات الشرطة والأمن تؤدي مهامها في الحفاظ على النظام العام وضمان الأمن الداخلي، ومنع وقوع الجرائم، وملاحقة مرتكبيها. كما تشمل مسؤولياتها مراقبة الأفراد المشتبه بهم والعمل على جمع المعلومات المتعلقة بأمن الدولة الداخلي والخارجي، إضافةً إلى مُتابعة سياسة الدولة العامة وضمان تنفيذ القوانين والأنظمة وفقاً للأوامر الصادرة لها من السلطة المختصة."

يلُاحظ على النص السابق أنه لم يحدد مفهوم الضبط الإداري بشكل دقيق، وانما اكتفى بالإشارة الى بعض عناصره الاساسية. علاوةً على ذلك فقد ورد النص بشكلٍ عام من دون تحديد دقيق لتلك العناصر. بالإضافة إلى ذلك، فقد جاء النص متضمناً لفكرتي الضبط الإداري والضبط القضائي في وقت واحد دون تمييز بينهما، وهو ما قد يرجع الى أن القانون المذكور قد وضع لتنظيم شؤون هيئة الشرطة فقط، من حيث التعيين والترقية والتأديب، دون أن يكون هدفه تحديد مفهوم الضبط الإداري أو توضيح وبيان عناصره بشكلٍ مُفصل [7]

كذلك وفقًا للمادة (31) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21 لسنة 2008) المعدل يتعين على المحافظ تحقيق عدة أهداف، من بينها: (1) الحفاظ على الأمن والنظام، (2) تعزيز مبادئ الحرية والمساواة بين المواطنين، (3) حماية الحقوق الشخصية للأفراد وضمان حريتهم، و(4) الحفاظ على الصحة العامة والعمل على تطوير الخدمات الصحية.

كما نصت المادة (18) من قانون وزارة الداخلية رقم (183 لسنة 1980) الملغى على أن مديرية الشرطة العامة مسؤولة عن حفظِ النظام العام والمُساهمة في تأمينِ الأمن العام، بالإضافة إلى مُكافحة الجريمة من خلالِ إستخدام الأساليب والوسائل العِلمية والتقنية الحديثة، وفي سياقٍ مُتصل، ذكرت المادة (19) من القانون ذاته أن مديرية الأمن العامة تَتَحَمل مسؤولية ضمان سلامة وأمن البلاد الداخلي ولم يرد في قانون وزارة الداخلية النافذ رقم (20 لسنة 2016) نص مماثل.

المطلب الثاني:طبيعة الضبط الإداري

اختلف الفقه الإداري في تحديدِ طبيعة الضبط الإداري، اذ ذهب فريقٌ منهم إلى اضفاءِ الطبيعة القانونية المُحايدة لهذه الفكرة، بينما اتجه فريق آخر الى فكرة الطبيعة السياسية له، بين هذا وذاك الأمر يقتضي تفصيل الآراء المذكورة وبيان الأسانيد لها في هذا المطلب.

أولاً: الطبيعة القانونية للضبط الإداري:

يعتقد البعض أنه ينبغي إعتبار الضبط الإداري طبيعياً مُحايدًا من الناحيةِ القانونية، باعتباره أحد الوظائف الأساسية للإدارة التي تهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع. ويخضع الضبط الإداري لرقابةِ القضاء الإداري من حيثِ مشروعية القرارات التي تصدر في هذا السياق. وفي هذا الصدد، تدل الحيادية على أن وظيفة الضبط الإداري تقتصر على صَونِ الأوضاع السليمة في المجتمع ومنع أي خللٍ قد يُعكرها، مع السماح للأفراد بممارسةِ حُرياتهم ضمن حدود تضمن عدم إساءة استخدامها ووقوع الفوضى((8))

ويُمثل هذا الاتجاه في الفقه الفرنسي الفقيه (Bernard) والذي ينكر وجود نظام عام سياسي مُستقل يكون مبرراً لوجود سلطة ضبط سياسية، على اعتبارِ أن هنالك فروقاً جوهرية بين السُلطتين الإدارية والسياسية، وأن السلطة الإدارية كقاعدة عامة لا بد من أن تكون بمنأى عن المؤثراتِ السياسية داخل الدولة، الأمر الذي ينتج عنه عدم ارتباط النظام العام بالنظام السياسي، ومتى ما حصل ذلك فانه يؤدي الى انتفاء الصفة القانونية عن فكرةِ النظام العام التي تُمثل غاية الضبط الإداري، اذ يفترض أن يكون القاضي الإداري في خدمةِ القانون لا في خدمةِ النظام السياسي، الأمر الذي يترتب عليهِ وجوب الحكم بِعدمِ الاختصاص في الدعاوى التي تقام وفقاً للمصالحِ السياسية باعتبار أن ذلك يُعّد من أعمالِ السيادة التي تمنع المحاكم عادة من النظرِ بالدعاوى المُتعلقة بها((9)).

