دور الادارة المحلية في حفظ النظام العام في العراق

م.م. نشأت محمد لفته الروام
كلية الحقوق – جامعة النهرين

المستخلص

تكمن اهمية حفظ النظام العام كونه يمثل ضرورة اجتماعية ملحة تهدف لتحقيق استقرار المجتمعات بواسطة حفظ الامن والصحة العامة والسكينة ، وهذا ما سيسلط الضوء عليه من خلال البحث ومن خلال بيان وسائل الحكومات المحلية في حفظ النظام العام في دستور العراق النافذ ، وهذا من اهم واجبات الدولة في مختلف الدساتير ، وهو وظيفة اساسية للدولة في الحفاظ على المصلحة العامة ، اذ تعمل الادارة الممثلة للدولة ومن خلال ممارسة وظيفتها الى منع انتشار الجريمة ، والى المحافظة على الصحة العامة ، والمحافظة على السكينة العامة ، ولا يوجد مجتمع بدون وجود نظام متسق لكينونة الدولة لغرض تنظيم الجماعة ونشاط افرادها بما يضمن انتظام سلوك افرادها وفقا لأوامر محددة يحكمها القانون في الدولة .

Abstract

The importance of maintaining public order is that it represents an urgent social necessity aimed at stabilizing societies by maintaining security, public health and tranquility, which will be highlighted through research and through the statement of the means of local governments in maintaining public order in the Constitution of Iraq , and this is one of the most important duties of the state in various Iraq's constitutions in force, which is an essential function of the state in maintaining the public interest The administration representing the state, through the exercise of its function, works to prevent the spread of crime, to maintain public health, and to maintain public tranquility, and there is no society without a consistent system of state.

الكلمات المفتاحية : الاختصاص ، الهيئة ، السلطة ، الضبط الاداري ، السكينة العامة.

المقدمـة

لقد اختار العراق في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النظام الاتحادي كنظام لجمهورية العراق الى جانب اللامركزية الادارية التي حلت محل المركزية الادارية التي كانت سائدة لعقود طويلة من الزمن ، حيث جاء في نص المادة رقم (١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي)[١] .

وبسبب تعقيدات الماضي عملت السلطة التأسيسية الاصلية التي كتبت الدستور الى الدفع باتجاه النظام الاتحادي في المنطقة الشمالية من العراق الى جانب الاخذ في المحافظات الاخرى باللامركزية الادارية .

وتكمن اهمية حفظ النظام العام كونه يمثل ضرورة اجتماعية ملحة تهدف لتحقيق استقرار المجتمعات بواسطة حفظ الامن والصحة العامة والسكينة ، وهذا ما سيسلط الضوء عليه من خلال البحث ومن خلال بيان وسائل الحكومات المحلية في حفظ النظام العام في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، وهذا من اهم واجبات الدولة في مختلف الدساتير، وهو وظيفة اساسية للدولة في الحفاظ على المصلحة العامة ، اذ تعمل الادارة الممثلة للدولة ومن خلال ممارسة وظيفتها الى منع انتشار الجريمة ، والى المحافظة على الصحة العامة ، والمحافظة على السكينة العامة ، ولا يوجد مجتمع بدون وجود نظام متسق لكينونة الدولة لغرض تنظيم الجماعة ونشاط افرادها بما يضمن انتظام سلوك افرادها وفقا لأوامر محددة يحكمها القانون في الدولة ، والتي تعمل على تنظيم الحقوق والواجبات لهذه الجماعة، وخلاف ذلك تعم الفوضى وتفقد الجماعة لتنظيمها الاجتماعي[٢].

اهمية البحث :

تكمن اهمية البحث في تسليط الضوء على سلطات الضبط الاداري للمحافظة على النظام العام وضمن المستوى المحلي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وبيان دور الادارة المحلية في حفظ النظام العام اي لعناصره المعروفة .

مشكلة البحث :

تتمثل اشكالية البحث في بيان قدرة الحكومات المحلية على حفاظ النظام العام ومدى امكانياتها في ممارسة سلطات الضبط الاداري لتحقيق الهدف من ذلك والمتمثل في المحافظة على النظام العام وفقا للأسئلة الاتية :

١- هل يوجد تداخل في الاختصاص بين كل من سلطات الضبط المحلية وسلطات الضبط الاتحادية ؟

٢- ماهي الاسس السليمة والمتوازنة للعلاقة بين المواطن والدولة ؟

٣- هل وضع الفقه مفهوماً محدداً للنظام العام ؟

---

[١] - دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

[٢] - د. عادل سعيد ابو الخير ، الضبط الاداري وحدوده ، الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٩٥ ، ص١٥ .

منهجية البحث :
تم الاعتماد على المنهج التحليلي القانوني للوصول الى الاهداف المرجوة من البحث .
خطة البحث :
لغرض الاحاطة بالجوانب القانونية والنظرية للبحث تم تقسيم هذا البحث الى مبحثين سبقهما مقدمة البحث ومن بعدهما الخاتمة .
حيث تناول المبحث الاول ماهية النظام العام وعناصره ، وتم تقسيم هذا المبحث لمطلبين تناول الاول التعريف بالنظام العام، وتناول الثاني عناصر النظام العام .
اما المبحث الثاني فتناول دور النظام العام في مجال الضبط الاداري المحلي ، وتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين تناول الاول ماهية الضبط الاداري ، اما الثاني فتناول سلطات الادارة المحلية في حفظ النظام العام

