



حدود سلطات الضبط الإداري وفقا لمبدأ الشرعية

حدود سلطات الضبط الإداري وفقا لمبدأ الشرعية

م.م. زهراء عماد طارش

جامعة المستنصرية / كلية القانون

البريد الإلكتروني Email : zaraemad1998@gmail.com

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري: مبدأ الشرعية: حدود سلطات الضبط الإداري.

كيفية اقتباس البحث

طارش، زهراء عماد ، حدود سلطات الضبط الإداري وفقا لمبدأ الشرعية، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، تشرين الأول ٢٠٢٦، المجلد: ١٦، العدد: ١٠ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered مسجلة في
ROAD

Indexed مفهرسة في
IASJ

Limits of administrative control powers according to the principle of legality

Zahraa emad Tarish

Al-Mustansiriya University / College of Law

Keywords : Administrative control: Principle of legality: Limits of administrative control powers.

How To Cite This Article

Tarish, Zahraa emad , Limits of administrative control powers according to the principle of legality, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, October 2026, Volume:16, Issue 10.



[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](#)

Abstract

The limits of administrative police powers represent a key constitutional and administrative issue, embodying the challenge of balancing the requirements of maintaining public order—in its three dimensions of security, public health, and public tranquility—with the protection of public rights and freedoms. In accordance with the principle of legality, these powers are not absolute; rather, under normal circumstances, they are governed by strict constraints. These include the necessity of serving the public interest and adherence to the principles of proportionality and appropriateness—ensuring risks are averted with the least possible restriction—as well as a prohibition against taking measures of a penal or punitive nature. However, under exceptional circumstances, these powers shift in accordance with the "doctrine of unforeseen circumstances" (*théorie des circonstances exceptionnelles*); the scope of administrative authority temporarily expands to address severe crises with flexibility—conditioned by the degree of necessity and an objective assessment of the risk—while remaining entirely subject to rigorous judicial oversight that ensures the supremacy of the law and prevents any abuse of power. This study analyzes legal texts related to



administrative control authorities and examines their adherence to the principle of legality, while interpreting the legal rules governing these authorities. A descriptive approach is employed to present the concepts of administrative control and the principle of legality, outlining the characteristics of each, and clarifying the relationship between them within the framework of administrative law.

To what extent do administrative control authorities adhere to the principle of legality when exercising their powers, and how can a balance be achieved between protecting public order and guaranteeing public rights and freedoms?

الخلاصة:

تمثل حدود سلطات الضبط الإداري إحدى أهم الإشكالية الدستورية والإدارية التي تتجسد فيها ثنائية التوفيق بين متطلبات حفظ النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الأمن، الصحة، والسكينة) وصيانة الحقوق والحريات العامة. ووفقاً لمبدأ الشرعية، فإن هذه السلطات ليست مطلقة، بل تحكمها في الظروف العادية ضوابط صارمة تتمثل في ضرورة استهداف المصلحة العامة، والتقييد بمبدأ التناسب والملائمة لدرء المخاطر بأقل قيود ممكنة، فضلاً عن حظر إتيان أي إجراءات ذات طابع عقابي جنائي. أما في الظروف الاستثنائية، فتتغير هذه الصلاحيات ضمن "نظرية الظروف الطارئة"، حيث تتسع دائرة الاختصاصات الإدارية مؤقتاً لمواجهة الأزمات الجسيمة بمرونة مشروطة بمدى الضرورة والتقدير الموضوعي للخطر، وتبقى برمتها خاضعة لرقابة قضائية صارمة تكفل سمو القانون وتحول دون أي انحراف في استعمال السلطة. تحليل النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط الإداري وبيان مدى خضوعها لمبدأ الشرعية، مع تفسير القواعد القانونية التي تنظم هذه السلطات. كما تم الاعتماد على المنهج الوصفي لعرض مفهوم الضبط الإداري ومبدأ الشرعية وبيان خصائص كل منهما، إضافة إلى توضيح العلاقة بينهما في إطار القانون الإداري. إلى أي مدى تلتزم سلطات الضبط الإداري بمبدأ الشرعية عند ممارستها لاختصاصاتها، وكيف يمكن تحقيق التوازن بين حماية النظام العام وضمان الحقوق والحريات العامة؟