ومن المؤيدين لهذا الاتجاه الفقيه (Ulman) والذي أكد على الطبيعةِ القانونية المُحايدة للضبطِ الإداري، الا ان طبيعة هذه الفكرة بحسب هذا الراي قد تتحول الى طبيعةٍ سياسية متى ما حصل الإنحراف باستِعمالها من قبلِ الاشخاص القائمين بها، باعتبار أن الاعتقاد السائد لدى المُستحوذين على السلطةِ عادةً يتمثل بأن حكمهم هو الأمثل والأفضل في تحقيقِ النظام العام، وان الضمان الحقيقي لِتَمَتُع الافراد بمزايا ذلك النظام هو المحافظة عليه من قبلهم، الأمر الذي يُبيح لهم استخدام كافة الوسائل، بما فيها وسائل الضبط الإداري لحمايةِ النظام السياسي القائم كونها تُمثل الضمان الحقيقي في المحافظةِ على النظامِ العام في المجتمع بحيث يترتب على ذلك انحراف في استعمالِ تلك الوسائل لتحقيقِ غايةٌ خاصة بدلاً من غايتِهِ العامة[(10)].

وقد ذهب البعض من الفقه العربي إلى إيضاحِ الطبيعة المُحايدة للضبط الإداري من خلالِ تحديد الخصائص المُميزة لهذهِ الفكرة، كونها ضرورية، بحيث لا يمكن أن يوجد مُجتمع مُنظم من دونِ ضبطٍ إداري يهدف إلى حمايةِ النظام العام، اذ لا يمكن تبرير أي اجراء من اجراءاتِ الضبط المُقيدة للحرياتِ العامة الا في حالةِ ما اذا كان ضرورياً لحمايةِ النظام العام، كما تتصف بكونها حيادية أي انها غير مُرتبطة بمصالحٍ حزبية مُتميزة عن مصلحةِ الجماعة، ولا يمكن ان تهدف الى حمايةِ النظام السياسي باعتباره أمراً مُستقلاً عن أمنِ الجماعة، اضافةً الى خضوعِ وظيفة الضبط الإداري لسيادةِ القانون ورقابة القضاء الإداري، كونها تُمثل نشاطاً إدارياً يستمد شرعيته من النصوصِ الدستورية والتشريعية، واخيراً فان ما تتميز به هذه الوظيفة هو اعتمادها على وسيلةِ السلطة العامة في المحافظةِ على النظامِ العام، الأمر الذي يمكن معه لِسُلطةِ الضبط أن تستخدم وسائل القوة في حالاتٍ مُعينة لتنفيذِ قراراتها[(11)].

ثانياً: الطبيعة السياسية للضبط الإداري

هناك اتجاه في الفقهِ الإداري يُركز على الطبيعةِ السياسية للضبط الإداري، وذلك من خلالِ المفكرين الفرنسيين والعرب مثل الفقيه باسكو ود. محمد عصفور. هذا الاتجاه يرى أن الضبط الإداري هو فعلٌ سياسي بحت، لأنه مرتبط بشكلٍ أساسي بالنظام العام، الذي يُعتبر في جوهرِهِ فكرة سياسية.

وينطوي الضبط الإداري على مظهرين: الأول خارجي، يظهر في توفير الأمن في الشوارع، والمظهر الثاني داخلي، يتعلق بالأمن الذي يضمنه النظام السياسي وسُلطة الحكم. يشير النص إلى أن هناك حدودًا ثابتة للنظام العام، مثل تأمين الأمن العام والصحة العامة، ولكن هناك حدودٌ أخرى تختلف بين المُجتمعات وتتمثل في حمايةِ النظام السياسي في الدولة. ويتم

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By College of Law in Babylon University
Online ISSN:2075-7220 Print ISSN:2313-0377
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/153

ذلك من خلالِ فرض قيود على الحرياتِ العامة تحت ذريعة حماية النظام العام، في حين أن الهدف الفعلي من هذه القيود هو حماية السلطة الحاكمة نفسها ((12)).

يعتبر بعض الفقهاء، مثل باسكو، أن الضبط الإداري هو "سُلطة سياسية تتمتع بحق الرقابة والحفاظ على كيانِ الدولة، ولديها القدرة على إجبارِ الأفراد على احترامِ النظام العام بإستخدام القوة إذا لزم الأمر". ويظهر ذلك في كون الضبط الإداري أحد مظاهر سيادة الدولة، حيث تتألف السُلطة التنفيذية من عنصرين: الإدارة والضبط. فبينما تكون الإدارة مسؤولة عن التنظيمِ والتوجيه، يتولى الضبط مسؤولية الرقابة والدفاع عن الدولةِ من خلالِ استخدام وسائل القوة والإكراه عند الحاجة. بل أن بعض أصحاب هذا الرأي يذهبون إلى أبعد من ذلك، حيث يعتبرون الضبط الإداري " السلطة الرابعة " بجانبِ السلطات التشريعية، التنفيذية، والقضائية((13)).

وينتقد أصحابُ هذا الاتجاه الرأي القائِل بالطبيعةِ القانونية المُحايدة للضبط الإداري، على اعتبارِ أن ذلك يُعّد ضرباً من الخيال، ولا يمكن أن يوجد الا في المجتمعاتِ المثالية، ومن الناحيةِ النظرية، حيث ان الواقع العملي يُشير الى خلافِ ذلك، باعتبار أن الطبقة الحاكمة هي التي تفرض النظام، الذي يمكن لها من خلالهِ البقاء في السلطةِ لأطول فترةٍ ممكنة((14)).