المبحث الاول: ماهية النظام العام

يعتبر النظام العام الاساس الجوهري للأنظمة الوطنية على اختلاف اشكالها وهذا ما اكدت عليه معظم القوانين العربية والغربية ، ويعتبر النظام العام مفهوما نسبيا يتطور ويتغير مع تطور الازمنة وهو من يحمي المصالح العليا للبلاد ، ولابد ان تتوفر شروط محددة من اجل العمل على تنفيذ مبادئ النظام العام ، وقد ذهب البعض الى تميز النظام العام الدولي عن النظام العام الداخلي .
وقد تباينت الاعتبارات في تحديد ماهية النظام العام ويقع في مقدمتها تنظيم الحريات او تقيدها بما يخدم القيم العليا لمجتمع وعلى الرغم اعتبار الحريات الفردية غاية عليا في الدول المتقدمة الا ان ذلك لا يمنع هذه الدول الى ان اعتبار المحافظة على النظام العام ضرورة ملحة للحفاظ على المجتمعات من غياب التنظيم القانوني الذي يضمن وجودها .
ويتسع دور الضبط الاداري للسلطات المختصة عند تعرض البلاد للازمات والحروب ، والكوارث الطبيعية ، والامراض والاوبئة ، وسواء كانت هذه الظروف داخلية او خارجية ، اذ يختل مبدأ الفصل بين السلطات ، وتتركز السلطة بيد الهيئة المختصة بتنفيذ الضبط الاداري وبقصد المحافظة على النظام العام والآداب ، وفي بعض الظروف الاستثنائية قد يصل الامر الى المساس بالدستور ، او المساس بالقوانين العادية من خلال العمل على تعطيلها ، اذ لا قيمة للدستور والقوانين في حال ضياع الدولة [1] .
ومن خلال ما تقدم سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الاول التعريف بالنظام العام ونتناول في الثاني عناصر النظام العام .

المطلب الاول: التعريف بالنظام العام

تعددت التعريفات الفقهية للنظام العام تبعا لتعدد النظم السياسية في الدول وسنقسم المطلب الى فرعين اذ نتناول في الاول التعريف اللغوي للنظام العام ، وفي الثاني التعريف الاصطلاحي للنظام العام

[1] - د. علي نجيب حمزة ، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة) ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص٧ .

الفرع الاول: التعريف اللغوي للنظام العام

ورد في معجم الوسيط حول التعريف اللغوي للنظام العام بان (نظم الاشياء نظما ألفَـها وضم بعضها الى بعض) [١] .

كما اضاف لنفس المعنى (انتظم الشيء تألف واتسق يقال نضمه فانتظم) .

وبنفس المعنى السابق ذهب محمد الرازي في مختار الصحاح بأن الانتظام تفيد في معنى الاتساق اذ ورد في مختار الصحاح بأن الانتظام هو الاتساق [٢] .

وذكر ابن فارس بأن النون والضاد والميم اصلٌ يدل على تأليف شيء وتأليفه أي تثبيته[٣].

اما معنى العام التي وردت في النظام العام ، فقد عرفها ابن فارس : أن العام ضد الخاص وبنفس المعنى الذي ورد في كتاب مختار الصحاح السابق الذكر وأن العين والميم اصلّ صحيح يدل على الطول والكثرة والعلو [٤].

وقد ذكر الازهـري في كتابه تهذيب اللغة العمم هو الجسم التام ويقال استوى شباب فلان على عممه اي على طوله عامة ، وقد ذكـر الفراهـيدي في معجمه بأن بان العامة (خلاف الخاصة) واضاف في معنى العـام (عمَ الشيء بين الناس يعـمُ عمَاً فهو عامٌ : اذا بلغ المواضع كلها) [٥]

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للنظام العام

تعتبر فكرة النظام العام من الافكار التي حازت على اهتمام فقهاء القانون نظرا لأهمية هذا المصطلح لاتصاله بأمن المواطنين على اختلاف الشعوب والدول .

فالنظام العام يمثل مجموعة القواعد والوسائل الأمنية التي توفر الحماية العامة للمواطنين وجميع افراد المجتمع عامة الذين يتواجدون على أرض دولة والتي يترتب على غيابها انهيار المجتمع ككل [٦] .

وقد تعددت تعريفات النظام العام من قبل الفقهاء وقد يعود هذا التعدد الى المرونة والنسبية لفكرة النظام العام

وقد عرف النظام العام من قبل الفقه الفرنسي على انه معياراً عاماً تكون للمحاكم ضمن نطاقه سلطة تقديرية محدودة في الطعن بالمعاملات والنزاعات المعروضة اما تلك المحاكم على ان تكون هذه المنازعات مسيئة للنظام العام حسب وجهة نظرها [٧] .

---

[١] - ابراهيم مصطفى واحمد حسن الزيات ، معجم الوسيط ، ج٢ ، ط١ ، ١٩٦١ ، ص٩٤١ .

[٢] - محمد بن ابي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، لبنان ، ص٦٦٧ .

[٣] - ابن فارس ، معجم مقاييس اللغة ، ج٥ ، ط١ ، دار الفكر للطباعة ، مصر ، ١٩٧٩ ، ص٤٤٣ .

[٤] - ابن فارس ، المصدر السابق ، ص١٥ .

[٥] - الخليل بن احمد الفراهيدي ، كتاب العين ، ج٣ ، ط٢ ، قم ، ١٤٢٥ هـ ، ص١٨١٠ .

[٦] - مقالة منشورة في مجلة المقاولون العرب ،عدد فبراير ، ٢٠١٩ .

[٧] - دنيس ليود ، مفهوم النظام العام والآداب في القانونين الانكليزي والفرنسي ، مجلة حقوق القضاء ، السنة الرابعة عشر ، ايلول ، تشرين الاول ، عدد ٤ ، ١٩٥٦ ، ص٨ .

وقد عرفه الفقهاء الانكليز بانه الاساس او المبدأ الذي يوجب استبعاد تطبيق القانون الاجنبي الواجب التطبيق في الحالات التي يخالف فيها تطبيقه سياسة القانون الانكليزي او قواعد الآداب العامة مع المحافظة على النظام السياسي [١] .

ونحن نرى بان القانون الفرنسي ترك تحديد فكرة المحافظة على النظام العام للسلطة التقديرية للقاضي من خلال النظر في النزاع المعروض على القضاء .

وقد ذهب الفقه الالماني الى فكرة غير بعيدة عن الفقه الفرنسي ولو بطريقة اقل وضوحاً اذ حدد النظام العام بمجموعة القواعد التي تتعلق بالمنظومة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لأي بلد ويمثل انتهاكها خدشاً للنظام العام في ذلك البلد [٢] .