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

تُعد سلطات الضبط الإداري من أهم الأدوات التي تستعملها الإدارة للحفاظ على النظام العام بعناصره الأساسية المتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

حدود سلطات الضبط الإداري وفقاً لمبدأ الشرعية

إلا أن ممارستها لهذه السلطات تبقى مقيدة بمبدأ الشرعية الذي يشكل أساس الدولة القانونية ويضمن عدم انحراف الإدارة عن غاياتها. فوفقاً لهذا المبدأ، لا يجوز للإدارة اتخاذ أي إجراء يحد من حريات الأفراد أو يمس حقوقهم إلا استناداً إلى نص قانوني صريح يجيز هذا الإجراء، كما يجب أن يظل القرار الصادر لتحقيق غاية محددة هي حماية النظام العام دون توظيفه لأهداف أخرى سياسية أو اقتصادية أو شخصية.

ويُلزم مبدأ الشرعية سلطات الضبط الإداري باحترام مبدأ التناسب بحيث يكون أي قيد على الحرية ضرورياً لتحقيق الغرض ومتناسباً معه، فلا يُسمح بتجاوز ما تقتضيه المصلحة العامة. كما تخضع قرارات الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري الذي يتحقق من مشروعية القرار من حيث الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية، ما يشكل ضماناً فعّالاً لمنع التعسف أو إساءة استعمال السلطة. وبذلك يحقق مبدأ الشرعية توازناً دقيقاً بين تمكين الإدارة من أداء دورها في صون النظام العام وبين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة تدخلات السلطة العامة. إلى جانب الالتزام بمبدأ الشرعية، تُعدّ حدود سلطات الضبط الإداري مرتبطة أيضاً بطبيعة الظرف الذي تمارس فيه هذه السلطات، إذ إن الإدارة ملزمة دائماً باختيار الوسائل الأقل تقييداً لحريات الأفراد، فلا تلجأ إلى الإجراءات المشددة إلا عند الضرورة القصوى وبالقدر الذي تفرضه حماية النظام العام.

كما يجب أن تكون قرارات الضبط الإداري مؤقتة بطبيعتها، فلا يجوز أن تتحول إلى قيود دائمة أو مستمرة إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك، لأن دور الضبط الإداري وقائي لا عقابي. ويُشترط كذلك أن تكون إجراءات الضبط واضحة ومعلنة ومفهومة للأفراد، بما يضمن شفافية تصرفات الإدارة وسهولة رقابتها.

كما يُعدّ احترام الإدارة لحقوق الدفاع والاستماع إلى ملاحظات الأفراد قبل اتخاذ بعض الإجراءات—عندما يكون ذلك ممكناً—من مظاهر التقيد بضوابط الشرعية. وبهذا تكون حدود سلطات الضبط الإداري قائمة على مبدأ أساسي هو منع التعسف، وضمان أن تبقى حرية الأفراد هي الأصل، وأن يكون تقييدها استثناءً تفرضه المصلحة العامة في إطار القانون.