وان الادعاء بالطبيعةِ السياسية للضبط الإداري، قد يكون مُنتقداً ومن عدةِ جوانب، ذلك أن مثل هذا الراي يُعطي للضبط الإداري معناً واسعاً، وبغض النظر عن المعنى الضيق له، والهادف الى منعِ ارتكاب الجرائم، كما انه يؤدي الى تحصينِ قرارات الضبط الإداري من اخضاعِها للرقابةِ القضائية باعتبارها من أعمالِ السيادة، وفي ذلك هدرٌ لضمانِ حقوق الافراد وحرياتهم العامة، اضافةً الى ان الاعتداد بهذا الراي يُعطي للجهة الإدارية نوعين من الولاية، الأول ذي طابع إداري والآخر ذي طابع سياسي، وهذا غير مقبول عقلاً ومنطقاً، واخيراً فانه يُشترط في سلطاتِ الدولة أن ينص عليها الدستور ولها اختصاص يهدف الى تحقيقِ المصلحة العامة وتتمتع بقدرة أو صلاحية لممارسةِ اختصاصها القانوني، ومثل هذه الشروط غير متوفرة في سلطةِ الضبط الإداري لكي يمكن اعتبارها سُلطة مُستقلة من سلطاتِ الدولة.

المبحث الثاني: تأثير الضبط الإداري في حماية المال العام

تسعى سُلطات الضبط الإداري إلى تحقيقِ أهدافها في الحفاظِ على النظامِ العام من خلالِ وسائلٍ قانونية ومادية تُمكّنها من بلوغِ هذه الغاية. وتتميز هذه الوسائل بأنها تهدف إلى الوقاية وليس العقاب، إذ تعتمد على مُراقبةِ نشاطات الأفراد لِمنعِ الإخلال بالنظامِ العام قبل حدوثه((15))، بناءً على مبدأ " الوقاية خيرٌ من العلاج "، تسعى سلطات الضبط إلى التصدي

للمخالفاتِ قبل وقوعها، مما يجعلها تختلف عن الأسلوبِ العقابي الذي يأتي بعد حدوث المُخالفة. الضبط الإداري يعتمد بذلك على الوقاية والتدابير المانعة لحمايةِ النظام العام ((16)).

وسَنعمد إلى بيانِ تلك الوسائل على مطلبين: سنتناول في المطلبِ الأول حماية الأموال العامة في الظروفِ الاستثنائية، وفي المطلب الثاني، سنتناول حدود سُلطة الضبط الإداري في حمايةِ الأموال العامة.

المطلب الأول: حماية الأموال العامة في الظروف الاستثنائية

أن الإجراءات والوسائل التي أشرنا أليها في المبحث الأول تتخذها الإدارة في الظروفِ العادية، ولكن عند حدوث ظروف استثنائية (Les circonstances exceptionnelle) مثل الحرب والفتن والاضطرابات والكوارث الطبيعية مثل الفيضانات والحرائق ... الخ، تصبح مثل تلك الوسائل الأنفة الذكر عقيمة لا تسعف الإدارة لمواجهةِ مثل تلك الظروف، وبالتالي حفظ النظام العام، الأمر الذي يحدو بالإدارة إلى التنكب عن وسائلها الضبطية التقليدية والتحلل منها واللجوء إلى وسائِل تُعد وفق نظرية الظروف الاستثنائية مشروعة، ولكنها غير مشروعة في الظروفِ الاعتيادية((17)).

وعلى أساسِ قاعدة (الضرورات تُبيح المحظورات) يكون لسلطاتُ الضبط عندئذ مكنات فضفاضة، وسُلطات مُترامية الحدود، لتحيط الأفراد بسياجٍ من الحمايةِ وتحميهم وتحمي المُمتلكات العامة من عائلةِ العناصر المُدمرة وتُلطف من ضراوةِ الأخطار المُحدقة، مما يؤدي إلى ازدياد سُلطتها إلى آمادٍ بعيدة وتختلف الظروف((18))، الاستثنائية في مجالِ القانون العام عنها في القانونِ الخاص، ففي القانون الخاص تُعرف الظروف الاستثنائية بأنها((19)): حوادث استثنائية عامة، لم يكن في وسعِ المُتعاقدين توقعها وقت التعاقد، وليس بوسعهما دفعها ويترتب على حدوثِها اختلال التوازن والتعادل بين التزامات الطرفين إختلالا فادحا بحيث يصبح الالتزام مُرهقا للمدين، فيجوز للقاضي أن ينقص الالتزام إلى حَدِ المعقول إذا اقتضت العدالة ذلك لأجل إعادة التوازن بين حقوق الطرفين والتزاماتهما وحمايتها من تقلباتِ الظروف وما تُستَجَد من الحوادث.