وقد ذهب الفقه العربي في نفس الاتجاه الذي ذهب اليه الفقه الغربي في تحديد مفهوم النظام العام ، فقد عرفه الفقه الجزائري على انه مجموعة الاسس والركائز الجوهرية التي يقوم عليها المجتمع في وقت محدد وسواء كانت هذه الاسس اقتصادية او اجتماعية او دينية [٣] .

ويشير هذا التعريف الى ارتكاز المجتمع على منظومة من القواعد التي تحافظ على ديمومته من الانهيار ، وبالتالي تعمل الدول والانظمة المختلفة على الحفاظ على هذه القواعد لضمان حماية المواطنين وجميع افراد المجتمع ، وتختلف هذه القواعد الحامية من مجتمع الى اخر .

وقد عرف الفقه اللبناني النظام العام على انه مجموعة الأسس التي تهم الكيان المجتمعي للدولة والحقوق الاساسية [٤] .

وقد ذهب الفقه المصري في تعريف النظام العام على انه الوسيلة التي يتم من خلالها منع تطبيق القاعدة القانونية في القانون الاجنبي الواجب التطبيق من خلال قاعدة الاسناد الوطني في حال تعارض حكمها مع القيم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والدينية التي يقوم عليها دولة القاضي [٥]

ويرى بعض الفقهاء ان النظام العام هو كل ما يمثل حقوق المجتمع العليا وهو بذلك يتألف من مجموعة من القوانين التي تهم حقوق المجتمع التي لها علاقة بالمصلحة العامة ، وهو ركيزة من الركائز الاساسية لكيان البلد الاجتماعي والاقتصادي والسياسي وفي حالة خرق هذه الركائز خللاً في النظام العام لذلك البلد ، وحسب ما تقدم من التعريف السابق فان النظام العام يشكل وجها اخر لسيادة الدولة والتي تكون الضمان الاساسي لأمن المواطن والمجتمع مع مراعات المصلحة العامة لذلك المجتمع [٦] .

---

[١] - د. حسن هداوي ، تنازع القوانين واحكامه في القانون الدولي الخاص الاردني ، ط١ ، دار مجدلاوي للنشر ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص١٨٩ .

[٢] - د. احمد سي علي ، مدخل للعلوم القانونية ، ط١ ، دار الاكاديمية ، الدار البيضاء ، ٢٠١٢ ، ص٢٠٩ .

[٣] - شيخ نسيمة ، النظام العام والآداب العامة ، مجلة الفقه والقانون ، بحث منشور سنة ٢٠١٢ ، ص٥ .

[٤] - د. سامي بديع منصور ، القانون الدولي الخاص ، الدار الجامعية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص١٤٢ .

[٥] - د. احمد عبد الكريم سلامة ، القانون الدولي الخاص ، ط١ ، دار النهضة ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٧٧٤ .

[٦] - د. عكاشة محمد عبد العال ، تنازع القوانين ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٦٠ ومابعدها .

وقد ذهب جانب من الفقه العراقي الى ما ذهب اليه الفقه العربي في تعريفه للنظام العام، وقد حاول الفقهاء في العراق الوصول الى تعريف شامل ومشترك للنظام العام الا ان الجهود التي بذلت في سبيل تحقيق ذلك لم تستطيع الوصول الى تعريف محدد وجامع وهذا يعود الى صفة النسبية للنظام العام ، لأن قواعده تمتاز بالمرونة والتغير المستمر وهي غير ثابتة والتطور المستمر لفكرة النظام مع تطور الشعوب والامم ومن زمن الى اخر ومن مكان الى اخر [١] .

وقد اجمع الفقه في العراق على فكرة النسبية والتغير في مفهوم النظام العام ، فما يعتبر من النظام العام في وقت معين قد لا يعتبر من النظام العام في وقت لاحق ، وما يعد من النظام العام في دولة ما قد لا يعد كذلك في العراق حسب وجهة نظر الفقه في العراق وهذا يعود الى مرونة النظام العام وشموليته .

وقد عرف جانب من الفقه في العراق النظام العام على انه مجموعة من القيم والعادات والتقاليد التي تشكل النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة وهو يعتبر من اساسيات المجتمع [٢] .

وقد ذهب جانب من الفقه الى تعريف النظام العام على انه سلاح للدفاع ضد القانون الاجنبي الذي يلزم تطبيقه في الاصل بموجب قواعد الاسناد الوطنية اذا ما تعارض مع المفاهيم والاسس الوطنية الجوهرية التي يكون الاخلال بها خدشاً للمنظومة المجتمعية وعلى المستوى الوطني وهذا ما يؤدي الى الاضرار بالمصلحة العامة للمجتمع ، كما ذهب جانب اخر من الفقه في تعريف النظام العام على انه قواعد امره ملزمة للأفراد ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها كونها من الاسس والمصالح الجوهرية للجماعة والتي يتعارض الاخلال بها مع المصلحة العامة الذي يجب تقديمها على المصلحة الخاصة[٣] .

وقد جاء القضاء مطابقاً لاتجاه الفقه ، اذ جاء في قرار لمحكمة استئناف بيروت من ان فكرة النظام العام في لبنان تعتبر فكرة مرنة وهي اكثر مرونة من بقية الدول العربية الاخرى ، وقد بررت ذلك الى تعدد الشرائع في الاحوال الشخصية ، فالنظام العام لا يرتبط بطائفة معينة او مجموعة محددة ، لأنه لا يعتبر نظاماً عاماً اسلامياً ولا مسيحياً وإنما نظاماً عاماً وطنياً [٤] .

ومن خلال ما تقدم من التعاريف يمكن ان يعرف النظام العام على انه مجموعة من القواعد القانونية والعرفية الملزمة للجميع التي تضمن المحافظة على الآداب العامة والقيمة الوجودية للمجتمع من خلال اللجوء للوسائل المتاحة التي تضمن تحقيق ذلك .

---

[١] - د. عباس العبودي ، تنازع القوانين والاختصاص القضائي الدولي وتنفيذ الاحكام الاجنبية ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ص٢٠٩ ، ٢٠١٤ .