ثانياً: أهمية البحث

إذ يهدف مبدأ الشرعية إلى ضمان عدم تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها، خاصة أن الضبط الإداري يمس مباشرة حريات الأفراد مثل حرية التنقل والتجمع. تحقيق التوازن بين النظام العام والحرية الفردية فالضبط الإداري يسعى إلى الحفاظ على الأمن والنظام العام، لكن يجب أن يتم ذلك ضمن حدود القانون دون تجاوز أو استبداد



ثالثا: مشكلة البحث

إلى أي مدى تلتزم سلطات الضبط الإداري بمبدأ الشرعية عند ممارستها لاختصاصاتها، وكيف يمكن تحقيق التوازن بين حماية النظام العام وضمان الحقوق والحريات العامة؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية:

١. ما المقصود بالضبط الإداري ومبدأ الشرعية؟
٢. ما هي الحدود القانونية التي تقيد سلطات الضبط الإداري؟
٣. هل تملك الإدارة سلطة تقديرية مطلقة أم مقيدة؟

رابعا: منهجية البحث

تحليل النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط الإداري وبيان مدى خضوعها لمبدأ الشرعية، مع تفسير القواعد القانونية التي تنظم هذه السلطات. كما تم الاعتماد على المنهج الوصفي لعرض مفهوم الضبط الإداري ومبدأ الشرعية وبيان خصائص كل منهما، إضافة إلى توضيح العلاقة بينهما في إطار القانون الإداري.

خامسا: خطة البحث

سوف يتم تقسيم البحث الى:

- المبحث الأول: الأطار المفاهيمي للضبط الإداري ومبدأ الشرعية
- المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وأهدافه
- الفرع الأول: تعريف وأساليب الضبط الإداري
- الفرع الثاني: أهداف الضبط الإداري
- المطلب الثاني: مبدأ الشرعية و ضماناته
- الفرع الأول: مفهوم مبدأ الشرعية وتدرج قواعده وعلاقته بالضبط الإداري
- الفرع الثاني: ضمانات مبدأ الشرعية
- المبحث الثاني: الحدود الواردة على سلطات الضبط الإداري
- المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية
- الفرع الأول: تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية
- الفرع الثاني: خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء
- المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية
- الفرع الأول: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية
- الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

المبحث الأول

الأطوار المفاهيمي للضبط الإداري ومبدأ الشرعية

تمثل الدولة القانونية الحديثة ذلك الكيان الذي يخضع فيه الجميع، حكماً ومحكومين، لسيادة القانون، ضماناً للحريات وصوناً للحقوق. وفي قلب هذا المفهوم، ينشأ تناقض ظاهري يحتاج إلى موازنة دقيقة. فمن ناحية تمنح الدولة سلطاتها الإدارية صلاحيات تدخلية واسعة للحفاظ على كيان المجتمع واستقراره، وهي ما تعرف بسلطات "الضبط الإداري" ومن ناحية أخرى، تقيد الدولة هذه السلطات نفسها بمجموعة من القواعد القانونية العليا لحماية الأفراد من تعسفها وهو ما يجسده "مبدأ الشرعية". لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وأهدافه

المطلب الثاني: مبدأ الشرعية وضماناته

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري وأهدافه

في قلب المهام الجوهرية للدولة الحديثة تقع وظيفة أساسية تمس حياة الأفراد اليومية وتؤثر مباشرة على ممارستهم لحرياتهم، ألا وهي وظيفة الضبط الإداري. يُعد هذا المفهوم من الركائز الأساسية في قانون السلطة العامة، حيث يجسد أحد أوجه اختصاصات الإدارة في التدخل لتقييد حريات الأفراد، لا لقمعها، بل لتنظيمها وضمان انسجامها مع حريات الآخرين والمصلحة العليا للمجتمع. أن مفهوم الضبط الإداري لم يعد مقتصرًا على المفهوم التقليدي الضيق المرتبط بمنع الاضطرابات المادية فقط، بل تطور ليشمل مجالات أوسع تلبي حاجات المجتمع المتغيرة. فبالإضافة إلى منع الجرائم والقبض على المجرمين، امتدت أنشطة الضبط الإداري لتنظيم كل ما من شأنه المساس بسلامة المجتمع وصحته وأخلاقه، مثل مراقبة الأسواق، والرقابة على الأغذية، وتراخيص البناء، والتدابير الصحية الوقائية خاصة كما تجلى جلياً خلال (جائحة كورونا). لذا