أما الظروف الاستثنائية في مجالِ الضبط الإداري فهي: ظروفٌ طارئة مُلِحة لا تمهل للتدبر ولا تحتمل التردد، تهدد الأمن والنظام وتعطل سير المرافق العامة مما يوجب معها السماح لسُلطاتِ الضبط الإداري إصدار قرارات وأوامر لمواجهةِ خطر داهم أو ضررٍ جسيم واتخاذ إجراءات تعتبر مُخالفة للقواعد القانونية، في حين تُعّد مشروعة بالرغم من ذلك لِكونها الوسيلة الوحيدة لدرءِ هذا الخطر والمحافظة على النظامِ العام وعلى أساس قاعدة (الضرورات تُبيح المحظورات) لان سلامة الدولة – كما يقول الفقهاء – فوق القانون، فالوسائل التي تمتهنها الإدارة في الظروفِ الاستثنائية لأداء واجبها في حمايةِ النظام

العام ليست ذاتها في الظروفِ العادية، إذ أنها تَتَسِع لِتَشمِلَ وسائلٌ أخرى لم ينص عليها القانون وعلى حد تعبير (شيشيرون ceceron): – (عندما يتغير الزمن يتغير الواجب)، ومثال تلك الظروف الحروب ودمارها، والاضطرابات الداخلية كالفتن والانقلابات العسكرية أو الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات والأعاصير والأوبئة، وغير ذلك من الظروفِ التي لا يمكن خلالها – منطقا وعملاً – اتباع إجراءات طويلة بالنظرِ لخطورة الظروف ودقتها((20)).

حيث، تتطلب الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة اتخاذ إجراءات سريعة لتلبيةِ الاحتياجات العامة، وذلك للحفاظِ على استقرارِ النظام العام ومنع أي خلل أو انتهاك قد يطرأ عليه. من هنا، تصبح المُحافظة على الأموال العامة أمراً بالغ الأهمية لضمانِ استمرار عمل المرافق العامة وتأديتها لِدورها بإنتظام، دون أن تتأثر بمشاكل قد تطرأ بسبب تلك الظروف الاستثنائية. ولذا، منح مجلس الدولة الفرنسي الإدارة سُلطة مؤقتة للتحررِ من بعضِ قواعد المشروعية العادية بالقدر الذي يسمح لها بمواجهةِ هذه الظروف الطارئة، بما يضمن استمرارية سير المرافق العامة دون تعطيل ((21)).

فهناك بعض المرافق الحيوية والحساسة في الدولة والكثير من المواقع والمؤسسات العامة التي يعتبر تعرضها لخطر الظروف الاستثنائية تهديدا لوجود الدولة وكيانها ومصلحة أفراد الشعب، كالمرافق التي تعمل على تقديم الخدمات الحيوية لجمهور المنتفعين كمرافق الكهرباء، والغاز، والمياه، والمواقع العسكرية وغيرها من مؤسسات الدولة كالمدارس والمستشفيات ودور العدالة وغيرها من البنى التحتية لأي بلد، والتي لا بد من تدخلِ سُلطات الضبط الإداري لحمايتها في مثل تلك الظروف((22)).

ويوسِع المُشرع من سُلطاتِ الإدارة في مثلِ تلك الظروف فيصبحُ للإدارةِ سُلطتان:

الأولى: تحمل طابع التنفيذ وهي سلطات الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ.

الثانية: تحمل طابع التشريع، وتتمثل بقوانينِ السلطات الكاملة التي تمنح الإدارة حق إصدار أنظمة (لوائح) استثنائية((23))، ويكون لِسلطةِ الضبط الإداري في مثلِ هذه الظروف مُراقبة المطبوعات والصحف والرسائل ومصادرتها إذا أخلت بأمنِ الدولة ومؤسساتها العامة، والاستيلاء على السلعِ التموينية الأساسية الموجودة لدى التجار وتوزيعها على المواطنين. وكذلك شل حرية الأفراد في التجمع والتنقل والمرور في الشوارعِ العامة في أوقاتٍ معينة، وتقييد استعمالهم وانتفاعهم بالأموال العامة وتفتيش الأفراد عند ارتيادهم لأي من مؤسساتِ الدولة وأبنيتها العامة حفاظا عليها من أي ضررٍ قد يلحق بها جراء ذلك.

وإلقاء القبض على العابثين والمخربين بأموالِ الدولة ومؤسساتها العامة، وتحديد مواعيد فتح المباني الحكومية وإغلاقها ومؤسسات الدولة كالمدارس والمستشفيات وغيرها. أو تعطيلها عن العمل حمايةً لها من عبثِ العابثين. وتكليف أي شخص بأعمالِ حراسة الأموال العامة العائدة للدولة كحراسة المباني الحكومية وما تحتويه من أثاثٍ وأموال وحراسة المصارف والمرافق العامة مثل مرافق الماء، الغاز، الكهرباء لمنعِ أي من الأعمالِ والأخطار التي تعوق مؤسسات الدولة ومرافقها العامة عن القيام بدورها على النحو المنشود. ولِلسُلطةِ التنفيذية كذلك أن تضع قيودا على حريةِ التجارة، وحرية استهلاك السلع التموينية وتضع ما تشاء من قيودٍ بما يؤدي إلى حُسنِ سير هذه المرافق[(24)].