[٢] - د. عبد الرسول عبد الرضا الاسدي ، القانون الدولي الخاص ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص٣٠٨ .

[٣] - د. سلطان عبد الله محمود ، الدفع بالنظام العام ، مجلة الرافدين للحقوق ، العدد ٤٣ ، ٢٠١٠ ، ص٩٠ .

[٤] - قرار رقم ٧١٧ في ١٩٩٣/١٢/١٣ منشور في مجلة العدل والاجتهاد ، سنة ١٩٩٤ ، ص١٦٩ .

ويرد مصطلح النظام العام كثيراً في الدراسات القانونية رغم صعوبة تحديد مفهومه على وجه الدقة ، وفي القانون الفرنسي يستعمل مفهوم النظام العام كمعيار عام ، تحصل المحاكم ضمن نطاقه على سلطة تقديرية تبيح لها الطعن بالمعاملات التي تخالف النظام العام حسب تقدير هذه المحاكم ، وكان المشرع الفرنسي اول من استخدم فكرة النظام العام، وقد نص على ذلك في التقنين المدني الفرنسي وفي المادة ٦ من القانون والتي نصت على (لا يجوز في الاتفاقات الخاصة مخالفة القوانين المتعلقة بالنظام العام) [١] .
وقد اشار القانون الالماني وفي المادة ٣٠ على ان النظام العام يمثل (القواعد التي تتصل بأصل اسس النظام الاجتماعي او السياسي او الاقتصادي للبلد بمفهومها وفي وقت معين ويكون من طبيعة انتهاكها تهديداً للنظام العام وتصديعه) [٢] .
وقد اشار القانون المدني المصري في المادة ٢٨ على انه (لا يجوز تطبيق قانون اجنبي عينته النصوص السابقة اذا كانت هذه الاحكام مخالفة للنظام العام او للآداب في مصر)[٣].
ومن خلال ما تقدم نجد بأن معظم التشريعات العربية قد تجنبت اعطاء مفهوم واضح ومحدد لفكرة النظام العام ، الا ان هذه التشريعات ذكرت مصطلح النظام العام في عدة نصوص قانونية رغم انها لم تأتي بتعريف محدد له ، ومثال ذلك التشريع الاردني ، اذ جاء في القانون المدني الاردني وفي المادة ١٦٣ من القانون على (١- يشترط ان يكون المحل قابلاً لحكم العقد ٢- فان منع المشرع التعامل في شيء او كان مخالفاً للنظام العام او للآداب كان عقداً باطلاً...) اما المادة ١٦٥ من القانون فقد نصت على (١- السبب هو الغرض المباشر المقصود من العقد ٢- ويجب ان يكون موجوداً وصحيحاً ومباحاً وغير مخالف للنظام العام والآداب) [٤] .
اما القانون المدني العراقي فلم يخالف القوانين العربية وسار على نهجها في عدم وضع تعريف محدد للنظام العام ، وقد سكت القانون في اغلب نصوصه على وضع تعريف لذلك، وقد كان هذا واضحاً في المادة ٣٢ منه اذ اكتفى بذكر مفهوم عام عن النظام العام وقد نصت المادة المذكورة على (لا يجوز تطبيق احكام قانون اجنبي قررته النصوص السابقة اذا كانت هذه الاحكام مخالفة للنظام العام والآداب العامة في العراق) [٥] .
ومن خلال النص السابق من القانون المدني العراقي ترك المشرع العراقي مفهوم النظام العام الى السلطة التقديرية للقاضي الذي ينظر في النزاع المعروض امامه ، ويعتبر موضوع الدفع بالنظام العام استثناءً يعطل تطبيق قاعدة الاسناد ، وقد كان المشرع العراقي قريباً من المشرع المصري في الاشارة الضمنية لتعريف النظام العام ، اذ يعتبر النظام العام وفقاً للمادة ٣٢ من القانون المدني العراقي الوسيلة التي يتم بواسطتها

[١] - القانون المدني الفرنسي المادة ٦ ، سنة ١٨٠٤ .
[٢] - المادة ٣٠ من القانون المدني الالماني لسنة ١٩٠٠ .
[٣] - المادة ٢٨ من القانون المدني المصري لسنة ١٩٤٨ .
[٤] - المواد ١٦٣ ، ١٦٥ من القانون المدني الاردني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦ .
[٥] - المادة ٣٢ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ .

استبعاد القانون الاجنبي الذي انعقد له الاختصاص في النزاع الذي يضم عنصراً اجنبياً، وهذا يتلاءم والطبيعة النسبية المتغيرة للنظام العام والواقع ان فكرة النظام العام فكرة متغيرة ومتجددة ومتطورة بحسب العادات والتقاليد السائدة في الزمان والمكان لكل دولة او ادارة محلية حيث ان ما يعتبر من النظام العام في بلد معين لا يعتبر كذلك في بلد اخر وهذا ما اكدته القرارات القضائية الفرنسية والعربية وايده القضاء العراقي

المطلب الثاني: عناصر النظام العام

لقد اختلف الفقه والتشريع في تحديد مفهوم النظام العام الا ان هذا لم يمنع تحديد عناصره ، وقد اجمع الفقه على تحديد ثلاثة عناصر تقليدية للنظام العام وهي الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وستناول هذه العناصر تباعاً وفق الاتي :

اولاً : الامن العام :

ويعتبر هذا العنصر من العناصر المهمة للنظام العام، وترجع اهميته لارتباطه بحماية أرواح المواطنين وممتلكاتهم من الاخطار التي تتربص بهم والتي تكون من فعل الانسان او الطبيعة ، اي مسؤولية هذا العنصر في تأمين الافراد في ارواحهم واموالهم ، وبناء على ذلك يكون لسلطات الضبط الاداري الصلاحية في منع ومحاسبة الافراد من خلال منع التجمعات على الطرق العامة والتي من شأنها تهدد امن وسلامة المجتمع ، كما لها الحق في منع التظاهرات والحد من الاضطرابات منعاً لتهديد الامن العام ، كما ان حماية الافراد من تهديد الكوارث الطبيعية مثل الفيضانات والزلازل والبراكين وموجات الجفاف، يعد عنصراً من عناصر الامن العام لارتباطه بأرواح وممتلكات المواطنين ، اذ تشرع السلطات المختصة بالضبط على العمل لمنع الجرائم المختلفة في مثل هذه الظروف مثل جرائم القتل والسرقة والاعتداء على الاشخاص[١].

