

الإشكالية القانونية في الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري
(قراءة تحليلية للمادة ٩٦ من قانون الصحة العامة العراقي
رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل)

**Abstract The Legal Problem of Judicial Oversight of Administrative
Closure Decisions
(An Analytical Reading of Article 96 of the Iraqi Public Health Law
No. 89 of 1981, as Amended)**

أ.م. د. زينب ماجد محمد علي
كلية الآداب / جامعة الكوفة

Assistant Professor Dr. Zainab Majid Muhammad Ali
College of Arts, University of Kufa
Zainabm.alikhan@uokufa.edu.iq

abstract

The administrative closure of establishments violating health regulations is one of the most prominent administrative penalties imposed by the administration to protect public health. However, regulating judicial oversight of these decisions raises a legal problem, especially in light of texts that restrict the jurisdiction of the administrative judiciary, such as Article 96 of the Public Health Law No. 89 of 1981, as amended. Therefore, this study aims to analyze the legitimacy of this restriction and its compatibility with the principle of legality and guarantees of the right to litigation.

Keywords

((Judicial oversight, administrative closure, public health, administrative control, appeal, jurisdiction))

الملخص

يعد الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً أحد أبرز الجزاءات الإدارية التي تفرضها الإدارة لحماية الصحة العامة، ومع ذلك فإن تنظيم الرقابة القضائية على هذه القرارات يثير إشكالية قانونية خاصة في ظل النصوص التي تقيد اختصاص القضاء الإداري، مثل المادة ٩٦ من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل، من هنا تهدف هذه الدراسة إلى تحليل مدى مشروعية هذا التقيد ومدى توافقه مع مبدأ المشروعية وضمانات حق التقاضي.

الكلمات المفتاحية: ((الرقابة القضائية ، الغلق الإداري ، الصحة العامة ، الضبط الإداري ، الطعن ، الاختصاص))

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

تتمتع الإدارة الصحية بسلطة تقديرية واسعة في فرض جزاءات إدارية مثل الغلق المؤقت او الدائم للمحال المخالفة للأنظمة الصحية، ومع ذلك فان هذه السلطة قد تصطدم بحقوق الافراد وحررياتهم مما يستدعي وجود رقابة قضائية فعالة لضمان التوازن بين المصلحة العامة المتمثلة بحماية الصحة العامة وحقوق الافراد وحررياتهم، من هنا تبرز الإشكالية في نص المادة 96 من قانون الصحة العامة التي تحصر الطعن في قرارات الغلق امام لجان استئنافية إدارية مما يحد من دور القضاء الإداري.

ثانياً: أهمية الدراسة

إن الوصول الى تنظيم قانوني أمثل لموضوع الرقابة على قرارات الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً بغية المحافظة على النظام العام الصحي من شأنه أن يعزز من فاعلية هذا الجزاء، سيما انه جزء ماس بجميع الافراد وإن فرضه لا يقتضي وجود علاقة قانونية مباشرة بين الإدارة والافراد وهو ما يميز الجزاءات الإدارية بشكل عام ومنها الغلق الإداري عن غيرها من الجزاءات التي بالرغم من كونها صادرة عن الإدارة الا إنها لا تدخل ضمن نطاق بحثنا كونها تتخذ من العلاقة بين الافراد والإدارة مسوغاً لفرضها كالجزاء التعاقدي والجزاء الانضباطي.

ثالثاً: مشكلة الدراسة

تتمثل المشكلة الجوهرية التي نحاول القاء النظر عليها من خلال دراستنا هذه بالقصور التشريعي المتمثل بتقييد اختصاصات القضاء الإداري بالنظر في قرارات الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً من خلال نص المادة 96 من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل ونصوص قانون مجلس الدولة العراقي رقم 71 لسنة 2017 المعدل، الامر الذي من شأنه اثاره التساؤل حول السبيل الى الطعن بهذا الجزاء؟ من جهة والى أي مدى يمكن للقضاء الإداري أن يمد ولايته الى المنازعات المتعلقة بهذا الجزاء من جهة اخرى؟.

رابعاً: منهجية الدراسة

للاوصول الى اهداف الدراسة عبر الإجابة عن التساؤلات المتقدم ذكرها سيعتمد البحث على اتباع المنهج التحليلي القائم على تحليل نص المادة 96 من قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 المعدل، وكذلك نصوص قانون مجلس الدولة العراقي رقم 71 لسنة 2017 ، والاحكام القضائية ذات العلاقة بموضوع الدراسة.

خامساً: خطة الدراسة

لغرض إيضاح متطلبات الدراسة وأهميتها سنقسم دراسته في بحثين، نخصص المبحث الأول منها للبحث في الأساس القانوني لقرار الغلق الإداري؛ بينما نخصص المبحث الثاني لدراسة إشكالية الرقابة القضائية على قرار الغلق الإداري، ونعقبها بخاتمة تتضمن أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول

الأساس القانوني لقرار الغلق الإداري

ظهرت فكرت الجزاءات الإدارية . بشكل عام . ومن بينها الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً كنتيجة للتطورات التي امت بعمل الإدارة وما أفرزته هذه التطورات من توسع في النشاطات التي تمارسها، الامر الذي أدى الى تغير مبادئ كانت ثابتة ومستقرة لفترة طويلة من الزمن، فأضحى سبباً مألوفاً لتنفيذ القانون تخويل الإدارة اختصاصاً قضائياً في غلق المحال المخالفة للأنظمة الصحية، ليس للمحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة . الامن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة ، والآداب والأخلاق العامة . فحسب بل تستخدمه كذلك لتحقيق المصالح العامة ايضاً، فهي ظاهرة فرضتها ضرورات التوازن في الحياة اليومية بين واجب الإدارة في تنفيذ القانون وحق الأفراد في التمتع بالحقوق التي كفلها لهم القانون.

وعليه أصبح الغلق الإداري أحد الاليات التي تلجأ اليها الإدارة من أجل تحقيق أهدافها في مجال الضبط الإداري الصحي، من هنا ولتسليط الضوء بشكل أكبر على مفهوم الغلق الإداري، سنبحث هذا المبحث في مطلبين؛ نفرد المطلب الأول لدراسة مفهوم الغلق الإداري، بينما نخص المطلب الثاني لدراسة للبحث في الأساس القانوني للغلق الإداري، وعلى النحو الاتي:

المطلب الأول

مفهوم الغلق الإداري واحكامه

للقوف على مفهوم الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً بشكل كامل، سنبحث هذا المطلب في فرعين ندرس فيهما تعريف الغلق الإداري، ومن ثم نحاول بيان احكام الغلق الإداري ثانياً، وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول

ماهية الغلق الإداري وخصائصه

أولاً: تعريف الغلق الإداري

على الرغم من عدم وجود نص تشريعي محدد للغلق الإداري، بذل فقهاء القانون العام جهداً كبيراً في محاولة صياغة تعريف جامع مانع لهذا الجزاء، فتعددت التعاريف وتباينت بتباين وجهات نظر واضعيها، فعرّفه البعض بأنه ((جزاء إداري تصدره السلطات الإدارية المختصة يتضمن إغلاق المنشأة لمخالفتها وإخلالها بالقوانين واللوائح))⁽¹⁾ ولعل أهم مما يلاحظ على التعريف المتقدم انه ركز على الطبيعة العقابية للغلق دون ان يوضح المعايير التي تحدد مدى تناسب الجزاء مع المخالفة، بينما ركز جانب آخر من الباحثين على الجانب الوقائي للغلق الإداري وتجاهل ضمانات حقوق المخالف فعرّفه بأنه ((منع استمرار نشاط المنشأة المعنية من مزاوله أنشطتها التي تشكل اضراراً بالنظام العام الصحي، ويعد هذا الجزاء من أشد الجزاءات الادارية كونه يتسبب في إيقاف النشاط طيلة المدة المقررة للغلق، ما يؤدي الى تكبد خسائر مادية كبيرة للمنشأة محل الغلق))⁽²⁾ ، وأعطى آخرون في تعريفهم للغلق الإداري وزناً للجانب الاجرائي من دون ان يوضح حدود سلطة الإدارة في تقييد الحريات الفردية، اذ عرفه بأنه ((اجراء يصدر من جهة الإدارة في اطار صلاحيتها القانونية يؤدي الى غلق محل ذي استعمال مهني او تجاري بصفة مؤقتة او نهائية بقصد عقاب صاحبه وحمله على الامتثال لأحكام القانون))⁽³⁾ وعرف أيضاً بأنه ((جزاء اداري يصدر من سلطة الضبط الإداري المختصة وينطوي على غلق مشروع معين نتيجة اخلاله ومخالفته للقوانين والأنظمة، وتعد هذه العقوبة من اقصى العقوبات الادارية كونه يعطي للإدارة الحق في منع المنشأة المخالفة من مزاوله نشاطها طيلة مدة مما يجعلها تعاني من خسائر مالية كبيرة تردعها عن تكرار هذه المخالفات))⁽⁴⁾،

ويكون الغلق بقرار اداري تصدره الجهة الإدارية المختصة بذلك استناداً لنص القانون دون الحاجة لحكم قضائي بذلك⁽⁵⁾.

من استعراض التعريفات السابقة يتبين لنا ان الباحثين وان اختلفوا في بيانهم لمفهوم الغلق الإداري كلاً حسب الزاوية التي ينظر منها اليه الا انهم قد اتفقوا في السمات الرئيسية للغلق الإداري، فهو جزاء اداري غير جنائي يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، نتيجة لمخالفة القوانين او الاضرار بالمصلحة العامة، مما يرتب اثاراً مهمة تتمثل بتعطيل النشاط المؤقت او الدائم مع خسارة مالية للمنشأة، كل ذلك من اجل تحقيق هدف واحد يتمثل بمنع الضرر وردع المخالف.