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين كالآتي:

الفرع الأول: تعريف واساليب الضبط الإداري

الفرع الثاني: أهداف الضبط الإداري

الفرع الأول

تعريف واساليب الضبط الإداري





أولاً: تعريف الضبط الإداري لغاٍ واصطلاحاً

يعرف الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي الضبط الإداري وهو عبارة عن قيود وضوابط ترد على نشاط الأفراد في ناحية أو عدة نواحي من الحياة البشرية ونشاط الإنسان يتبدى في نواحي عدة: فمثلاً قد يستعمل حريته الشخصية التي تخوله التنقل من مكان إلى آخر مستعملاً سيارته الخاصة، فلو أننا تركنا الأفراد أحراراً في السير على اليمين أو اليسار كما يحلو لهم فإن ذلك سوف يؤدي إلى التضارب والتصادم، ولذلك يجب أن نحدد قاعدة وأحد يلتزم الجميع باحترامها، وهذا التحديد هو في حقيقته قيد وضعناه على النشاط الفردي ومثل هذا القيد هو يمكن تسميته بالضبط الإداري.^٢

وعرفه الدكتور ماجد راغب الحلو الضبط الإداري هو وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفرعية واستخدام القوة، مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية.^٣

وعرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي " حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام "^٤ وعرفه الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط حق الدولة في تقييد حريات الأفراد واتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام في المجتمع وهذه الإجراءات تتفاوت في درجتها بحسب طبيعة الظروف التي تستلزمها ".^٥

وترى الباحثة ان الضبط الإداري هو مجموعة الصلاحيات والاختصاصات التي تملكها الإدارة العامة (مثل الحكومة، المحافظين، رؤساء البلديات، وأجهزة الشرطة) لاتخاذ إجراءات وقرارات مقيدة لحريات الأفراد أو تنظم ممارستهم لها، ولكن ليس بشكل تعسفي، بل بهدف واحد محدد.

ثانياً: اساليب الضبط الإداري

أولاً: القرارات الإدارية للضبط الإداري

١. القرارات التنظيمية (اللوائح)

تعد لوائح الضبط الإداري أهم الوسائل التي تستخدمها هيئات الضبط الإداري لتحقيق النظام العام في المجتمع والتي تضع من خلالها قواعد عامة مجردة، تنظم وتقيّد فيها بعض أوجه النشاط الفردي، تحت طائلة العقوبة، وبالتالي فهي تمس حقوق الأفراد وتقيّد حرياتهم، ومن أمثلة هذه اللوائح (اللوائح الخاصة بتنظيم السير، ولوائح مراقبة الأغذية، والمحلات الخطرة، والمقلقة



حدود سلطات الضبط الإداري وفقا لمبدأ الشرعية

للراحة). وتحدد النصوص الدستورية والقانونية في كل دولة الجهة التي تملك وضع لوائح الضبط الإداري، ففي فرنسا أنطقت المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ برئيس الوزراء إصدار لوائح الضبط الإداري، وكذلك الحال في مصر فقد نصت المادة (١٧٢) من الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤ على أنه " يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء ".^٦

وقد اعطى دستور العراقي الحالي ٢٠٠٥ في المادة (٨٠ الفقرة الثالثة) لمجلس الوزراء الاختصاص بإصدار الانظمة التنفيذية فضلا عما يمنحه المشرع للجهات الإدارية من اختصاص بإصدار هذا الأنواع من الأنظمة متى ما تطلب الامر ذلك. أما صور تنظيم النشاط الفردي بموجب لوائح الضبط فهي الحظر، أو المنع من ممارسة نشاط معين، والترخيص أو الأذن المسبق للإخطار، تنظيم النشاط الفردي.