كما تقوم هذه السلطات بمجموعة من الاجراءات لضمان سير الحياة اليومية للمواطنين مثل عمليات تقديم المساعدة الطبية العاجلة ، وتنظيم حركة المرور داخل المدن والبلدات، وتنظيم الطوابير امام المحال العامة ، وتنظيم الحرف المختلفة والمهن المنتشرة في الطرق العامة لضمان انسيابية المرور في الشوارع ، وعدم عرض الاشياء الخاصة على النوافذ لمنع سقوطها على السابلة في الطرق والشوارع العامة وفرض اجراءات معينة على اصحاب المجمعات السكنية والعمارات مثل الحماية من الحريق، ومراقبة اعمال شركات النقل العام من خلال فرض اوامر محددة على هذه الشركات مثل مواعيد حركة العجلات داخل الساحات العامة المخصصة لها [٢] .

---

[١] - احمد عبد العزيز الشيباني ، مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الاداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص٣٦ .

[٢] - د. محمد البدارن ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الاداري ، القاهرة ، دار النهضة ، سنة ١٩٩٢ ، ص٢٠١ .

ثانياً : الصحة العامة:

وتعتبر الصحة العامة من عناصر النظام العام ، وتعني المحافظة على صحة المواطنين من الامراض والاعتلال والاوبئة والامراض المعدية ومنع انتشارها والوقاية منها ، واتخاذ الاجراءات التي تحد من هذه الامراض والاوبئة السريعة الانتشار مثل مكافحة الحشرات المسببة للأمراض وتطعيم المواطنين الاجباري ضد الامراض .

وتعمل السلطات المعنية بالضبط الاداري العديد من الاجراءات التي تضمن الحفاض على صحة المواطنين ، والتي منها مراقبة المحلات العامة والعمل على منع تلويث المياه، ومتابعة تنظيف الطرق والاماكن العامة التي يرتادها المواطنين[١].

ونظرا للزيادة الكبيرة لأعداد السكان في العام خلال العصر الحديث مما ادى الى ازدياد اهمية الصحة العامة ، فقد عملت الاختناقات المرورية وازدحام المارة في الشوارع العامة الى زيادة احتكاك بين الناس وبالتالي ارتفاع نسبة التلوث وانتشار الامراض المعدية والاوبئة ، ومن سهولة انتشار العدوى بين الناس ، وقد التفت قانون الصحة في العراق لأهمية تنظيم السلطات المعنية بالضبط الاداري للحفاض على الصحة العامة اذ اعطى قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ مهام الرقابة على الصحة العامة لدوائر وزارة الصحة وفي المادة ٣٢ لضمان الحفاض على صحة المواطنين وفقاً لهذا القانون[٢]

ثالثاً : السكينة العامة :

اذ تعتبر السكينة العامة العنصر الثالث من عناصر النظام العام ، وهي تعنى بالمحافظة على الهدوء العام للمواطنين من خلال اتخاذ الاجراءات المناسبة من قبل السلطات المختصة لتحقيق ذلك ، اذ تقوم هذه السلطات بمنع كل مظاهر الازعاج والمضايقات التي تعبر الحدود المألوفة داخل المدن والمجتمعات ، بحيث تصل الى مستويات من الجسامة في التأثير على الهدوء والسكينة للمواطنين ، وبالتالي على السلطات المختصة بالضبط الاداري اتخاذ الاجراءات الكفيلة بالحد من هذه الممارسات المزعجة للمواطنين، من خلال منع الضوضاء في الطرق العامة والمحلات والاحياء السكنية ومنع استخدام مكبرات الصوت وبعض الآلات التي تسبب الضوضاء والحد من استخدام منبه السيارات بشكل مفرط وبالأخص في اوقات الليل التي يحتاج فيها المواطنين الى الهدوء والسكينة [٣] ورغم وجود هذه العناصر التقليدية الثلاثة المعروفة الا ان هناك عناصر جديدة تسمى العناصر غير التقليدية للنظام العام وتتمثل في تنظيم المدن وكذلك ما يترشح عن الضبط الاداري الخاص بمختلف قطاعاته ومجالاته .

---

[١] - د. عامر احمد المختار ، تنظيم سلطة الضبط الاداري ، ١٩٧٥ ، ص٣٠ .

[٢] - د. ماهر صالح علاوي ، القانون الاداري ، ١٩٨٩ ، ص٢٠ .

[٣] - د. المرجع السابق ، ص٢٢

المبحث الثاني: دور النظام العام في مجال الضبط الاداري المحلي

تتمتع الوحدات الادارية باستقلالية نسبية ، اذ تتمتع هذه الوحدات بالشخصية القانونية الاعتبارية ، وتتألف من مجالس محلية منتخبة من خلال المواطنين وبشكل مباشر ، وتمارس سلطات ادارية ورقابية محددة ضمن الحدود الادارية للمحافظات ، ويعتبر الضبط الاداري من اهم الوظائف التي تؤديها السلطات المحلية لأنها تمس حقوق وحريات الافراد ، وتتخذ الادارات اجراءات مختلفة كفلها الدستور لغرض حماية ارواح المواطنين وممتلكاتهم وسكينتهم ، من خلال المحافظة على النظام العام من كل اعتداء سواء كان فردياً او جماعياً ، وفي كل المجالات الاجتماعية والاقتصادية ، عن طريق فرض القيود على الحريات العامة في بعض الظروف الاستثنائية التي تستوجب ذلك لحماية المواطنين والمجتمع من الاعتداء على النظام العام، اذ تمنح سلطات الضبط الاداري المحلية بعض السلطات لتحقيق ذلك .

وسنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الاول ماهية الضبط الاداري ، اما الثاني فيتناول دور الادارة المحلية في حفظ النظام العام في العراق .