صفوة القول: أن لسلطات الضبط أن تُمارس الأعمال كافة والتصرفات التي تقتضيها الظروف الاستثنائية لصيانةِ الأمن والنظام وضمان سير المؤسسات والمرافق العامة بانتظامٍ وإطراد.

المطلب الثاني: حدود سُلطة الضبط الإداري في حمايةِ الأموال العامة

يمكن القول إن من جملة المشاكل التي تجابه سلطات الضبط الإداري وهي بصددِ ممارسة اختصاصها في حمايةِ النظام العام سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية كيفية التوفيق بين الحريات والحقوق التي ينص عليها الدستور والقوانين[(25)]، وبين حماية النظام العام، لذا فان نصوص الدستور التي تكفل الحريات تحد من سلطةِ الضبط الإداري في مواجهةِ تلك الحريات أما عن طريق منع الإدارة من إصدارِ لوائح ضبطية تمس الحريات التي يحميها القانون أو عن طريقِ تنظيم تلك الحريات في القوانينِ التي يُصدرها المشرع ابتداءً، ومن ثم تأتي لائحة الضبط لتسهيلِ تنفيذ تلك القوانين[(26)]، ومن ذلك ما نص عليه المشرع العراقي في الدساتيرِ العراقية المُتعاقبة من الحقوقِ والحريات التي يتم تنظيمها بقانونٍ أو بناء على قانون[(27)].

وإذا ما تغولت سُلطات الضبط على الحرياتِ ينهض القضاء الإداري شاخصاً ليُضرب رقابته حول سلطات الضبط كي لا تتغول الحريات وتُجهز على الحقوقِ تحت ستار حماية النظام العام باعتبار أن الحريات التي تكفلها الدساتير أو تنظمها القوانين هي سد منيع يجب أن تقفَ عنده سُلطة الضبط، فيرسم القضاء لتلك السلطة حدوداً ومعالم، ويكبلها بقيود تكبح جماحها إذا ما شطت بعيداً عن أهدافها في حمايةِ النظام العام والأموال العامة. وتتجلى تلك القيود المفروضة على سُلطاتِ الضبط في الاتي[(28)]:

أولا. الرقابة على أهداف الضبط:

تهدف إجراءات الضبط حماية النظام العام وصيانته بكل عناصره، وليس لها أن تهدف تحقيق هدف أجنبي عن النظام العام أو أن تتخذ من المصلحةِ العامة سِتاراً للتوصل إلى أهدافٍ أخرى. وإذا ما حصل ذلك ينهض القضاء الإداري شاخِصاً لِيُقيم ولايته على أبطالِ القرارات التي ترمي إلى تحقيقِ أهدافٍ أُخرى بحجةِ إنحراف السلطة.

فرقابة القضاء تمكن الأفراد من اللجوءِ إلى جهةٍ مُستقلة تَتَمَتَعُ بضماناتٍ حصينة لتعديل أو إلغاء الإجراءات المُجحفة بحقهم((29))، فليس لسلطةِ الضبط الإداري المُختصة أن ترفض الترخيص بإنشاءِ مطعم بعد توفر الشروط المطلوبة لرغبةِ الإدارة في شراءِ الأرض التي أقيم عليها المطعم بثمنٍ بخس. وليس للإدارة – مثلاً – أن تُكلف الأفراد أعباءٌ مالية تقع على الإدارةِ تحملها أصلا مثل القرار الخاص بتنظيمِ المرور في الشارع لتحقيقِ مصلحةٌ مالية من وراءِ تخفيف الضغط من استعمالِ هذا الشارع وحتى لا ينفق المجلس البلدي مصاريفٌ إضافية لصيانةِ الشارع وحمايته. كما انه ليس من حقها منع مرور مواكب مُعينة في طرق وشوارع مُحددة بالاستنادِ إلى عدمِ وجود حرية تنظيم مواكب في الطرقِ العامة، ولكنها تُجيز ذلك لجمعية رياضية مُعينة. فيجب على الإدارة الالتزام بقاعدةِ (تخصيص الأهداف) التي بموجبها تتحدد سُلطات الضبط بتحقيقِ أهدافٌ مُخصصة ومُحددة يجب ألا تشط بعيداً عنها، وألا أُعتبرت قراراتها غير مشروعة.

ثانياً. الرقابة على الأسباب والدوافع:

قوام هذه الرقابة يتجسد في مراقبةِ الدافع الذي دفع الإدارة لإتخاذ الإجراءات الضبطية، إذ يجب أن تكونَ هُناك حالةٌ واقعية وفعلية تُهدد فعلا النظام العام، ويقع على عاتقِ القضاء الإداري أن يقدر في كلِ حالةٍ على حدة ما إذا كان هنالك تهديد حقيقي يُعرض النظام العام للخطر. فليسَ لِسُلطةِ الضَبط المُختصة أن تعمد إلى غلقِ أو تعطيل المُنتزهات والحدائق العامة التي ترعى فيها الحيوانات بِحجةِ إنها تُشكِلُ مكرهة صحية، في حين أن تلك الأماكن لا تشكلُ مكرهةٍ صحية بذاتها، وإنما وجود الحيوانات التي ترعى فيها هو الذي يشكل هذه المكرهة. كما أنه ليس لسلطة الضبط أن تعمد إلى إزالةِ مباني المُؤسَسات الحكومية كالمدارس والمُستشفيات وغيرها من المُنشآت العامة بحجةِ إنها آيلةٌ للسقوطِ وتعرض حياة الناس للخطر. وإمعاناً في حمايةِ حقوق وحريات الأفراد، فان مجلس الدولة الفرنسي وضع قرينةٌ إفترض فيها في بعضِ الحالات أن تَدَخُل سُلطاتِ الضَبط لِحمايةِ النظام العام ليس لهُ ما يُبررهُ حتى تُثبت الإدارة أن تَدَخُلها كان قائماً على سببٍ جدي((30)).