هذا ويعتبر الغلق الإداري من أكثر الجزاءات الإدارية شيوعاً في مجال حماية الصحة العامة، كونه يحذ بشكل كبير من الممارسات الخطرة على الصحة العامة بصورة سريعة تضمن عدم تكرار المخالفة الصحية في المستقبل⁽⁶⁾ من هنا نجد إن المشرع العراقي قد نص على هذا الجزاء في قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل، فمنح الإدارة ممثلة بوزير الصحة أو من يخوله سلطة الغلق المؤقت لمدة لا تزيد عن 90 يوماً قابلة للتديد بقرار انفرادي يستهدف ردع الأفعال المضرة بالصحة العامة⁽⁷⁾ كما منع المخالف من ممارسة مهنته في محله حتى زوال أسباب الغلق⁽⁸⁾ ضماناً لعدم تكرار المخالفة الصحية، ومما لا شك فيه إن المشرع العراقي كان موفقاً بنصه على هذا الجزاء الإداري لما يحققه من ردع للمخالف ودفعه لتوقي الأفعال المضرة بالصحة العامة مستقبلاً، الا إن أهم ما يلاحظ على موقف المشرع العراقي إنه قد جعل فرض هذا الجزاء أمر جوازي في بعض الحالات ولمدة محددة بشكل قد لا يتناسب مع الخطورة التي قد تنجم عن الأنشطة التي تمارسها المنشأة الصحية الخاضعة للغلق، الا انه تدارك الامر ولو بشكل جزئي في البند ثانياً من المادة 96 من القانون، فأوجب على الإدارة منع المخالف من ممارسة المهنة في المحل حتى قيامه بإزالة الأسباب التي أدت الى غلقه، مما يعزز من فاعلية هذا الجزاء في منع الاضرار بالنظام الصحي.

مما تقدم يمكننا القول إن الغلق الإداري الصحي هو عبارة عن ((جزاء اداري ذو طبيعة وقائية تتخذ هينات الضبط الإداري لحماية الصحة العامة من خلال وقف الأنشطة التي تشكل خطراً عليها حتى إزالة الخالفة التي

ومن الجدير بالذكر هنا ان الغلق الإداري كجزاء اداري لا ينطوي على المعنى المتعارف عليه للعقوبة في القوانين الجزائية، بل هو لا يعدو ان يكون احد الوسائل الوقائية الغاية منها منع الاخلال بالنظام العام الصحي والذي ظهرت اثاره وخيفت عواقبه، وسميت بالجزاء الإداري لمساسه بحريات الافراد فحسب⁽⁹⁾.

ثانياً: خصائص الغلق الإداري

لم ينشأ الغلق الإداري . بعده احد الجزاءات الادارية . المفروض على المحال المخالفة صحياً بشكل عبثي ومن دون هدف أو معالم، فوجوده أضحي من الوسائل المهمة لضمان التنفيذ اليومي للقواعد القانونية الصحية، بما من شأنه تحقيق التوازن بين واجب الإدارة الصحية في القيام بدورها في تنفيذ القوانين وحق الافراد بالتمتع بما لهم من حقوق كفلها القانون، من هنا يمكن القول ان لهذا الجزء الاداري معالم تحدده، واهداف استوجبت وجوده، وهذه المعالم وتلك الأهداف هي التي تمثل شخصيته وتحدد خصائصه، وتتمثل هذه الخصائص بما يأتي:

1 . انه قرار إداري يصدر عن سلطة إدارية : يعد الغلق الإداري الصحي قرار إداري يصدر عن الإدارة المختصة بإرادتها المنفردة ومن دون الحاجة الى استصدار حكم قضائي، شأنه شأن القرارات الإدارية الأخرى، الا ان ما يميزه عن غيره من القرارات الإدارية وفقاً لما استقر عليه الفقه⁽¹⁰⁾، صفة الردع والعقاب التي ينطوي عليها⁽¹¹⁾، مما تقدم يتبين لنا ان الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً يشترط لمشروعيته ما يشترط لصحة غيره من القرارات الإدارية، فلا بد أن تتوافر فيه عناصر القرار الإداري المعروفة والتي تتمثل بالاختصاص والمحل والشكل وعنصري السبب والغاية، فإذا انعدم احد هذه العناصر كان القرار غير مشروع وجاز الطعن به بالإلغاء امام القضاء الإداري⁽¹²⁾، ولعل من اهم النتائج المترتبة على عد الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً قراراً إدارياً، استقلال الإدارة الصحية بسلطة إيقاعه بإرادتها المنفردة من دون تدخل القضاء، وهذا ما يميز الجزء الإداري عن الجزء الجنائي وفقاً لراي الفقه⁽¹³⁾.

نخلص مما تقدم إن صدور قرار الغلق المحال من جهة غير إدارية يترتب عليه فقدان الجزء للصفة الإدارية، فصدور قرار الغلق من جهة الإدارة الصحية يعد من الامتيازات الممنوحة لها وفقاً للقانون.

2 . انه جزء يتصف بالعمومية: ويراد بالعمومية في هذا الاطار ان تطبيق قرار الغلق للمحال المخالفة صحياً، لا يقتصر على فئة معينة من الافراد، إذ إن سلطة الإدارة واسعة في تطبيقه بحيث تشمل جميع الافراد المخالفين للنصوص القانونية الخاصة بحماية الصحة العامة، فلا يتوقف فرضه على وجود رابطة معينة أو علاقة خاصة ما بين الإدارة الصحية والافراد الخاضعين لها⁽¹⁴⁾.

3 . انه جزء يتصف بالردع: لما كانت الغاية من غلق الإداري للمحال المخالفة صحياً المحافظة على عناصر النظام العام، والتي تعد الصحة العامة من ضمنها فهذا الاجراء او التدبير لا ينطوي على معنى العقاب بل ردع الشخص الذي اودى بقطعه الآثم الى الاخلال بالنظام العام الصحي، وحمله على احترام القانون⁽¹⁵⁾، بما يضمن التزام الافراد بإحكام القانون والا انتفت الحكمة او العبرة من فرض الجزء اذا انتفت هذه الصفة⁽¹⁶⁾.

إن تمتع قرار الغلق الإداري بصفته احد الجزاءات الإدارية في مجال الصحة العامة بخاصية الردع والزجر استلزم بالضرورة خضوعه لذات المبادئ التي يخضع لها الجزء الجنائي سواء ما تعلق منها بشرعيتها الموضوعية⁽¹⁷⁾، أم كان القصد منها ضمان مشروعيته الإجرائية مثل مبدأ الشرعية الذي يفرض على الإدارة عدم فرض أي جزء ما لم ينص عليه القانون فضلاً عن مبدأ شخصية الجزء، ومبدأ التناسب بين الفعل الآثم والجزاء ومبدأ عدم رجعية الجزء وغيرها من المبادئ التي تخضع لها الجزاءات الجنائية⁽¹⁸⁾، والتي تمثل في الحقيقة نوعاً من الضمانات التي من شأنها الحيلولة دون تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في فرض جزء الغلق الإداري.

مما تقدم يتضح لنا ان الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً يتحدد بخصائص ثلاثة وفقاً للزاوية التي ينظر منها اليه، فيبعد من الناحية العضوية عملاً إدارياً ينعقد الاختصاص بشأنه لجهة الإدارة، ومن الناحية الغائية يقترب من الجزء الجنائي فهدفه الردع عن السلوك المخالف للصحة العامة، ومن جهة اماكن تطبيقه فانه يتصف بالعمومية، فلا يتوقف اتخاذه على وجود علاقة بين الإدارة والخاضعين لحكمه.

المطلب الثاني

الاحكام القانونية للغلق الإداري

بتحليل احكام المادة 96/ اولاً من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل يمكن تحديد اهم الضوابط القانونية لممارسة الإدارة الصحية سلطتها في غلق المحال:

ونرى ان موقف المشرع العراقي محموداً في تقييده سلطة الإدارة في الغلق الإداري للمحال، اذ انه لم يترك لها مساحة واسعة في تحديد متى يعتبر النشاط مضرّاً بالصحة العامة بدرجة تستوجب الغلق ام لا، اذ حدد الإدارة بضرورة اغلاق المحال الخاضعة للرقابة الصحية متى خالفت احكام القوانين والأنظمة الصحية والتعليمات الصادرة بموجبه.

الا انه مع ذلك، لم يحدد معايير واضحة للتمييز بين الحالات التي تستوجب فرض الغرامة فقط، أو الغلق فقط، أو الجمع بين العقوبتين، مما قد يؤدي إلى تفاوت في تطبيق العقوبات. كما أن النص لم ينص صراحة على إمكانية الغلق النهائي للمحال التي تشكل تهديداً مستمراً للصحة العامة، وهو ما يمثل قصوراً تشريعياً قد يسمح بعودة الأنشطة المخالفة بعد انتهاء مدة الغلق.