المطلب الاول: ماهية الضبط الاداري المحلي

على الرغم من اهمية الحريات الفردية في النظم الديمقراطية ، لأنها تضمن كرامة الانسان وهي السبيل المنشود لتحقيق تطور ورفاهية الامم والشعوب ، اذ تناضل تلك الشعوب لغرض المحافظة على هذه المكتسبات ، الا ان هذه الحريات لا يمكن ان تكون على اطلاقها ، لان ذلك الاطلاق مثاله الفوضى والاعتداء على حقوق المواطنين ، وبالتالي لا بد من تحقيق التوازن بين المحافظة على الحريات وحقوق الافراد ومنع انحراف هذه الحقوق والحريات بطريقة تسيء للنظام العام والآداب العامة للمجتمع [١] .

وقد تعددت تعريفات الضبط الاداري ، فقد عرف بعض الفقهاء الضبط الاداري على انه (النظام القانوني الذي ينظم تقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام ، والذي يعتبر امراً ضرورياً لحيات الجماعة بما يتسم به هذا النظام القانوني من اجراءات سريعة وفعالة ، اذ تخول سلطات الضبط الاداري استخدام القوة المادية عند الاقتضاء ، لضمان احترام انظمة الضبط الاداري وتنفيذها) [٢] .

ويمكن ان نميز الضبط الاداري عن غيره من الوجوه الاخرى من الضبط الاداري ، التي تتداخل مع الضبط الاداري مما يؤدي الى ظهور خلط في المفاهيم والتصرفات القانونية [٣] .

---

[١] - د. ثروت بديوي ، بحث بعنوان الشرطة والحرية ومبدا التوازن بين سلطات الشرطة وحريات المواطنين ، مجلة الامن والقانون ، اكاديمية شرطة دبي ، العدد الاول ، ١٩٩٥ ، ص٩٦ .

[٢] - د. مصطفى ابو زيد حلمي ، الوسيط في القانون الاداري ، المكتبة القانونية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص١١٦ .

[٣] - عماد حسين عبد الله والسيد محسن الوزان ، الضبط الاداري والوظيفة الادارية للشرطة ، ط٣ ، اكاديمية الشرطة في مصر ، ٢٠٠٥ ، ص٤٤ .

فيختلف الضبط الاداري عن الضبط القضائي في ان الاول يعتبر وقائياً ومانعاً للإخلال بالنظام العام سواء كان هذا الاخلال يعد جريمة يحاسب عليها القانون او لا يعد كذلك ، بينما يكون الضبط القضائي اجراء علاجي لاحق على ارتكاب الجريمة من خلال التحري عن هذه الجريمة مروراً بجمع الادلة التي تدعم التحقيق في هذه الجريمة ومن ثم تعقب من ارتكب الجريمة لانزال العقاب الذي يحدده القانون [١] .

كما يختلف الضبط الاداري العام عن الضبط الاداري الخاص ، فالضبط الاداري بمفهومه العام يعني السلطات التي تخول هيئات الضبط الاداري والتي تعمل على تقييد الحريات الشخصية للمواطنين ، للمحافظة على عدم المساس بالنظام العام والآداب العامة ، في حين يعني الضبط الاداري الخاص حماية النظام العام من ناحية محددة من نواحي النشاط الفردي من خلال اعطاء صلاحية الضبط الاداري الى هيئات معينة ، وقد اشار الى ذلك قانون حماية وتنمية الانتاج الزراعي في العراق رقم ٧١ لسنة ١٩٧٨ للسلطة الادارية ، اذ جاء في المادة ١ / اولاً (يتولى المجلس الزراعي في كل محافظة الاشراف على الشؤون الزراعية في المحافظة ، واتخاذ الاجراءات الكفيلة لتنفيذ خطة التنمية القومية ...) [٢] .

ومن خلال ما تقدم نرى الاشارة الواضحة لسلطات الضبط الاداري الخاص ، ودور سلطات الادارة المحلية في حماية النظام العام من ناحية محددة من نواحي النشاط الفردي ، من اخلال اناطة بعض اشكال النشاط الضبطي هيئات معينة ، وهذا ما يميز بين نشاط الضبط الاداري العام والضبط الاداري الخاص .

وتتمتع هيئات الضبط الاداري في العراق بصلاحية ممارسة وسائل الضبط الاداري وحسب ما ينص عليه في الدستور ، اذ تتولى الحكومة المركزية اساساً المحافظة على النظام العام ومن خلال السلطات التنفيذية والمتمثلة بمجلس رئاسة الوزراء بالإضافة الى الوزراء المختصين كلاً حسب اختصاص وزارته ، اذ تختص هذه الجهات التنفيذية بإصدار الانظمة التعليمات التي تحد من الحريات العامة لحماية النظام العام والآداب العامة ، كما منح الدستور الادارات المحلية بصلاحية ممارسة الضبط الاداري ولنفس الغرض المتمثل بالمحافظة على النظام العام والآداب العامة في المحافظات المختلفة [٣].

وقد تعددت وسائل الضبط الاداري ، ويقصد بها مجموعة الاختصاصات التي تحتاجها سلطات الضبط الاداري لتنفيذ عملها، ومن اجل ان تتجنب الاضطرابات في مسائلة معينة تحتاج وسائل اخرى تكون في الغالب اكثر صرامة وحزم بهدف المحافظة على النظام العام في هذا المجال المعين وهذا ما يطلق عليه البوليس الاداري الخاص [٤] .

ويمكن حصر وسائل الضبط الاداري بما يلي :

---

[١] - د. رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص٧٣٣

[٢] - المادة ١ من قانون الاصلاح الزراعي في العراق رقم ٧١ لسنة ١٩٧٨ .

[٣] - قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

[٤] - د. شابا توما منصور ، القانون الاداري ، ط٢ ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٧٨ ، ص١٦٨ .