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By College of Law in Babylon University
Online ISSN:2075-7220 Print ISSN:2313-0377
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/153

ثالثاً. الرقابة على وسائل الضبط:

أن الأصل هو الحرية، وتقييدها بوسيلةٍ من وسائِلِ الضبط هو الاستثناء، لذا فالوسيلة أو الأسلوب الضبطي لا يكون مشروعاً ألا إذا كان ضرورياً ومُتكافئاً مع خطورة الضرر المحدق بالنظامِ العام، ويُراقب القضاء مدى مشروعية وسائل الضبط ومُلاءمتها وتناسبها مع الأسباب والدوافع التي دفعت الإدارة إلى إستخدامها، إذ يجب استخدام الأساليب التي عَيّنها القانون بلا توسع في التأويل، فيكون التدبير ضرورياً بقدرِ جسامة التهديد الذي يُخشى منه على النظام العام.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ باشتراطه تناسب درجة الخطورة التي تترتب على النشاط الفردي مع درجة وسائل الضبط المستخدمة((31)) إذ يجب ألا يصل أسلوب الضبط أو إجراءاته إلى كبتِ حرية من الحريات العامة، فلا يجوز مثلا منع الناس من ارتيادِ المؤسسات أو المنتزهات العامة، أو منع المرور المُطلق في أحدِ الشوارع العامة، ولكن يجوز تحديده بان يكون باتجاهٍ مُعين وأوقاتٍ مُعينة.

الخاتمة

خِتامًا، استعرض هذا البحث مفهوم الضبط الإداري وطبيعته، موضحًا دوره الأساسي في تحقيقِ التوازن بين حماية النظام العام وضمان صون الأموال العامة، خاصةً في ظلِ الظروف الاستثنائية التي تَتَطَلب تدخلاً أكثر دقة وفعالية. وقد أوضحت الدراسة أن أدوات الضبط الإداري تُعّد من الوسائلِ الحيوية لتنظيمِ الأوضاع وضبطها بما يُحقق الأهداف الماليةُ المَنشودة، مع الوقاية من أي محاولةٍ لاستغلالِ الموارد العامة بشكلٍ غير سليم.

كذلك تناول البحث حدود سُلطة الضَبطِ الإداري في حمايةِ الأموال العامة، مُشيرًا إلى أن هذه السُلطة ليست غير محدودة، بل إنها محكومة بمبادئِ الشرعية، الضرورة، والتناسب. وهذا يضمن أن لا يتم تجاوز الأُطر القانونية أو المساس بالحقوقِ والحريات العامة تحت ذريعة الحفاظ على الأموالِ العامة."

وقد أظهرت الدراسة أن نجاح الضبط الإداري في تحقيقِ أهدافه المالية يعتمد على تحقيقِ انسجام بين القوانين الناظِمة والمُمارسات العملية، فضلًا عن وجودِ تعاون وتكامل بين الجهات الإدارية والقضائية.

وفي الختام، يُوصى بتعزيز الأطر القانونية التي تُنَظِم سُلطات الضَبطِ الإداري، وتطوير وسائل الرقابة المالية بما يتلاءم مع المتغيرات الحديثة والتحديات الطارئة، لضمانِ الاستخدام الأمثل للمواردِ العامة وتحقيق المصلحة العامة.

أولاً: النتائج.

1- إن الضبط الإداري لا يقتصر على كونهِ وسيلة لضمانِ النظام العام، بل هو أداة استراتيجية تُساهم في حمايةِ الموارد المالية، شريطة الالتزام بالقوانينِ والمبادئ التي تُوازن بين الفاعلية واحترام الحقوق.
2- تبرز أهمية إعادة النظر في التشريعاتِ القائمة لضمانِ مُواكبتها للتحديات المعاصرة، خاصة في ظلِ التحولات الاقتصادية والتقنية التي تفرض نفسها على واقعِ الإدارة العامة. كما أن تعزيز الشفافية والمساءلة يُعد من الركائزِ الأساسية التي تُساهم في الحدِ من التجاوزاتِ وتحقيق فاعلية أكبر لسُلطاتِ الضبط الإداري في حمايةِ الأموال العامة.
3- عند حدوث ظروفٌ إستثنائية، تعمل الدول على إعلانِ حالة الطوارئ العامة أو " الشرعية الاستثنائية "، التي تُستخدم فيها مُصطلحات مُتَعَدِدة تَتَفِق في مضمونها، مثل حالة الحرب، حالة الحصار، حالة الطوارئ، الأحكام العرفية، حالة السلامة الوطنية، وحالة الدفاع عن الوطن. ورغم ذلك، يظل بإمكانِ سُلطات الضبط الإداري مُمارسة اختصاصاتها، مثل الحفاظ على المالِ العام وتنظيم شؤون أخرى، حتى في ظِلِ هذه الظروف الاستثنائية.