ولتلافي هذا القصور، يقترح تعديل المادة لإضافة نص يسمح بالغلق النهائي للمحال التي تشكل خطراً جسيماً أو التي تكرر مخالفة الشروط الصحية بعد إعادة فتحها، كما ينبغي وضع معايير واضحة تحدد متى يتم فرض الغرامة فقط، ومتى يكون الغلق ضرورياً، ومتى يجب الجمع بين العقوبتين، لضمان تحقيق التوازن بين حماية الصحة العامة وعدم تعطيل النشاط الاقتصادي دون مبرر كافٍ، بالإضافة إلى ذلك، يمكن تعزيز النص بإجراءات تصاعدية في العقوبة، بحيث يستمر منعه من ممارسة مهنته في حال تكرار المخالفة، وصولاً إلى الغلق النهائي عند استمرار الانتهاكات.

ثالثاً : ان يكون قرار الغلق محدد المدة: نصّت المادة (96/أولاً) من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل على ضرورة أن يكون قرار غلق المحال المخالفة لقواعد الصحة العامة محدداً من حيث المدة الزمنية. وقد منح المشرع الجهة الإدارية المختصة سلطة تقديرية في تحديد مدة هذا القرار، وذلك وفقاً لدرجة خطورة النشاط المخالف وما يسببه من أضرار على الصحة العامة، على ان لا تتجاوز مدة الغلق الحد الأقصى المتمثل بـ (90 يوماً)، يفهم مما تقدم أن عدم تحديد مدة قرار الغلق قد يؤدي إلى المساس بمشروعية القرار، نظراً لكون تحديد المدة يعد إجراءً جوهرياً. إذ إن الغلق يُعد إجراءً استثنائياً يفرض قيوداً على ممارسة النشاط التجاري، وعدم تحديد مدته قد يجعله إجراءً مؤبداً، مما يترتب عليه آثار سلبية على النشاط الاقتصادي. فالهدف من الغلق ليس حرمان المخالف من ممارسة نشاطه، بل الحد من الأضرار التي تنجم عن المخالفة.

أولاً: ان يكون قراراً ادارياً صادراً عن سلطة مختصة: اشترط المشرع لممارسة الادارة سلطتها في غلق المحال لمخالفتها الأنظمة الصحية ان يكون الاجراء في سياق قرار اداري، من هنا لابد ان يكون القرار مشروع، بمعنى ان يكون صادراً عن جهة مختصة قانوناً، وان يكون صادراً وفقاً للإجراءات التي رسمها القانون، بهدف تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁹⁾.

وفقاً لما تقدم لابد ان يصدر قرار الغلق من قبل الوزير حصراً، وهذا ما يفهم من نص المادة 96/أولاً/1 من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل، اذ نصت على ان ((يعاقب صاحب المحل الخاضع للإجازة أو الرقابة الصحية عند مخالفته احكام هذا القانون أو أو غلق المحل وذلك بقرار من الوزير أو من يخوله)).

ولعل اهم ما يلاحظ على تنظيم المشرع العراقي انه اجاز مبدأ التفويض في اتخاذ قرار الغلق للمحال المخالفة صحياً وحسناً فعل في اجازته هذا التفويض وفقاً لما تطلبه الظروف وتيسيراً على الوزير بما يكفل له الاضطلاع بالمهام العديدة المسندة اليه وفقاً للقانون، على ان تكون الغاية من قرار الغلق الحد من الاضرار التي تسببها الأنشطة المضرة بالصحة العامة.

ثانياً: ان يكون نشاط المحل مخالف لأحكام القانون او الأنظمة او التعليمات او البيانات الصادرة بموجبه: نصت المادة (96) من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل على فرض عقوبات على أصحاب المحال الخاضعة للإجازة أو الرقابة الصحية عند مخالفتهم لأحكام القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو البيانات الصادرة بموجبه، وذلك من خلال غرامة فورية لا تزيد على 250,000 دينار أو غلق المحل لمدة لا تتجاوز 90 يوماً أو الجمع بين العقوبتين، وذلك بقرار من الوزير أو من يخوله ، هذ ويمنع المخالف من ممارسته لمهنته في محله لحين زوال الأسباب التي أدت الى غلقه، وعليه فلا بد ان يكون قرار غلق المحل الصادر عن جهة الإدارة المختصة مستند الى نشاط انساني مخالف لأحكام قانون الصحة العامة والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه.

ان تحديد المشرع العراقي مدة الغلق الإداري بما لا يتجاوز ال 90 يوماً يوحى لنا بان الغلق لا يمكن ان يستمر بعد هذه المدة، خصوصاً وان المشرع العراقي لم ينص على إمكانية تجديدها، مع ذلك فقد نص في المادة 96/ ثانياً من القانون رقم 89 لسنة 1981 المعدل على منع المخالف من ممارسة مهنته في المحل لحين إزالة أسباب الغلق، مما يستفاد منه إمكانية تمديد مدة الغلق حتى زوال المخالفة.

وهنا يثار اشكال قانوني يتمثل في عدم وجود نص صريح يوضح العلاقة بين الغلق لمدة 90 يوماً والمنع المستمر حتى إزالة المخالفة، فمن جهة حدد القانون مدة الغلق بما لا يتجاوز ال 90 يوماً لكنه من جهة أخرى سمح باستمرار المنع دون تحقيق سقف زمني أقصى لهذا المنع، وهذا قد يؤدي الى استغلال بعض المخالفين لهذا الغموض للمماطلة في إزالة المخالفة مما قد يعطل تنفيذ الجزاء بشكل فعال، في حين قد تجد الإدارة نفسها امام ضرورة استمرار الغلق دون أساس قانوني واضح.

لذلك نرى انه من الضروري ان يتدخل المشرع لتحديد اطار زمني أقصى لمنع مزاولة النشاط بعد انتهاء مدة الغلق المؤقت، كان يحدد المشرع مدة قصوى لمنع ممارسة النشاط بعد انتهاء مدة الغلق كان تكون 180 يوماً، بحيث يفسح المجال بعدها امام الإدارة لاتخاذ إجراءات أكثر حزمًا مثل الغلق النهائي للمحال ضماناً لحماية الصحة العامة ومنع إساءة استدام النص القانوني لصالح المخالفين.

هذا من جهة ومن جهة أخرى نرى ضرورة إضافة نص صريح حول إمكانية تجديد الغلق بعد مرور الحد الأقصى لمدة الغلق وهي 90 يوماً في حالة استمرار المخالفة .

ولنا في هذا الاطار ان طرح تساؤلاً مفاده هل يشترط في قرار غلق المحل ان يكون مسبباً بمعنى ان تذكر جهة الإدارة المختصة الأسباب التي دفعتها لاتخاذ قرار غلق المحل في صلب نشاطها ؟

التسبب وكما هو معلوم اجراء شكلي في القرار الإداري يراد منه بيان الأسباب القانونية والواقعية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها في صلب القرار الإداري ذاته، والاصل ان الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها المشرع بذلك⁽²⁰⁾، ولم يشترط المشرع العراقي صراحة على وزير الصحة المختص او من يخوله صدور قرار الغلق مسبباً، مما تقدم يتضح لنا ان للوزير ان يصدر قراره بغلق المحل متى قدر ان النشاط قد خالف احكام القانون من دون الحاجة لان يقرن قراره بالأسباب التي دعتة لإصداره.

المطلب الثاني

الأساس القانون لقرار الغلق الإداري

تستمد الإدارة سلطتها في غلق المحال المخالفة صحياً أساسها القانوني على مستوى الوطني من الدستور الذي منح الإدارة سلطة في حماية الصحة العامة، فضلاً عن القوانين العادية، وهذا ما سنحاول بيانه في فرعين نبث في الفرع الأول أساس الحماية الادارية في الدستور، بينما نخصص الفرع الثاني للبحث في أساس الحماية الإدارية في القوانين العادية، وعلى النحو الاتي:

أولاً : أساس الحماية الإدارية في الدستور: تعد الوثيقة الدستورية في الدولة الحديثة القانون الأساسي الذي تدور في فلكه حياتها السياسية، ويتجاوب فيه كيانها الاجتماعي، وترتكز عليه أوضاعها الإدارية وتستمد منه مبادئها القانونية⁽²¹⁾ فهو يسمو على غيره من القواعد القانونية الأخرى في الدولة⁽²²⁾.

ومن المعلوم ان الدستور لا يقتصر على مجرد تأسيس سلطات الدولة وتحديد اختصاصاتها بل انه يضمن فضلاً عن ذلك حقوق مواطنيها الأساسية كالحق في الحياة والحق في العدل وأيضاً الحق في الصحة العامة، خصوصاً في الآونة الأخيرة، اذ اصبت العلاقة بين الصحة وحقوق الانسان نهجين متكاملين تحدد من خلالهما رفاهية الانسان وينهضان بها، ومن ثم اوضحت العديد من دساتير الدول المعاصرة تكفل هذا الحق صراحةً، فاصبح هذا الحق من الحقوق المهمة تتمثل مكانته وبقية الحقوق الأساسية الأخرى، وبما من شأن الزام الدولة بحماية الصحة العامة وتحسينها.

استناداً لما تقدم كرس الدستور العراقي لسنة 2005 شأنه شأن أغلبية الدساتير بشكل صريح حق الافراد في الرعاية الصحية فضلاً عن كفالاته حماية هذا الحق، اذ نص في المادة 31 منه على ان ((أولاً: لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، و تكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية ثانياً: للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة، بإشراف ورقابة الدولة، وفقاً للقانون))

ويستدل من ذلك أن الدستور العراقي لم يقتصر على الاعتراف للأفراد بالحق في الرعاية الصحية، بل ألزم الدولة بحمايته من خلال وضع سياسات صحية وبيئية فعالة، بالتعاون بين السلطات المختلفة. كما نص في المادة 33 منه على حق الفرد في العيش في بيئة سليمة، وألزم الدولة بحماية البيئة والتنوع الإحيائي، وهو ما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالصحة العامة.