١- القرارات التنظيمية : ويقصد بها القرارات التي تواظب على اصدارها الادارة بقصد الحفاظ على النظام العام والآداب العامة ، مثل قرارات الادارة لمنع حيـــازة الاسلحة ومنع التجوال ، وهي قرارات تحدد الحريات العامة
٢- اصدار القرارات الفردية : وهي على شكل اصدار قرارات اوامر ونواهي فردية تلزم الافراد بتنفيذها ، وقد تكون بإصدار اوامر بعمل شيء او الامتناع عن عمل شيء ، وتتم هذه الاوامر بناءً على ما تنص عليه احكام القانون .
٣- القوة المادية القسرية : تتخذ سلطات الضبط الاداري في حالات معينة القوة المادية القسرية لتجنب الاضطرابات التي تهدد النظام العام ، على ان تلتزم سلطات الضبط الاداري بحدود معينة لإعادة النظام العام وحتى لا يصيب قرارها عيب الانحراف في السلطة (١) وجدير بالذكر ان الادارة لا تلجأ للقوة المادية او التنفيذ المباشر الا في حالة الضرورة او عدم وجود وسيلة اخرى او بناء على نص القانون وبالنسبة للقرارات الفردية والتنظيمية فأنها تخضع للرقابة بمختلف انواعها خوفا من تعسف الادارة في استخدام سلطاتها .

المطلب الثاني: سلطات الادارة المحلية في حفظ النظام العام

لقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في العراق المحافظات صلاحيات وسلطات لممارسة الضبط الاداري بقصد الحفاض على النظام العام والآداب العامة في هذه المحافظات لحماية قيم معينة في المجتمع وضمان وجوده واستتباب الامن في الشوارع والمحلات العامة والخاصة ، وقد منحت هذه السلطات وفقاً لنصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وبشكل نسبي ، اذ اشارت هذه النصوص الى رسم السياسة العامة للمحافظات من خلال تحديد الاولويات وبالتنسيق مع الحكومة الاتحادية ، وتحدد السلطة القضائية مدى تطبيق سلطات الضبط الاداري من قبل السلطة التنفيذية ، اذ تتوسع هذه السلطات في الظروف الاستثنائية عندما يتهدد الامن والنظام العام في الدولة ، مثل الاضطرابات الداخلية والكوارث الطبيعية ، كالزلازل والفيضانات والاوبئة ، وهذا ما يستوجب اخذ اجراءات استثنائية تحـــد من الحـــريات العامة للمـــواطنين وتختلف عـــن الاجراءات الاعتيادية .

لقد منحت النصوص القانونية المحافظات الغير مرتبطة في اقليم الرقابة على دوائر الدولة المختلفة في هذه المحافظات وبالتنسيق مع الوزارات المختلفة لضمان سير هذه المرافق العامة ، كما منحت هذه النصوص المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحية اعلان منع التجوال في هذه المحافظات وفي الظروف الاستثنائية التي تستدعي ذلك ، كما منحت اختصاصات اخرى الى المجالس المحلية في الظروف الاستثنائية وتدخل في مجال الضبط الاداري ، كما منحت هذه النصوص مجلس القضاء صلاحيات الحفاظ على النظام العام وبالتنسيق مع الجهات الامنية المختصة ، كما منحت المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية صلاحيات وسلطات تقع في مجال الضبط الاداري في ظروف معينة

[١] - د. محمد علي جواد ، مبادئ القانون الاداري ، جامعة المستنصرية ، كلية القانون ، ٢٠٠٢ ، ص٤٨ .

كون المناصب المذكورة تعتبر اعلى موظف تنفيذي في وحدته الادارية ، ومسؤول مباشر على حفظ النظام وتنفيذ القرارات التي تصدر من مجالس المحافظات على ان لا يتعارض ذلك مع الدستور وفي الحدود الادارية للمحافظة [١] .

وللإدارة المحلية في المحافظات ان تستعين بالحكومة الاتحادية عن طريق الطلب من القائد العام للقوات المسلحة القوات اللازمة لحفظ الامن والنظام في المحافظة وعند حالات الضرورة ، اذ تعد المحافظة على ارواح وممتلكات المواطنين وحفظ هيبة الدولة والممتلكات العامة من الواجبات المهمة للمحافظ والقائم مقام ومدير الناحية ضمن الحدود الادارية للمحافظة ، فقد اشار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في دور المحافظ في حفظ الامن والنظام داخل المحافظة[٢]

وتظهر سلطات الضبط للإدارة المحلية من خلال الضبط الاداري البيئي الخاص وذلك في المحافظة على المحميات الطبيعية المنتشرة في محافظات العراق المختلفة .

اذ تعمل سلطات الضبط المحلية على الحد من النشاط الخاص للأفراد في منطقة معينة ، وتهدف بذلك حماية التنوع الطبيعي والبيولوجي في تلك المناطق التي تتميز كائناتها الحية بخصائص فريدة [٣] .

ويضفي القانون حماية خاصة على المحميات الطبيعية فيمنع الاعمال التي من شأنها المساس بالبيئة الطبيعية وجماليتها ، كما يمنع القانون الاعمال التي من شأنها الاضرار بالكائنات الطبيعية المختلفة سواء الحيوانية او النباتية ، وقد اشار قانون حماية البيئة في العراق على ضرورة حماية التنوع الاحيائي في العراق وتحسين البيئة الطبيعية ، وقد نصت المادة ٧ من القانون المذكور على تحديد الهيئات الضبط المحلية اذ يتشكل مجلس لحماية وتحسين البيئة في المحافظة ويرأس هذا المجلس المحافظ ، وتحدد مهامه وسير العمل فيه وتسمية اعضائه من خلال تعليمات تصدر من رئيس المجلس ، ومن اعمال هذه اللجنة منع الصيد الجائر ضمن حدود المحافظة وبالأخص في اوقات تكاثر الاسماك وبعض الحيوانات المهددة بالانقراض ، ويحق للمجلس استضافة المختصين بشأن حماية البيئة الطبيعية ، كما يحق للمجلس استضافة الممثلين عن القطاعات المختلفة للاستئناس برأيهم او الاسترشاد عن المعلومات التي تحتاجها اللجنة دون ان يكون لهم حق بالتصويت على قرارات اللجنة [٤] .