ثانياً: التوصيات.

1- من الضروري تفعيل دور هيئات الضبط الإداري على المُستويين المركزي واللامركزي في العراق، مع ضرورة الاهتمام بجميعِ عناصر النظام العام، سواء التقليدية أو غير التقليدية، وعدم إقتصار الاهتمام على الجانبِ الأمني فقط. ورغم أن الجانب الأمني يُمثل أولوية في الظروف الحالية، إلا أن ذلك لا يعني إغفال العناصِر الأخرى للنظامِ العام، لأنها مُجتمعةٌ تُشكل جوهر مفهوم النظام العام ككُل.
2- ينبغي العمل على تفعيلِ دور الضبط الإداري من خلالِ منح السلطات الادارية صلاحياتٍ قانونية واسعة في مجالِ حماية الأموال العامة، ومنحه دوراً رقابياً حيوياً في هذا المجال، فهذا الأمر يصبح بالغ الأهمية في ظلِ حاجة الأموال العامة إلى سُلطات قادرة على فهمِ الواقع المالي الحالي في العراق بشكلٍ دقيق وتتطلب هذه الخطوة منح

الجهات الرقابية القدرة على مراقبةِ استخدام الموارد المالية العامة ومُكافحة الفساد، بما يضمن حماية هذه الأموال من الهدرِ أو الاستغلال غير المشروع.

قائمة الهوامش

(1) محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2016، ص132.

(1) محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، ط3، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة 2018، ص400

(1) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي القاموس المحيط، ج 2، ط2، مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر، بدون سنة نشر، ص 384.

(1) ابو القاسم محمد بن عمر الزمخشري: أساس البلاغة، ط2، دار ومطابع الشعب، القاهرة، 2004، ص 555.

(5) محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2016، ص13.

(6) المرجع نفسه ص14.

(7) حمد علي ال ياسين، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، دار الديواني، بغداد، 2005، ص152.

(8) حمد محمد بدران مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي دار النهضة العربية، 1992، ص118.

(9) محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص198.

(10) نقلاً عن: ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 2000، ص187_188.

(11) فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمالِ الإدارة، ط2، مطابع دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، العراق، 2000، ص254.

(12) عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظمِ الوضعية المعاصرة وفي الشريعةِ الإسلامية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 32.

(13) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص65.

(14) عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص122.

(15) محمد فؤاد عبد الباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص13 وما بعدها.

(16) يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي في أن الأخير له وظيفة عقابية لاحقة لوقوع مخالفة النظام العام وتعقب سلطة الضبط القضائي المخالفين بعد ارتكاب الجريمة لمحاكمتهم ومعاقبتهم. أما الإداري، فوظيفته وقائية سابقة على مخالفة النظام العام يستهدف منع الجرائم قبل وقوعها هذا ويمارس الضبط القضائي أشخاص يتبعون السلطة القضائية أما الإداري فيمارسه أعضاء يتبعون السلطة التنفيذية. انظر احمد حافظ نجم، القانون الإداري، ط3، دار الفكر العربي، القاهرة، 2011، ص353.

(17) فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، ط2، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2002، ص44.

(18) سعد محمد عبد الكريم الإبراهيمي، سلطات أعضاء الضبط القضائي في التحري وجمع الأدلة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، أيلول 2000، ص40.

[19] انظر في تعريف الظروف الطارئة في مجال القانون الخاص: عبد السلام الترمانيتي، نظرية الظروف الطارئة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2004، ص 112. عبد الحميد الشواربي، فسخ العقد في ضوء الفقه والقضاء، الطبعة الثالثة، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 298.

[20] حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص34.

[21] أحمد كلك صالح الباجلان، نظرية الظروف الاستثنائية ومشروعية القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2015، ص198.

[22] أشرف فايز اللمساوي، أثر الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة والقوانين الاستثنائية على مبدأ المشروعية في التشريعات الدولية المختلفة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007، ص275.

[23] إبراهيم درويش، سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الحادية عشرة، 1967، ص784 وما بعدها.

[24] الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، ط3، مطبعة جامعة القاهرة، 2012، ص 116. وقد شبه (بارتملي) سلطة الضبط لمواجهة الخطر الذي يهدد النظام العام بالقبطان الذي يواجه خطر غرق السفينة، فإذا كان الخروج على قواعد الملاحة من شانه إنقاذ السفينة جاز له أن يفعل ذلك. فالقبطان الذي يترك سفينته تغرق إطاعة لقواعد الملاحة يكون قبطانا سيئا.