مما تقدم يتضح لنا ان قانون الصحة العامة قد ركز على أهمية الدور الذي تقوم به جهة الإدارة في حماية الصحة من خلال سلطاتها في غلق المحال المخالف صحياً، وهذه النصوص تشكل اساساً قانونياً لسلطة الإدارة في حماية وصيانة الصحة العامة عن طريق وقف الأنشطة وإزالة الضرر.

ولعل اهم ما يؤخذ على معالجة المشرع العراقي لسلطة الإدارة في غلق المحال المخالفة صحياً انها لم تكن دقيقة أو حازمة بما يكفي لمعالجة المحال المضرة بالصحة العامة، فالقانون نص على اجراء الغلق المؤقت للنشاط المخالف ولم ينص على اجراء الغلق الدائم، صحيح أن القانون نص على إجراءات أخرى من شأنها توفير الحماية كالمصادرة للمواد والأجهزة وإلغاء الترخيص، التعويضات المدنية، والجزاءات الجنائية، فضلاً عن تخويله وزير صحة او من يخوله فرض غرامة لا تزيد عن 250000⁽²⁵⁾، فضلاً عن منعه المخالف من ممارسه لمهنته في محله لحين زول الأسباب التي أدت الى غلقه، لكننا نرى ان عدم النص صراحة على الغلق الدائم يخلق ثغرة قانونية قد يستغلها أصحاب المحال المخالفة للبقاء في السوق رغم استمرار المضار الصحية، سيما ان حماية الصحة العامة تتطلب إجراءات أكثر صرامة، لأن الضرر الصحي قد يكون غير قابل للإصلاح. من هنا نرى ضرورة أن يكون هناك تدرج في الإجراءات العقابية التي تفرض حماية للصحة العامة على النحو التالي، الإنذار وإعطاء مهلة محددة للمخالف لإزالة الضرر، ومن ثم الغلق المؤقت إذا لم تزال المخالفة خلال المدة المحددة، ثم يتم الإغلاق النهائي؛ فبجب إغلاق المحل نهائياً ومنع إعادة تشغيله تحت أي مسمى جديد، لأنه يحقق التوازن بين حماية الصحة العامة وحقوق الافراد، فالغلق النهائي يجب أن يكون آخر الحلول وليس الأول، لكن يجب أن يكون خياراً واضحاً ومتاحاً إذا ثبت تعدد استمرار المخالفة.

وبناءً على هذا الإطار الدستوري، تمتلك الإدارة سلطات واسعة في حماية الصحة العامة، ولعل من أهم أوجه هذه الحماية منح الإدارة صلاحية فرض الجزاءات الإدارية على المخالفين، ومن بينها غلق المحال المخالفة والمضرة بالصحة العامة، لضمان الامتثال للسياسات الصحية الوطنية، وتحقيق التوازن بين ممارسة الأنشطة الاقتصادية وضمان حماية صحة الأفراد والمجتمع، كما أن المادة 46 من الدستور تؤكد أن تقييد الحقوق والحريات لا يكون إلا بموجب القانون، وبما لا يمس جوهرها، مما يعني أن أي إجراءات تتخذها الدولة في هذا السياق يجب أن تكون ضمن إطار قانوني واضح ومحدد.

وبذلك، يشكل الدستور العراقي أساساً قانونياً متيناً يمنح الإدارة سلطة تنظيم وضبط الأنشطة المؤثرة على الصحة العامة، بما يضمن تحقيق المصلحة العامة وحماية حق الأفراد في بيئة صحية آمنة.

الفرع الثاني

أساس الحماية الإدارية في القوانين العادية

حرص المشرع العراقي من جانبه على تنظيم مسألة حماية الصحة العامة ورعايتها والحفاظ عليها في قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل، حيث تضمن هذا القانون مجموعة من القواعد القانونية وضعت لتشكيل اساساً قانونياً لسلطة الإدارة في حماية الصحة العامة⁽²³⁾، فنصوص القانون ما وضعت الا لتحقيق مجموعة من الأهداف الأساسية التي تتعلق بحماية الصحة العامة، ومن هذه الأهداف تحقيق اللياقة الصحية الكاملة بدنياً وعقلياً واجتماعياً لكل مواطن⁽²⁴⁾.

حيث يعد الغلق الإداري احد اهم الإجراءات التي تبنها قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل لتحقيق أهدافه في حماية الصحة العامة وصيانتها والمحافظة عليها، إذ منحت المادة 96/أولاً منه وزير الصحة او من يخوله صلاحية غلق المحل المخالف لأحكام القوانين والأنظمة والتعليمات الصحية الصادرة بموجبه.

المبحث الثاني

إشكالية الرقابة القضائية على قرار الغلق الإداري

من المعلوم إن من أهم متطلبات تحقيق مبدأ المشروعية خضوع أعمال الإدارة في الدولة لحكم القانون وتوفير الوسائل القانونية التي من شأنها ضمان عدم خروجها عن أحكامه، ويقع في مقدمة هذه الوسائل تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فيكون للقضاء الغاء تصرفات الإدارة المخالفة للقانون والمعيبة بأحد عيوب المشروعية، والحكم بالتعويض عن الاضرار التي سببها القرار الإداري غير المشروع.

هذا ويملك القضاء الإداري الولاية العامة في نظر جميع المنازعات الناشئة عن تلك القرارات، ولما كان قرار غلق المحل المخالف صحياً وفقاً لما قدمنا هو قرار إداري فردي يصدر عن هيئات الضبط الإداري في مواجهة كل من خالف نصاً من نصوص القوانين أو الأنظمة الصحية، فالأصل خضوعه للولاية العامة للقضاء الإداري شأنه شأن بقية القرارات الإدارية، فيكون للأفراد الطعن به إذا كان غير مشروع من دون أن يكون للإدارة الحق في حرمانهم من إمكانية التقاضي، وهنا لنا ان نتسأل حول ما اذا كان جزء الغلق الإداري خاضع لهذا الأصل من حيث الطعن فيه أمام القضاء الإداري وفقاً لأحكام قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 المعدل، أم أنه يعد استثناءً يرد على اختصاص هذا القضاء، لاسيما وإن المشرع العراقي قد حدد جهات خاصة للنظر في صحة القرارات الصادرة من قبل أجهزة التفتيش المختصة بفرض الجزاءات الإدارية ومن بينها غلق المحال، هذا ما سنحاول بيانه عبر تخصيص هذا المبحث لدراسة آلية الطعن في قرار الغلق، ومن ثم مدى اختصاص القضاء الإداري بنظر الطعون المقدمة في مواجهته، وذلك في مطلبين، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

آلية الطعن في قرار الغلق

يعد موضوع الاعتراض على القرارات والأوامر التي تصدر عن اللجان الصحية والخاصة بغلق المحال المخالفة صحياً من الموضوعات البالغة الأهمية، وبالرجوع الى قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل نجد إن المشرع قد حدد آلية محددة للطعن بهذه القرارات، وسنحاول بيان هذه الآلية على نحو مفصل في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

تقديم الاعتراض

أكد المشرع العراقي على حق صاحب المحل الخاضع للإجازة أو الرقابة الصحية والمخالف لأحكام قانون الصحة العامة أو الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبها والذي ينازع بصحة قرار الغلق المفروض على محله أن يعترض ابتداءً على ذلك الجزاء أمام الجهة الادارية التي أصدرته، والتي تتمثل بالأجهزة التابعة لدائرة التفتيش المستحدثة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 615 النافذ وترتبط هذه الدائرة بوزير الصحة مباشرة ومقرها بغداد مع وجود أقسام للتفتيش في المحافظات لها هيكل تنظيمي مشابه للهيكل التنظيمي لدائرة التفتيش في بغداد⁽²⁶⁾.

تمتلك دائرة التفتيش سلطة الرقابة والتفتيش على محلات ذوي المهن الصحية جميعاً من طبيب وطبيب الاسنان والصيدلاني والطبيب البيطري، فضلاً عن صلاحيتها في التفتيش على المختبرات وذلك بالتعاون مع ممثل النقابة المعنية⁽²⁷⁾.

أما فيما يتعلق بالرقابة على المواد الغذائية فتختص شعب الرقابة الصحية في دوائر صحة بغداد والمحافظات بالتحري عن هذه المواد ومصادرتها إن كانت مخالفة للشروط الصحية، وهذا ما أكدته المادة 96/ ثالثاً من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل بنصها على إن " لصاحب المحل حق الاعتراض على قرار الغلق لدى اللجنة الاستئنافية التي يؤلفها وزير الصحة لهذا الغرض، ويقدم الاعتراض عن طريق الجهة الصحية التي أصدرت قراراً بالغلق وعلى هذه الأخيرة أن ترسل الاعتراض مشفوعاً بأوليات القضية خلال خمسة أيام من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها ويكون قرار اللجنة نهائياً يعتبر التقرير المقدم من قبل الفرقة الصحية التي قامت بالكشف الصحي الموقعي دليلاً كافياً للإدانة ما لم يقدم دليل آخر على خلاف ذلك".