٢. قرارات الضبط الإداري الفردية

وهي القرارات التي تصدرها الإدارة، بقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته، أو على مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم وقرارات الضبط الإداري الفردية، إما أن تكون تطبيقاً لتنظيم عام سابق تشريع أو لائحة)، وهو القاعدة العامة، أو أن تكون قرارات فردية لا ترتبط بتنظيم سابق، وتأخذ صوراً متعددة، فقد تتضمن الأمر بالقيام بعمل محدد، أو النهي عن عمل أو منح إذن أو رخصة.^٧

ثانيا: التنفيذ المباشر الجبري لقرارات الضبط الإداري

وهو يعني حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية عند الاقتضاء دون الحصول على إذن من السلطة القضائية، وبعد التنفيذ المباشر الجبري من أخطر وسائل الضبط الإداري التي خولها القانون للإدارة، وأكثرها تهديداً لحقوق الأفراد. ولما كان التنفيذ الجبري المباشر يشكل خطورة على حريات وحقوق الأفراد لذلك كان لا بد من تحقق شروط في الأمر أو الإجراء محل التنفيذ الجبري، وإلا كان غير مشروع، وهذه الشروط هي:

- أن يكون في وسع الأفراد تنفيذ هذا الأمر أو الإجراء.
- أن يثبت امتناع الأفراد عن التنفيذ اختياريًا، وأن تكون الإدارة أعطت لهم المهلة الزمنية المعقولة للقيام بهذا التنفيذ.
- أن يكون استخدام القوة المادية الجبرية، هو الوسيلة الوحيدة لإعادة النظام العام وأن يتم استخدامها بالقدر الذي تقتضيه للضرورة.^٨

ثالثا - الجزاءات الإدارية الوقائية

الجزاء الإداري هو الجزاء الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري، بهدف صيانة النظام العام في إحدى نواحيه، فهو تدبير وقائي يراد به انتقاء الإخلال بالنظام العام، إذا ظهرت بوادره وخيفت عواقبه وهو لا ينطوي بذلك على معنى العقاب. توصف هذه الجزاءات بأنها إدارية وقائية، وغالباً ما تتقرر بنصوص صريحة والإدارة تستقل بتوقيعها بصفتها سلطة ضبط، وبهدف وقاية النظام العام وتخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضاً في حالة مخالفتها مبدأ المشروعية، من صورها الاعتقال الإداري، وسحب ترخيص مزاولة نشاط معين، والإغلاق الإداري والمصادرة الإدارية.^٩

الفرع الثاني

أهداف الضبط الإداري

١. الأمن العام

يقصد به اطمئنان المرء على نفسه وما له من خطر الاعتداء، سواء كان مصدره الطبيعة كالفيضانات والبراكين والزلازل والحرائق، أم كان مصدره الإنسان كالإشعاعات النووية القاتلة التي تنتج عن القنابل الذرية، ومن المسلم به أن استتباب الأمن العام يعد الشرط الأساسي لأي حياة اجتماعية، لذا كان وما يزال من أول وألح مهام الدولة قديماً وحديثاً ومستقبلاً. يمثل الأمن العام الركيزة الأساسية التي تقوم عليها حياة المجتمعات المتحضرة، فهو الحاجة الجوهرية التي تسبق في أهميتها ممارسة أي حق أو حرية أخرى. فلا يمكن للمواطن أن يبدع، أو للتجارة أن تزدهر، أو للحياة أن تسير بشكل طبيعي في ظل غياب الشعور بالأمان. ومن هذا المنطلق، تبرز أهمية الضبط الإداري بوصفه الأداة الرئيسية التي تعتمد عليها الدولة لضمان تحقيق هذه الغاية الحيوية. يعد حفظ الأمن من أقدم وأهم وظائف الدولة، والضبط الإداري هو التجسيد العملي لهذه الوظيفة. فبينما ينصرف دور القضاء إلى "تقويم" العدالة بعد وقوع الجريمة أو الاعتداء، ينصرف دور الضبط الإداري إلى "المنع" والوقاية، سعياً إلى منع وقوع الإخلال بالأمن من الأساس. وهذا يجعل منه سلطة استباقية وقائية في جوهرها، تهدف إلى تطويق مصادر الخطر قبل أن تتفاقم، وتهديد استقرار المجتمع.^{١٠}