[25] يقسم فقهاء القانون الدستوري الحريات إلى فئتين: الأولى حريات أساسية محاطة بسياج واقٍ من الضمانات الكفيلة بعدم خرقها، وقد عنيت الدساتير بالنص عليها. مثل حرية العقيدة، والتعليم، وفي هذه الفئة من الحريات لا تتمتع سلطات الضبط سوى بقدر ضئيل من التدخل بتقييدها والفئة الثانية من الحريات تتمثل في حريات غير محددة في معناها أو شروط ممارستها مثل حرية إنشاء المسارح والملاهي، وإقامة المواكب والكرنفالات في الطرق والشوارع العامة، وفي هذه الفئة من الحريات تتمتع سلطات الضبط بسلطة واسعة في تقييدها حسب درجة جسامة الآثار الضارة الناتجة عن ممارستها. انظر: أبو اليزيد علي المتيت النظم السياسية والحريات العامة، ط4، دار الفكر، القاهرة، 2003، ص184-186.

[26] وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، الميناء للطباعة، بغداد، 2003، ص114.

[27] انظر على سبيل المثال ما تضمنه القانون الأساسي العراقي لعام 1925 في المادة (12) منه بشأن حرية الرأي والنشر والاجتماع. وكذلك دستور 27 تموز لعام 1958 المؤقت في المادة (11) بشأن الحرية الشخصية وحرمة المنازل. وكذلك دستور 16 تموز 1970 في المادة (24) منه والخاصة بحرية السفر والتنقل والإقامة. وكذلك ما تضمنه قانون إدارة الدولة المؤقت في العراق الصادر في 2004/3/8 في المادة (13) منه بشأن الحريات العامة والخاصة.

[28] إن إطلاق لفظة (قيود) –كما وردت في كثير من المصادر– فيه شي من التجاوز في التعبير برأينا إذ انه من الأفضل أن يتم النظر إلى تلك القيود باعتبارها شروطاً ينبغي توافرها في الوسائل الضبطية المستخدمة في حماية النظام العام.

[29] أنور أحمد رُسلان، وسيط القضاء الإداري، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص233.

[30] حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، مرجع سابق، ص134.

[31] انظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي في القضية (بنيامين Benjamin) الصادر في (19 مايو 1933) والذي يتعلق برغبة السيد بنيامين في عقد محاضرة أدبية في بلدة (نيفر) في فرنسا، فأصدر عمدة البلدة قراراً يمنع عقد تلك المحاضرة خشية أن يؤدي موضوعها إلى اضطراب الأمن والنظام في المدينة، ألا أن المجلس قضى بان تلك المحاضرات ليست على درجة كبيرة من الخطورة بحيث يمنع عقدها، وان بوسع عمدة

المدينة اتخاذ وسائل أخرى للمحافظة على النظام العام. لون مارسو، أحكام المبادئ في القضاء الفرنسي، ترجمة: أحمد يسرى، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص132.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المعاجم والقواميس.

1- ابو القاسم محمد بن عمر الزمخشري: أساس البلاغة، ط2، دار ومطابع الشعب، القاهرة، 2004.
2- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي القاموس المحيط، ج 2، ط2، مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر، بدون سنة نشر.
3- محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، ط3، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة 2018.

ثانياً: الكتب القانونية.

1- أبو اليزيد علي المتيت النظم السياسية والحريات العامة، ط4، دار الفكر، القاهرة، 2003.
2- احمد حافظ نجم، القانون الإداري، ط3، دار الفكر العربي، القاهرة، 2011.
3- أحمد كلك صالح الباجلان، نظرية الظروف الاستثنائية ومشروعية القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2015.
4- أشرف فايز اللمساوي، أثر الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة والقوانين الاستثنائية على مبدأ المشروعية في التشريعات الدولية المختلفة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007.
5- أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
6- حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
7- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
8- عبد الحميد الشواربي، فسخ العقد في ضوء الفقه والقضاء، الطبعة الثالثة، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1997.

9- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

10- عبد السلام الترمانيتي، نظرية الظروف الطارئة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2004.

11- فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، ط2، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2002.

12- فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، ط2، مطابع دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، العراق، 2000.

13- الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، ط3، مطبعة جامعة القاهرة، 2012.

14- لون مارسو، أحكام المبادئ في القضاء الفرنسي، ترجمة: أحمد يسرى، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

15- ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 2000.

16- حمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

17- محمد علي ال ياسين، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، دار الديواني، بغداد، 2005.

18- محمد فؤاد عبد الباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.

19- محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2016.

20- محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2016.

21- محمد محمد بدران مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي دار النهضة العربية، 1992.

22- وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، الميناء للطباعة، بغداد، 2003.

ثالثاً: المجلات والرسائل الجامعية:

1- إبراهيم درويش، سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الحادية عشرة، 1967.

2- سعد محمد عبد الكريم الإبراهيمي، سلطات أعضاء الضبط القضائي في التحري وجمع الأدلة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، أيلول 2000.

رابعاً: الدساتير والقوانين.

1- الدستور العراقي لعام 2005.
2- قانون خدمة الشرطة والامن والجنسية العراقي رقم 49 لسنة 1968 الملغى
3- قانون وزارة الداخلية العراقي رقم 183 لسنة 1980 الملغى
4- القانون الخاص بالضبط الإداري في فرنسا لعام 1982.
5- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل
6- قانون وزارة الداخلية العراقي رقم 20 لسنة 2016