نخلص مما تقدم ان للاعتراض عدة شروط هي:

1. أن يكون الاعتراض تحريراً، ويمكن أن يفهم هذا ضمناً من نص المادة السابقة، إذ انها اشترطت إن يتم تقديم الاعتراض الى اللجنة الاستئنافية عبر الجهة الصحية التي أصدرت القرار بالغلق وهذا يتطلب حتماً ان يكون الاعتراض مكتوباً.
2. أن يقدم الاعتراض عن طريق الجهة الصحية التي قررت غلق المحل، ومن ثم ليس للمخالف تقديم هذا الاعتراض بنفسه.
3. لم يحدد المشرع العراقي في قانون الصحة العامة المدة التي يتوجب فيها على المعارض تقديم اعتراضه امام جهة الإدارة الصحية.

استئنافية برئاسة معاون رئيس صحة المحافظة الفني وعضوية اثنين من العاملين في المؤسسات الوقائية والبيئية يختارهما وزير الصحة أيضاً⁽²⁸⁾.

فبعد أن تتحقق اللجنة الاستئنافية من تحقق الشروط اللازم توافرها في الاعتراض وهي أن يكون مقدماً من قبل الجهة التي فرضته مشفوفاً بأوليائته وخلال المدة المحددة قانوناً وهي خمسة أيام من تاريخ تسجيل الاعتراض لدى اللجان الصحية المختصة بفرضه، تقوم اللجنة الاستئنافية بالنظر في الطعن، ولها الحق في قبوله أو رفضه ويعد قرار الرفض قراراً إدارياً حاسماً للنزاع فليس بالإمكان الطعن به أمام أي جهة أخرى⁽²⁹⁾.

مما تقدم يتضح لنا إن المشرع لم يشترط لقبول الاعتراض من قبل اللجنة الاستئنافية، أن يتم التظلم منه أمام الجهة الصحية التي أصدرته كما قدمنا سابقاً، كما لم يمنح المشرع العراقي اللجنة الاستئنافية صلاحية التعديل على قرار لجان الرقابة الصحية أو لجان التفتيش بل حدد صلاحيات هذه اللجان بالرفض أو القبول فحسب، كما يتبين لنا ان قرارات هذه اللجان قطعية، وهذا واضح من موقف المشرع ومنعه المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن الأوامر الصادرة بموجب احكام هذا القانون بغلق المحلات الخاضعة للإجازة او الرقابة الصحية او بإتلاف المواد الغذائية لأسباب تتعلق بالصحة العامة .

ونرى ان المشرع العراقي قد جانب الصواب فيما تقدم، اذ قلل من الضمانات الممنوحة للإدارة والأفراد على حد سواء، سيما وانه اعتبر قرارات اللجان الاستئنافية قرارات قطعية . كما يبدو ، فمن جهة الإدارة قد تجانب الإدارة التي صدر عنها جزاء الغلق الصواب فتفرض جزاء إدارياً أقل شدة مما يتوجب عليها فرضه محاباة منها للمخالف مما يعرض النظام العام الصحي وحياة الافراد للخطر، ومن جهة المعارض قد تتعسف الإدارة فتفرض جزاء لا يتناسب من حيث شدته مع الفعل المرتكب من قبل المخالف، بما من شأنه ان يجعل حقوق الأخير عرضة للانتهاك في مواجهة أجهزة الإدارة الصحية وامتيازاتها الواسعة، سيما وان المشرع العراقي قد منع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن الأوامر الصادرة بموجب احكام هذا القانون بغلق المحلات الخاضعة للإجازة او الرقابة الصحية او بإتلاف المواد الغذائية لأسباب تتعلق بالصحة العامة، من هنا كان لابد للمشرع العراقي ان يمنح اللجان الاستئنافية صلاحية إعادة النظر تعديلاً في القرارات

4. يتوجب على الجهة الصحية التي أصدرت قرار الغلق إرسال الاعتراض المقدم من قبل المخالف مشفوفاً بالأوليائات خلال خمسة أيام من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، ولم يجز القانون للجنة الاستئنافية قبول تقديمه خارج هذه المدة.

5. اعتبر القانون التقرير المقدم من قبل الفرقة الصحية التي قامت بالكشف الصحي الموقعي دليلاً كافياً للإدانة ما لم يقدم دليل اخر على خلاف ذلك.

ولنا عن النص السابق ملاحظات كثيرة، فمن جهة لم يمنح المشرع العراقي المتضرر الحق في التظلم من القرار لجهة الرقابة الصحية المختصة ومن ثم الصلاحية في إعادة النظر في قرارها الصادر بغلق المحل، والغائه أو تعديله، بل ألزمها بإحالة الاعتراض مشفوفاً بأوليائته الى اللجنة الاستئنافية فحسب، ومن دون أن يكون لها الحق في مراجعة قرارها الذي أصدرته تعديلاً أو الغاء، ونرى في ذلك قصور تشريعي، اذ إن من أهم آليات الرقابة الإدارية وضمانات المشروعية الرقابة بناءً على تظلم لما لها من فوائد كثيرة؛ إذ يترتب على قبول هذا الاعتراض من قبل جهات الرقابة الصحية تصحيح الأوضاع القانونية الناشئة عن إصدار الإدارة لقرارها بشكل أسرع وأكثر يسراً، فاذا قبل الاعتراض سقط الحق في الاستئناف، أما اذا رفضت الإدارة التظلم فهذا الرفض لا يعد حاسماً للنزاع فيمكن للمعارض اللجوء الى استئناف القرار امام اللجان الاستئنافية، الامر الذي من شأنه زيادة الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطات الواسعة للإدارة منعا لتعسفها سيما وان قرار اللجنة الاستئنافية وكما سيتبين لنا في الفرع الثاني هو قرار نهائي بالرفض او التصديق على قرار الأجهزة الصحية التي قررت غلق المحل من دون ان يكون لها تعديل هذا القرار.

الفرع الثاني

الطعن أمام اللجنة الاستئنافية

جعل المشرع العراقي الاختصاص بنظر الطعون التي تقدم ضد القرارات والأوامر الصادرة بالغلق الصادرة عن أجهزة الرقابة الصحية للجان الاستئنافية الصحية والمؤلفة من قبل وزير الصحة برئاسة معاون مدير الوقاية الصحية العام الفني في بغداد وعضوية اثنين من العاملين في المؤسسات الوقائية والبيئية يتم اختيارهم من قبل وزير الصحة، بينما تؤلف في مركز كل محافظة لجنة

الإشكالية القانونية في الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري (قراءة تحليلية للمادة 96 من قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 المعدل)

المتخذة من قبل الإدارة الصحية التي فرضت الجزاء، بما من شأنه المحافظة على النظام العام الصحي وحقوق الأفراد في آن واحد.

المطلب الثاني

مدى اختصاص القضاء الإداري بالرقابة على قرارات

الغلق الإداري

للقوقف على مدى اختصاص القضاء الإداري برقابة قرار الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً، لابد لنا أولاً من الوقوف على التكليف القانوني للجنة الاستئنافية المختصة بنظر الطعون وطبيعة القرارات الصادرة عنها، ومن ثم نفضل مدى اختصاص القضاء الإداري بالرقابة، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

التكليف القانوني للجنة الاستئنافية وطبيعة القرارات الصادرة

عنها

لقد ثار الخلاف في سوح الفقه حول التكليف القانوني للجهات الإدارية المختصة بالفصل بالطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية التي تصدر عن الإدارة في العديد من القوانين من بينها اللجنة الاستئنافية المشكلة بموجب المادة 97 من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل، فيرى البعض⁽³⁰⁾ بأنها لجان قضائية، إذ إنها مخولة دون غيرها بالفصل بالخصومة القائمة في مدى شرعية جزاء الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً، في حين يذهب رأي آخر⁽³¹⁾ إلى القول بأن هذه اللجان هي لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، فهي عند نظرها في الاعتراضات المقدمة أمامها فهي بالضرورة تتبع ذات الطريقة التي تتبعها المحاكم، في حين ذهب الرأي الثالث والآخر إلى أن مثل هذه اللجان هي لجان إدارية بحتة على اعتبار أن جميع أعضائها من الموظفين الإداريين⁽³²⁾.

ومن جانبنا نرى إنه بالرجوع إلى نص المادة 97 من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل والخاصة بتشكيل اللجان الاستئنافية، نجد إن هذه اللجان تؤلف بقرار من وزير الصحة العامة يرأسها معاون مدير الوقاية الصحية العام الفني في بغداد، وعضوية اثنين من العاملين في المؤسسات الوقائية والبيئية يتم اختيارهم من قبل وزير الصحة أيضاً، بينما تؤلف في مركز كل محافظة لجنة استئنافية برئاسة معاون رئيس صحة المحافظة الفني وعضوية اثنين من العاملين في المؤسسات الوقائية والبيئية يختارهما وزير الصحة أيضاً، نخلص من التشكيل السابق لهذه اللجان عدم إمكانية القول بأنها لجان قضائية أو حتى شبه قضائية، إذ لا يدخل في تشكيلها أي عنصر قضائي هذا من جهة، ومن جهة أخرى

فإن هذه اللجان لا يمكن أن ترقى إلى مستوى الهيئات القضائية، لافتقارها إلى أهم الأسس التي يقوم عليها بنیان القضاء وهي عنصر الاستقلالية والحياد والتخصص⁽³³⁾.

ومن ثم فإن هذه هي اللجان لجان إدارية بحتة باعتبار إن جميع أعضائها من الموظفين الإداريين، كما إن تكوينها يكون عن طريق قرار إداري من قبل موظف إداري (وهو وزير الصحة) صاحب الدور الكبير في تشكيلها بموجب الصلاحيات المخولة له قانوناً، وتكون مهمتها فحص وتدقيق الاعتراضات المقدمة من قبل الأفراد ضد القرارات الإدارية الصادرة بفرض الجزاءات الإدارية ومن بينها الغلق لتبت بعد ذلك في هذه الاعتراضات قبولاً أو رفضاً.