ثانياً: الصحة العامة

ويقصد بها كل الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة الجمهور، ووقايته من أخطار الأمراض وانتشار الأوبئة لذا يقع على عاتق الإدارة أن تتخذ كافة الاحتياطات للقضاء على كل ما من شأنه المساس بالصحة العامة سواء كان ذلك متصلاً بالإنسان أو الحيوان أو الأشياء، فتقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لمراقبة سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة المساكن

حدود سلطات الضبط الإداري وفقا لمبدأ الشرعية

والمحلات العمومية والتحصين عند الأمراض المعدية وهو ما يؤدي في النهاية إلى اختفاء الأمراض أو مخاطرها واستتباب السلامة الصحية بالطرق الوقائية، ومنه فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطرا على صحة الأفراد جاز لها أن تتخذ كل إجراء بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية. وإذا تبين لها واستناد لتقارير طبية أن البقر في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك فلإدارة صلاحية منع بيعه في الأسواق في ذلك المكان وكذلك منع بيع اللحوم، ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور الخطر أو المرض، وإنما قبله أيضا، وهو الأصل في إجراءات الضبط فلها أن تراقب مجاري المياه ومعالجتها ومنع استعمالها، ولها أن تراقب المواد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع وأن تفرض إجراءات حمايتها. ولها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية، إضافة إلى الحفاظ على البيئة بمختلف عناصرها من خطر التلوث.^{١١}

ثالثا: السكينة والآداب العامة

السكينة العامة يقصد بها توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم كالأصوات والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة المتجولين ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات.^{١٢}

قد اتسع مفهوم النظام العام ليشمل النظام العام الأدبي والأخلاق العامة، وأمكن بالتالي استعمال سلطة الضبط الإداري للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة، فتجاوز بذلك العناصر الثلاثة السابقة، وفي هذا الاتجاه تملك الإدارة منع عرض المطبوعات المخلة بالآداب العامة، وكذلك حماية المظهر العام للمدن وحماية الفن والثقافة، وقد برر مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه من خلال أحكام قضائية أصدرتها والتي تضمنت أحقية سلطات الضبط الإداري العام في التدخل لحماية الآداب العامة، حيث قضى بمشروعية قرار حظر عرض المطبوعات التي تقتصر على وصف الجرائم والفضائح والأمور المثيرة للغرائز، وكذلك مشروعية قرارات عمدة مدينة نيس بشأن منع عرض بعض الأفلام التي تنتافي والآداب العامة في قضية لوتسيا.

وفكرة الآداب العامة فكرة نسبية تتفاوت بتفاوت الجماعات، لأن العبرة في مضمونها هي ما تعتبره كل جماعة في زمن معين من الأصول الأخلاقية الأساسية فيها، وهي تخضع في ذلك لما يحيط بها من ظروف خاصة متعلقة بالعادات والتقاليد والدين فيها. ولما كانت هذه الظروف تتغير مع الزمن فإن فكرة الآداب العامة يختلف مضمونها حتى في الجماعة الواحدة تبعا لاختلاف الزمان والأجيال فيها.^{١٣}

المطلب الثاني

مبدأ الشرعية وضماناته

تشكل فكرة "دولة القانون" حجر الزاوية في الفكر السياسي والقانوني الحديث، وهي الفكرة التي تنتقل بالسلطة من حكم القوة والتحكم إلى حكم القانون والمؤسسات. وفي صميم هذه الفكرة، يتربع مبدأ الشرعية كأهم ضمانات لتحقيق هذه الغاية، حيث يجسد القاعدة الذهبية التي تنص على أن "الإدارة مقيدة بالقانون"، ولا يجوز لها أن تتصرف أو أن تباشر أي نشاط إلا في الحدود والإطار الذي يرسمه القانون.