وتستخدم سلطات الضبط الاداري البيئية وسائل محددة للضبط الاداري البيئي عن طريق تحديد الحريات للأفراد والجماعات لحماية البيئة الطبيعية والبيولوجية بقصد

---

[١] - الفقرة ثالثاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

[٢] - المادة عاشراً / ١- من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

[٣] - د. نواف كنعان و قانون حماية البيئة ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، ط١ ، ٢٠٠٦ .

[٤] - المادة ٧ من قانون حماية وتحسين البيئة في العراق رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

الحفاظ على النظام العام ، وهذه القيود اما ان تكون بوسائل قانونية او وسائل مادية ، فالقيود القانونية تكون عن طريق وضع قاعدة عامة هدفها حماية النظام العام [١] .

اما الوسائل المادية فتكون عندما تقوم سلطات الضبط الاداري باستخدام القوة المادية او عن طريق التنفيذ الجبري عند الضرورة للمحافظة على النظام العام ، ولكن استخدام القوة المادية من قبل سلطات الضبط الاداري الوطنية والمحلية يعتبر عملاً استثنائيا لا يجوز الا في الحالات الضرورية ، اما خلاف ذلك فيعتبر الاجراء غير مشروع ويتسم بانحراف استعمال السلطة [٢] .

اما ما يتعلق برسم السياسة البيئية في العراق فحسب دستور عام ٢٠٠٥ تكون مشتركة بين سلطات الضبط الاداري الاتحادية والسلطات المحلية فقد نصت المادة ١١٤ / ثالثاً على ان (رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث ، والمحافظة على نظافتها ، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة في اقليم)

وحسب المادة ١٢١ اولاً والمادة ١١٥ من دستور ٢٠٠٥ والمادة ٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ يحق للإقليم والمحافظة اصدار التشريعات المحلية على ان لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية التي وردت في المادة ١١٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وما يجدر الاشارة اليه ان النصوص الدستورية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وما ورد في نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل تشير الى حالة من التداخل وعدم التنظيم ولربما يرجع ذلك الى كون النصوص الدستورية العراقية خالفت المبادئ العامة للاتحادية في الدول الاتحادية لا سيما الولايات المتحدة الامريكية والمانيا وفنزويلا والهند وغلبت الاقلية على الاكثرية وهذا غير منطقي في الدساتير الاتحادية ويمكن الركون الى تعديل الدستور وتشريع قانون للمحافظات ينسجم مع المبادئ الدستورية الصحيحة بما يحفظ وحدة البلاد وسيادتها مع اعطاء المحافظات والاقليم صلاحيات تحفظ تلك الوحدة وتساهم في تطبيق اللامركزية الادارية بشكلها الصحيح وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء بشأن الانظمة اللامركزية .

الخاتـــــمة

اولاً : النتائـــــــج :

١- لقد اختلف الفقه في تحديد مفهوم دقيق للنظام العام وذلك لأنه يتميز بكونه مفهوم متطور ومتغير تبعا للمكان والزمان وحسب العادات والتقاليد والظروف التي تعيشها كل ادارة محلية .

٢- ان المحافظة على النظام العام والآداب العامة يعد من الامور التي لا غنى عنها لإيجاد ارضية مناسبة لبناء الاسس السليمة والمتوازنة للعلاقة بين المواطنين

---

[١] د. سليمان محمد طماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية ، ط٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥، ص٤٥٩ .

[٢] - د. مجدي مدحت النصري ، مبادئ القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص٣٣٠ .

والدولة ومن اجل الحفاظ على الحقوق والحريات وتنظيمها بالأسلوب الصحيح لان الحرية بلا تقييد تتحول الى فوضى .

٣- ان من اهم اهـــداف النظام العام هي المحافظة على هيـبة وسيادة الدول وحماية ارواح واملاك المواطنين ، ووقاية المجتمعات من الكوارث الطبيعية وانتشار الامراض والاوبئة وعلى الادارة دائما التوازن بين مستلزمات حفظ النظام العام والحفاظ على الحقوق الاساسية التي نص عليها الدستور .

٤- التداخل في الاختصاص بين كل من سلطات الضبط الاداري العام وسلطات الضبط الاداري الخاص ، رغم ان سلطات الضبط الاداري المحلية تعتبر امتداداً لسلطات الضبط الاتحادية وذلك لوحدة الوسائل والاهداف مما يؤدي الى عدم التنسيق وربما التداخل في بعض الاحيان لا سيما في الظروف غير العادية التي تعجز فيها الادارة عن مواجهتها .

ثانياً : التوصـــــيـــات :

١- من خلال البحث نرى بان يكون تعريف النظام العام وفقاً للاتي : (مجموعة القواعد القانونية والعرفية الملزمة للجميع والتي تضمن المحافظة على النظام العام والآداب العامة والقيمة الوجودية للمجتمع من خلال اللجوء للوسائل المتاحة التي تضمن تحقيق ذلك) بعناصره المعروفة وعناصره غير التقليدية بما يلائم ظروف المكان والزمان لكل ادارة محلية .

٢- نقترح على المشرع العراقي تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وذلك بمنح السلطات المحلية دوراً اوسع في عملية الضبط الاداري لحفظ النظام العام في المحافظات العراقية وبما يمكنها من التنسيق مع الحكومة الاتحادية في الظروف العادية وغيرها .

٣- نقترح على المشرع العراقي رفع التداخل في الاختصاص بين كل من سلطات الضبط المحلية وسلطات الضبط الاتحادية من خلال تعديل قانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم بما ينسجم مع النصوص الدستورية التي تحتاج الى تعديل هي الاخرى لتكون منسجمة مع المبادئ العامة للاتحادية في الدول المتقدمة.

٤- نقترح على المشرع العراقي تنظيم عمل هيئات الضبط الاداري المحلية عن طريق التنسيق بين هذه الهيئات والهيئات الاتحادية ، بما ينصب في صالح عملية حفظ النظام العام في المحافظات غير المرتبطة في اقليم .

٥- تعديل النصوص الدستورية التي اشارت اليها لجنة التعديلات الدستورية السابقة واللاحقة والتي تعمل حاليا بما يحقق وحدة البلاد وسيادتها وتطبيق اللامركزية بشكلها الصحيح.