ولعل ما يؤيد قولنا السابق بأنها لجان إدارية بحتة مختصة بفحص وتدقيق الاعتراضات إن المشرع لم يشترط. كما قدمنا سابقاً. شكلاً معيناً للاعتراض كما لم يضع قيوداً وإجراءات محددة لتقديم هذا الاعتراض وقبوله أو رفضه من قبل الإدارة، وهذا يعني أنها مجرد جهات إدارية مختصة بنظر التظلمات فحسب قبولاً أو رفضاً. أما فيما يتعلق بالتكليف القانوني للقرارات الصادرة عن هذه اللجان فهي قرارات إدارية بحتة توقع من سلطة إدارية، فما يصدر عنها من قرارات لا تشبه الأحكام التي تصدر عن المحاكم، بل مجرد قرارات تفصل في صحة الاعتراضات أو التظلمات المقدمة من قبل من صدر الجزاء في مواجهته.

الفرع الثاني

حدود القضاء الإداري بالرقابة على قرارات الغلق الإداري

مما لا شك فيه إن النظام القضائي في العراق يوصف بأنه قضاء مزدوج، لا سيما عقب إنشاء محكمة القضاء الإداري بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم 106 لسنة 1989 (مجلس الدولة)، وقد حدد المشرع اختصاص المحكمة في مسألتين الأولى وهي الإلغاء وذلك بقوله " تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها " ⁽³⁴⁾. أما المسألة الثانية فتتمثل بـ التعويض، إذ بين بأن " تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها إن تقرر رد الطعن أو الغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي " ⁽³⁵⁾.

وتتمثل أسباب رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري بخمسة عيوب حددها قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017، إذ نص على أن " يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي:

بمعنى آخر أن تكون النتائج المترتبة عليها ذات النتائج التي ترتبها دعوى الإلغاء⁽³⁸⁾.

في اطار معرفة مدى اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر بالطعون المقدمة في مواجهة قرارات غلق المحل المخالف صحياً، في ظل ما أورده قانون مجلس شوري الدولة من قيد تباينت اراء الباحثين حول وجود شرط الدعوى الموازية من عدمه كشرط لقبول دعوى الإلغاء، فمنهم من ايد وجوده ومنهم من اعترض عليه، حيث انتقد بعضهم وجود هذا الشرط لعدة أسباب منها ان وجود عبارة " مرجع للطعن " الواردة في البند رابعاً من المادة 7 من قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 المعدل لا تنصرف الى الدعوى القضائية، فمن الممكن رفض قبول دعوى الإلغاء بمجرد وجود هيئة او لجنة إدارية تستطيع النظر في هذه الطعون بغض النظر عن كون هذا المرجع مرجعاً قضائياً ام لا يمت الى القضاء بصله⁽⁴⁰⁾، مما يعني تخلف الشرط الرئيسي من شروط نظرية الدعوى الموازية وهو ان تكون دعوى قضائية لا مجرد طعن يقدم امام الجهات الإدارية .

بعبارة أخرى فان المقصود بعبارة " التي لم يعين مرجع للطعن فيها ... " إنما تتعلق باختصاص القضاء الإداري لا بنظرية الطعن الموازي، فالمرشح قيد اختصاصات القضاء الإداري بمراجع الطعن فأخرج المنازعات التي لها مرجع للطعن من اختصاص المحكمة، ويرى أصحاب هذا الاتجاه إن الاتجاه الحديث في الفقه والقضاء الإداري الفرنسي يرمي الى التخلص من نظرية الطعن الموازي كدفع لعدم قبول دعوى الإلغاء، لأن القوانين التي أنشأت دعوى الإلغاء قد أعطت الصفة العامة الى دعوى الإلغاء ولا توجد دعوى قضائية أخرى تستطيع ان تحقق ما تحققه دعوى الإلغاء من الناحية القانونية، كون احكامها لها الحجية المطلقة اتجاه الكافة، كما ان هذا الدفع " الدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء " من شأنه ان يقلل من الضمانات المشروعة التي تحققها دعوى الإلغاء ولا يمكن تصور تحققها في دعوى أخرى⁽⁴¹⁾، وبذلك فان وجود هذه العبارة هي قيد على الولاية العامة للقضاء الإداري المختص بالمنازعات الإدارية كافة.

في حين يذهب الرأي الثاني⁽⁴²⁾ الى القول بان المشرع في قانون مجلس الدولة (مجلس شوري الدولة) قد قصد الاخذ بنظرية الطعن الموازي، كما إن فكرة الطعن الموازي

1. أن يتضمن الامر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية.

2. أن يكون الامر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو في سببه.

3. أن يتضمن الامر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة والانحراف عنها⁽³⁶⁾.

ولنا هنا ان نتساءل هل تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل بالطعون المقدمة في مواجهة الجزاءات الإدارية الصادرة عن مخالفة قواعد الضبط الإداري الصحي بعدها منازعات إدارية، سيما وان هذه الجزاءات هي قرارات إدارية، وإن ما يصدر عن لجان الاستئناف هي قرارات إدارية كما بينا سابقاً؟

إن الإجابة عن السؤال المتقدم تتحدد عبر بيان القيود التي أوردها قانون مجلس الدولة على اختصاص محكمة القضاء الإداري، والاثّر الذي ترتبه هذه القيود على اختصاص المحكمة فضلاً عن القيود التي رتبها قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 المعدل ، وسنفصل ذلك فيما يأتي:

أولاً: القيد الوارد في قانون مجلس الدولة:

أورد المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 قيداً على اختصاص محكمة القضاء الإداري؛ بنصه على أن تختص المحكمة بالنظر في صحة جميع الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي لم يعين مرجع للطعن فيها⁽³⁷⁾، الامر الذي من شأنه اثارة التساؤل حول ما اذا كان المشرع قد قصد بعبارة " مرجع للطعن " الاخذ بنظرية الطعن الموازي التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي والتي اشترط بموجبها لقبول دعوى الإلغاء، ألا يكون المشرع قد نظم لصاحب الشأن طريقاً قضائياً آخر للطعن يكون بإمكان صاحب الشأن من خلاله التوصل الى الغاء القرار الإداري الصادر بالغلق من دون أن يكون له سلوك طريق دعوى الإلغاء⁽³⁸⁾، وهنا لا بد لنا من الإشارة إن مجلس الدولة الفرنسي عندما أخذ بنظرية الطعن الموازي كشرط لقبول دعوى الإلغاء اشترط عدة شروط من بينها تعلق الامر بدعوى قضائية، وأن يكون من شأن هذه الدعوى أن تحقق ذات النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء في محو آثار القرار المعيب بالنسبة لرافع الدعوى او الطعن،

التي أخذ بها الأخير لا تختلف عنها في فرنسا، فيكفي لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري عدم وجود طريق آخر نظمه القانون للطعن في هذه القرارات غير دعوى الإلغاء، وقد بينت المحكمة الإدارية العليا في العراق مفهوم الطعن الموازي بقولها " ... ان لا يكون مرجعاً آخر للطعن بالقرار وهو ما يعرف بطريق الطعن الموازي ومؤدى هذا المبدأ عدم جواز قبول دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري اذا كان هناك مرجعاً آخر للطعن فيه سواء أكان هذا المرجع محكمة او هيئة بدليل استعمال المشرع عبارة مرجع للطعن بلفظ مطلق، ولم يشترط ان يكون محكمة او هيئة قضائية، ولا يشترط أيضاً وجود دعوى أمام ذلك المرجع إنما كفاية ذلك أن ينص القانون على اختصاص ذلك المرجع في الطعن سواء أقيمت أمام دعوى او طعن أم لم تقام، ويشترط أيضاً أن يكون طريق الطعن الموازي مما يمكن الوصول إليه الى ذات النتيجة وهو الغاء القرار الإداري أو منع تنفيذه" (43).

نخلص مما تقدم ان تنظيم المشرع العراقي لمسألة الطعن في القرار الإداري المعيب بطريق الطعن الموازي الذي يسلك فيه صاحب الشأن طريقاً قضائياً للطعن في القرار المعيب يترتب عليه امتناع من يمسه هذا القرار اللجوء للطعن فيه بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ووجب عليه أن يتبع الطريق الآخر المتمثل بالطعن الموازي او المقابل، وعليه فان المشرع العراقي قد أخذ بنظرية الطعن الموازي عندما منع اختصاص المحاكم الإدارية من نظر بعض الدعاوى المرفوعة في مواجهة القرارات الإدارية التي نظم القانون طريقاً للطعن فيها، وهذا ما أكدته قانون مجلس الدولة في المادة 7/ رابعاً/ منه بنصها على ان " تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة " كما اكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها " مما يعني ان المشرع لم يجعل محكمة القضاء الإداري صاحبة الولاية العامة بالنظر في صحة القرارات الإدارية، عندما اخرج من متناول اختصاصها بعض القرارات الإدارية كما قيد هذا الاختصاص بان لا يكون هنالك مرجعاً آخر للطعن بالقرار وهو ما يعرف بطريق الطعن الموازي" (44).