يعني مبدأ الشرعية، في جوهره، خضوع الدولة بكافة أجهزتها وأفرادها للقانون. فهو يقتضي أن تستمد الإدارة العامة شرعيتها وسلطاتها من نص قانوني صريح، وأن تلتزم في تصرفاتها وأعمالها بالقواعد الدستورية والتشريعية القائمة. وبذلك يتحول هذا المبدأ من مجرد فكرة مجردة إلى حاجز منيع يحول دون تحول الإدارة إلى "دولة داخل الدولة"، أو تحولها إلى سلطة تعسفية تهدد حقوق الأفراد وحرياتهم تحت أي ذريعة. لذا سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين كالآتي:

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الشرعية وتدرج قواعده وعلاقته بالضبط الإداري

الفرع الثاني: ضمانات مبدأ الشرعية

الفرع الأول

مفهوم مبدأ الشرعية وتدرج قواعده وعلاقته بالضبط الإداري

أولاً: مفهوم مبدأ الشرعية

مبدأ الشرعية يعني سيادة القانون وقد وردت كلمة في المعجم القانوني بالمرادفات الآتية: قانونية شرعية، مشروعية. كما وردت في معاجم اللغة الأنكليزية بمعنى حالة أو صفة التوافق مع القانون وبهذا يتوافق مقصود الشرعية في اللغة مع مقصودها الاصطلاحي لدى فقهاء القانون. حيث تعني عندهم المبادئ التي تكفل احترام حقوق الإنسان وأقامة التوازن بينا وبين المصلحة العامة والتي يتعين على الدولة وهي بصدد ممارسة وظيفتها التقيد بها ومراعاتها.

أن الشرعية تدور حول مدى تقبل السلطة ومدى صحة تصرفاتها اتجاه المجتمع وتدور المشروعية في صحة تصرفات الافراد والمؤسسات في نفس السلطة من منطلق أن القانون في تحليله هو التغير في ادارة القابض على السلطة والمشروعية تدور حول مدى صحة تطبيق القانون فالسلطة اذا هي العنصر المشترك بين الفكرتين الشرعية والمشروعية.^{١٤}

لو نظرنا إلى العراق وارادنا استكشاف الشرعية فيها علينا النظر ابتداء إلى عدد السلطات التي انشأها دستور سنة (٢٠٠٥)، وتحديد السلطات العامة وإنشائها يتبع ما اعتمده الدستور من مبدأ

حدود سلطات الضبط الإداري وفقا لمبدأ الشرعية

في توزيعها، فهناك مبدئان، الأول: تركيز السلطات والذي يعني عدم الفصل بين السلطات التي تتولّى وظائف الدّولة المختلفة، واستيلاء فرد أو هيئة عليها جميعا وكان هذا المبدأ هو السائد في العصور القديمة في المدن اليونانية وروما والوسطى واستمر في عصر النهضة منذ أواخر القرن الخامس عشر حتى تاريخ الثورة الفرنسية في (١٧٨٩) ولم ينتهي هذا المبدأ حتى في بعض الدول المعاصرة، وقد ساد كأساس لنُظُم الحكم الإقطاعية والملكية الحديثة التي أخذت بنظام الحكومة الشخصية فكانت الدّولة تختلط بشخص الحاكم، وكان الحاكم يجمع وظائف الدولة الثلاث بيده فهو المُشرّع والمُنقّذ والقاضي، وكانت شؤون الحكم والسياسة تُعتبر ملكا له وامتيازا شخصيا يتمتع به ولا يجوز أن يشاركه فيه أحد، وبحسب هذا المبدأ لا وجود إلا لسلطة عامة واحدة.