ونرى بدورنا ان موقف المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة وان كان يوحي بتبني نظرية الطعن الموازي وفقاً لما تقدم، الا انه ينبغي الا يفوتنا أن من شروط اعمال هذه النظرية التي تبناها مجلس الدولة الفرنسي، تلحق الامر بدعوى قضائية وان تعمل هذه الدعوى على محو اثار القرار المعيب بالنسبة لرافع الدعوى أي أن تكون نتائجها العملية مساوية لنتائج دعوى الإلغاء فيكون بإمكان المدعي اللجوء الى هذه الدعوى للحصول على ذات النتائج التي يحصل عليها من دعوى الإلغاء (45).

ولو قارنا هذا الشرط مع ما ذهب اليه المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة لو جدنا الأخير قد تجاهل اهم شرط من شروطها، الا وهو ان تكون الدعوى قضائية فمنع محكمة القضاء الإداري من نظر الدعوى بمجرد وجود مرجع آخر للطعن وان كان جهة إدارية وهذا امر يتعارض مع الغرض الذي من اجله انشاء المشرع محكمة القضاء الإداري، اذ ان معظم القرارات الإدارية يعين القانون مرجعاً للطعن بها، من هنا فان اعمال هذا الشرط يعني منع محكمة القضاء الإداري من نظر الطعون بمجرد وجود جهة يتم الاعتراض امامها ولو كانت إدارية، الامر الذي من شأنه ان يخرج معظم القرارات من رقابة هذه المحكمة، مما تقدم نرى ان لا تقف محكمة القضاء الإداري امام هذا القيد حتى لا تستبعد الكثير من القرارات من رقابة القضاء الإداري، وان يقتصر الامر على الجهات الإدارية قضائية الاختصاص والتي يخولها القانون الفصل في المنازعات من خلال قرارات قضائية الطابع وفي إطار الحدود التي يبينها القانون المنظم لهذه الجهات .

ثانياً: القيد الوارد في قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 المعدل

قضى المشرع العراقي في قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل على منع المحاكم من نظر الطعون المتعلقة بتطبيق احكامه، اذ نصت المادة "96/ خامساً" من هذا القانون على ان " تتمتع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن الأوامر الصادرة بموجب احكام هذ القانون بغلق المحلات الخاضعة للإجازة او الرقابة الصحية او بأتلاف المواد الغذائية وذلك لأسباب تتعلق بالصحة العامة"، فيما منحت المادة 96 / ثالثاً صاحب المحل حق الاعتراض فحسب امام اللجان الاستئنافية عبر الجهة الصحية التي أصدرت الجزاء الإداري، وعلى اثر ذلك ونتيجة للتفسير الحرفي للنص المتقدم كان جل مسلك القضاء الإداري يذهب الى عدم قبول أية دعوى متعلقة بقريب او بعيد بالأوامر الصادرة بموجب احكام هذا القانون، من ذلك القرار الذي أصدرته محكمة القضاء الإداري في 1992/5/3 والذي جاء فيه رفع المدعي الدعوى مدعياً فيها بان مديرية صحة الكرخ قامت بأغلاق المطعم العائد له بحجة مخالفته للشروط الصحية ولعدم قناعته بالقرار المذكور طلب دعوة المدعي عليه إضافة لوظيفته للمرافعة والزامه برفع الحجز. وبنتيجة المرافع قررت محكمة القضاء الإداري رد الدعوى وذلك لوجود طرق طعن خاصة أشارت اليها المادة 96 /اولاً من قانون الصحة رقم 89 لسنة 1981 (46).

1. يتحدد الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً بخصائص ثلاثة وفقاً للزاوية التي ينظر منها اليه ، فيعد من الناحية العضوية عملاً إدارياً ينعقد الاختصاص بشأنه لجهة الإدارة، ومن الناحية الغائية يقترب من الجزاء الجنائي فهدفه الردع عن السلوك المخالف للصحة العامة، ومن جهة امكن تطبيقه فإنه يتصف بالعمومية، فلا يتوقف اتخاذه على وجود علاقة بين الإدارة والخاضعين لحكمه.

2. ضعف رقابة القضاء الإداري، إذ حدد المشرع آلية معينة للطعن بقرار الغلق الإداري، تتمثل بتقديم الاعتراض على القرار لدى اللجنة الاستئنافية التي يؤلفها وزير الصحة لهذا الغرض، عن طريق الجهة الصحية التي أصدرت القرار وعلى هذه الأخيرة أن ترسل الاعتراض الى اللجنة الاستئنافية مشفوعاً بأوليات القضية خلال خمسة أيام من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها ويكون قرار اللجنة نهائياً، وهذا الأسلوب في الرقابة يفقدها الضمانات القانونية المتوفرة في محاكم القضاء الإداري.

3. ان نص المادة 96 من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل والتي منعت من الطعن قضائياً بقرارات الغلق يتعارض مع المادة 100 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 والتي تحظر تحصين القرارات الإدارية من الطعن.

4. تبين لنا من خلال البحث ان الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قرار الغلق، الا ان هذه الرقابة لا تقابلها رقابة قضائية فعالة مما يهدد حقوق الافراد وحرياتهم ويزيد من مخاطر التعسف.

5. يفتقر النص القانوني الى اليات رقابية متوازنة، مثل التدرج في الجزاءات الإدارية (الإنذار ، الغلق المؤقت، ثم النهائي) .

ثانياً: التوصيات

1. نوصي المشرع العراقي في قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل تعديل البند ثالثاً من المادة 96 من القانون، وذلك بالعدول عن اناطة النظر في المنازعات الناشئة عن فرض قرارات الغلق الإداري للمحال المخالفة صحياً لجان الاستئنافية " إدارية التشكيل " بشكل نهائي، وأن يعهد بذلك الى القضاء الإداري بعدها مسائل تدخل في صميم اختصاص هذا القضاء، وجعل الطعن امام هذه اللجان تظلاً ادارياً من القرار، بما يمكن هذه اللجان من إعادة النظر في هذا الجزاء رفضاً وقبولاً فضلاً عن إمكانية تعديلها،

مما تقديم يتبين لنا ان محكمة القضاء الإداري قد عدت نفسها غير مختصة بالنظر بالطعون المقدمة في مواجهة الجزاءات الإدارية في مجال الصحة العامة استناداً الى المنع الذي نص عليه قانون الصحة العامة في المادة 96/ خامساً منه.

ونرى ان النص الوارد في قانون الصحة العامة والمتمثل بمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن الأوامر الصادرة بموجب احكامه، قد مر بتطورين مهمين هما:

اولاً: نص المادة 100 من الدستور العراقي لسنة 2005 والتي نصت على أن " يحضر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن" الامر الذي يعني ان نص المادة 97 من قانون الصحة العامة قد توقف العمل به.

اما التطور الثاني: فيتمثل بإصدار المشرع العراقي للقانون رقم 17 لسنة 2005 المعدل بشأن الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم ن سماع الدعاوى الناشئة عن تطبيق القوانين والقرارات الصادرة .

يتبين لنا مما تقدم ان التطور التشريعي السابق الذكر قد جعل الباب مفتوحاً امام المتقاضين في اللجوء الى محكمة القضاء الإداري للطعن في القرارات الصادرة بفرض الجزاءات الإدارية الصحية بما فيها الغلق للمحال المخالفة لعدم وجود مانع قانوني من شأنه الحيولة دون ذلك، إلا إن القيد الذي أورده قانون مجلس الدولة المذكور سابقاً في المادة 7 / أولاً منه قد يكون عقبة في الطعن بقرارات غلق المحال امام هذه المحكمة بسبب ان قانون الصحة العامة قد حدد مرجعاً للطعن في هذه الجزاءات، وإن كنا نرى إن المقصود من الطعن الوارد في قانون المجلس هو الطعن القضائي أما الاعتراض الوارد في قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل ليس من شأنه أن يمنع محكمة القضاء الإداري من نظر هكذا دعاوى، لذا ندعو المشرع العراقي أن يرفع هذا القيد بما من شأنه فسخ المجال أمام محكمة القضاء الإداري للقيام بدورها في الرقابة على قرارات الغلق الإدارية للمحال المخالفة صحياً.

الخاتمة

توصلت الدراسة وفقاً للمنهج المتبع في البحث الى مجموعة من النتائج والتوصيات نوجزها فيما يأتي :

اولاً: النتائج

7. د. علي عبد الفتاح محمد ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2009 .
 8. عماد صوالحية ، الجزاءات الإدارية ، ط1، مكتبة الوفاء القانونية ، 2014.
 9. عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990 ،
 10. د. غازي فيصل ود. عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، القضاء الإداري ، ط2، بغداد، 2013.
 11. د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2004
 12. د. مازن راضي ليلو، القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق.
 13. د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة.
 14. د. محمد انس جعفر، الوسيط في القانون العام، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998
 15. د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2000
 16. د. محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1996
 17. د. محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، من ذكر الناشر ومكان النشر ، 2007 .
 18. د. محمد فؤاد عبد الباسط ، اعمال السلطة الإدارية ، مكتبة الهداية للنشر، الإسكندرية ، 1989،
 19. د. محمود سعيد الشريف ، أساليب الضبط الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004.
 20. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الإداري ، دار النشر الجديدة ، الإسكندرية ، ط1، 1990 .
 21. د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن ، ط1، النهضة العلمية للنشر والتوزيع ، 2010،
 22. د. وسام صبار العاني ن القضاء الإداري ن دار السنهوري ، بيروت ، 2015.
 23. مدحت عباس امين، ضريبة الدخل في التشريع العراقي ، القسم الأول ، بغداد ، 1997.
 7. على ان تكون قرارات هذه اللجان قابلة للطعن فيها امام محاكم القضاء الإداري المختصة، فيكون الاعتراض امام هذه اللجان تظلماً إدارياً قبل اللجوء الى الطعن القضائي وليس مانعاً من اللجوء لهذا القضاء .
 3. نقترح على المشرع العراقي في قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل الغاء نص البند خامساً من المادة 96 التي منعت المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون انسجماً مع احكام المادة 100 من الدستور العراقي لسنة 2005 التي منعت تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن، وبذلك يجب الغاء تحصين الدعاوى الخاصة بقانون الصحة العامة، فالقرارات الصادرة بموجب هذا القانون هي قرارات إدارية ، لابد ان تكون قابلة للطعن فيها امام القضاء الإداري.
 4. نصي المشرع العراقي تعديل المادة 7 / رابعاً من قانون مجلس الدولة العراقي رقم 71 لسنة 2017 بحذف عبارة " التي لم يعين مرجع للطعن فيها " بما من شأنه مد اختصاص القضاء الإداري ليشمل النظر بكل القرارات الإدارية التي لا يزال الطعن فيها خارج عن اختصاصه دون استثناء.
 5. وضع سقف زمني اقصى للمنع من مزاولة المهنة بعد انتهاء مدة الغلق في حالة عدم إزالة المخالفة.
 6. إضافة نص صريح حول مدى إمكانية تجديد الغلق الإداري بعد انتهاء مدة ال 90 يوماً.
- المراجع:**
- أولاً: الكتب القانونية
1. د. ادم سميان ذياب ، عادل مطر حسن الجبوري، حماية البيئة في تجريم المخالفات ، ط1، مركز الدراسات العربية ، الجيزة ، 2024.
 2. د. حسن مصطفى البحري، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، 2020.
 3. د. سحر فؤاد مجيد، الجرائم المستحدثة، ط1 ، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ، 2019 .
 4. د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1985.
 5. د. صالح يوسف عجينة ، ضريبة الدخل في العراق ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1965.
 6. د. عبد العزيز عبد المنعم عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2008

الهوامش

1. د. سحر فؤاد مجيد ، الجرائم المستحدثة ، ط1 ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2019 ، ص241.
2. د. محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، من ذكر الناشر ومكان النشر ، 2007 ، ص141.
3. د. ناصر حسين العجمي ، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن ، ط1، النهضة العلمية للنشر والتوزيع ، 2010 ، ص171.
4. د. إسماعيل صمصاع ، حوراء حيدر إبراهيم ، الأساليب القانونية لحماية البيئة ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، السنة السادسة، 2021 ، ص102.
5. د. ادم سميان ذياب ، عادل مطر حسن الجبوري، حماية البيئة في تجريم المخالفات ، ط1، مركز الدراسات العربية ، الجيزة ، 2024 ، ص122.
6. د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2004، ص151.
7. المادة 96 / أولا / 1 من قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 المعدل .
8. البند الثاني من المادة 96 من قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 المعدل.
9. نجيب شكر محمود ، سلطة الإدارة في حماية الاخلاق العامة و اثرها على الحريات العامة . دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2006 ، ص 98.
10. د. محمد سعد فودة ، المصدر السابق ، ص 69 ، د. محمد فؤاد عبد الباسط ، اعمال السلطة الإدارية ، مكتبة الهداية للنشر، الإسكندرية ، 1989، ص183، عمار عوابدي ، دروس ي القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990 ، ص161،
11. د. محمود سعيد الشريف ، أساليب الضبط الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004 ، ص58
12. د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 1996. ص127.

ثانياً: المجالات العلمية

1. د. إسماعيل صمصاع ، حوراء حيدر إبراهيم ، الأساليب القانونية لحماية البيئة ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، السنة السادسة، 2014 .
 2. د. رائد ناجي احمد الجميلي، مدى اختصاص القضاء الإداري بالفصل في الطعون الضريبية (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 11، تشرين الثاني 2008.
 3. د. محمد عمر مولود ، عثمان ياسين علي ، مراجع الطعن الخاصة للقرارات الإدارية في العراق وإقليم كردستان ، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، المجلد 10 ، العدد 39 ، 2021.
 4. د. محمود محمد حافظ ، نظرية الدعوى الموازية في القانون الفرنسي ، مجلة القانون و الاقتصاد ، ع 1 ، 1959.
 5. د. محمود محمد حافظ، نظرية الدعوى الموازية في القانون الفرنسي ، مجلة القانون والاقتصاد ، ع1، 1959.
 6. نجيب شكر محمود ، سلطة الإدارة في حماية الاخلاق العامة و اثرها على الحريات العامة . دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2006 .
- ثالثاً: الاطاريح
- عبد الله محمود امين، تقويم فاعلية نظام التحاسب الضريبي لضريبة الدخل في العراق ، أطروحة دكتوراه ، جامعة المستنصرية ، كلية الإدارة والاقتصاد، 2000.
- رابعاً: الدساتير
- الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 .
- خامساً: القوانين والانظمة
1. قانون مجلس الدولة العراقي رقم 71 لسنة 2017.
 2. قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل
 3. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 615 النافذ دمج والغاء واستحداث دوائر في دوائر وزارة الصحة لسنة 1988.
- سادساً: القرارات القضائية
1. قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (91 / 90 / قضاء اداري . تمميز / 2016) في 16 / 6 / 2016، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016 .
 2. قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (91 / 90 / قضاء اداري . تمميز / 2016) في 16 / 6 / 2016، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016 .
 3. قرار محكمة القضاء الإداري رقم 47 / قضاء اداري / 1992 في 5/3/1992 ، غير منشور.

13. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الإداري ، دار النشر الجديدة ، الإسكندرية ، ط1، 1990 ، ص601، د. عبد العزيز عبد المنعم عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2008 ، ص21، عماد صوالحية ، الجزاءات الإدارية ، ط1، مكتبة الوفاء القانونية ، 2014، ص32.
14. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المصدر السابق، ص601
15. د. محمد سعيد فودة ، المصدر السابق ، ص80-81
16. د. محمد سامي الشوا ، القانون الاداري الجزائي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1996، ص91
17. د. محمد سامي الشوا، المصدر السابق، ص91.
18. د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2000، ص29
19. المادة 96 / أولا / 1 من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل.
20. د. علي عبد الفتاح محمد ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2009 ، ص337، د. مازن راضي ليلو، القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، ص179-180.
21. د. حسن مصطفى البحري، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، 2020، ص8.
22. نصت المادة 13 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على ان ((يعد هذا الدستور القانون الاسمي والاعلى في العراق ويكون ملزماً في انحائه كافة وبدون استثناء...))
23. نصت المادة الأولى من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل على ان ((اللياقة الصحية الكاملة ، بدنيا وعقلينا واجتماعياً ، حق يكفله المجتمع لكل مواطن وعلى الدولة ان توفر مستلزمات التمتع به لتمكنه من المشاركة في بناء المجتمع وتطويره)).
24. المادة 96 / أولا / 1 من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل
25. الفقرة 7 من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 615 النافذ دمج و الغاء واستحداث دوائر في دوائر وزارة الصحة لسنة 1988.
26. المادة 89 / 3، 1، من قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1982 المعدل .
27. المادة 97 / أولا ، ثانيا من قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1982 المعدل .
28. المادة 96 / ثالثاً من ذات القانون.
29. عبد الله محمود امين، تقويم فاعلية نظام التحاسب الضريبي لضريبة الدخل في العراق ، أطروحة دكتوراه ، جامعة المستنصرية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، 2000، ص200.
30. د. صالح يوسف عجينة ، ضريبة الدخل في العراق ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1965، ص547-548.
31. مدحت عباس امين ، ضريبة الدخل في التشريع العراقي ، القسم الأول ، بغداد ، 1997 ، ص202-203.
32. د. رائد ناجي احمد الجميلي، مدى اختصاص القضاء الإداري بالفصل في الطعون الضريبية (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 11، تشرين الثاني 2008، ص335.
33. المادة 7/ رابعاً من قانون مجلس الدولة العراقي النافذ .
34. المادة 7/ ثامناً من قانون مجلس الدولة العراقي النافذ.
35. المادة 7/ خامساً من قانون مجلس الدولة العراقي النافذ.
36. المادة 7 / رابعا من قانون مجلس الدولة النافذ.
37. د. محمد انس جعفر، الوسيط في القانون العام ، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998، ص 364، د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1985، ص229.
38. د. محمود محمد حافظ، نظرية الدعوى الموازية في القانون الفرنسي ، مجلة القانون والاقتصاد، ع1، 1959، ص807.
39. د. غازي فيصل ود. عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، القضاء الإداري ، ط2، بغداد، 2013، ص159.
40. د. محمد عمر مولود ، عثمان ياسين علي ، مراجع الطعن الخاصة للقرارات الإدارية في العراق وإقليم كردستان ، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، المجلد 10 ، العدد 39 ، 2021، ص327.
41. د. وسام صبار العاني ن القضاء الإداري ن دار السنهوري ، بيروت ، 2015، ص240.
42. قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (91 / 90 / قضاء اداري - تمييز / 2016) في 16 / 6 / 2016، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016 ، ص443.
43. قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (91 / 90 / قضاء اداري - تمييز / 2016) في 16 / 6 / 2016، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016 ، ص443.
44. د. محمود محمد حافظ ، نظرية الدعوى الموازية في القانون الفرنسي ، مجلة القانون والاقتصاد ، ع1 ، 1959، ص807.
45. قرار محكمة القضاء الإداري رقم 47 / قضاء اداري / 1992 في 5/3/1992 ، غير منشور.