والثاني هو مبدأ الفصل بين السلطات، وقد ظهر بعد تطوّر النضج السياسي والوعي الثقافي لدى المجتمعات وتشعب وظائف الدولة واتساع أنشطتها وتعدد مظاهر الحياة وتعدد مشاكلها وظهور مبادئ الديمقراطية وانتشارها والتي كانت تدعو إلى بعض المبادئ المهمة ك انفصال شخصية الحاكم عن شخصية الدولة واعتناق مقولة أن الشعب مصدر السلطات والحاكم ليس إلا ممثلا عن الشعب في ممارسة السيادة، وقد تضافرت هذه الظروف والعوامل جميعا إلى ظهوره مبدأ ليحل محل المبدأ السابق، ويعود إلى فلسفة القرن الثامن عشر وقد صاغه مونتسكيو واعتبره سلاحا ضد الحكومات المطلقة التي كانت قائمة على تركيز السلطات ووسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للملوك.^{١٥}

وترى الباحثة يستند مبدأ الشرعية إلى هرم قانوني متدرج، تكون فيه القواعد القانونية متفاوتة في قوتها وسموها، حيث تخضع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها. ويتمثل هذا التدرج على النحو التالي:

١. القواعد الدستورية: تحتل قمة الهرم القانوني، وهي أسمى القواعد المكتوبة التي تسنها السلطة التأسيسية. وتشكل الإطار الأعلى الذي يحدد أسس الدولة ونظام الحكم فيها، ويضمن الحقوق والحريات العامة.

٢. القواعد الاتفاقية الدولية (المعاهدات): تأتي في مرتبة تالية للدستور وسابقة للقانون الداخلي، وذلك عملاً بنص المادة ١٣٢ من الدستور التي تقرر سمو المعاهدات على القوانين. وبذلك تُدرج هذه القواعد ضمن المنظومة القانونية للدولة وتلزم جميع سلطاتها.

٣. القواعد التشريعية: تحتل المرتبة الثالثة في هذا البنيان الهرمي، وهي القوانين العادية التي تسنها السلطة التشريعية (البرلمان) في إطار احترام أحكام الدستور والمعاهدات الدولية المصادق عليها.

٤. القواعد اللائحية (اللوائح): تقع في قاعدة الهرم، وهي القواعد التفصيلية التي تضعها السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين وتسيير المرافق العامة. ويشترط أن تكون هذه اللوائح متفقة مع كل القواعد الأعلى منها في هذا التدرج.

وبناءً عليه، فإن أي عمل أو قرار إداري، لكي يكون مشروعاً، يجب أن يكون متوافقاً مع هذا التسلسل الهرمي، فلا يتعارض مع اللوائح مع القانون، ولا يتعارض القانون مع المعاهدات والدستور، مما يكفل انسجام المنظومة القانونية بأكملها ويحول دون تعسف الإدارة.

ثانياً: علاقة مبدأ الشرعية بالقانون الإداري

أهمية مبدأ الشرعية إن مبدأ الشرعية في القانون الإداري يعد من الأسس الأساسية في الأنظمة القانونية ومن أهمية هذا المبدأ فيما يلي:

- **العدالة والمساواة:** يتضمن مبدأ الشرعية أن القوانين والقرارات تطبق على الجميع بمساواة دون تمييز أو تفضيل لأي شخص آخر مما يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة أمام القانون.

- **الحماية من التعسف والفساد:** إن مبدأ الشرعية يمنع التعسف في استخدام السلطات العامة ويضع حدود واضحة لسلوكيات السلطات؛ مما يقي من الفساد ويحمي حقوق الأفراد والمؤسسات.

- **تعزيز الشفافية والمساءلة:** يشجع مبدأ الشرعية على تعزيز مبادئ الشفافية في الإدارة والحكم؛ حيث تكون القرارات مفتوحة على الجمهور، وبالتالي يمكن محاسبة المسؤولين عن أفعالهم.

- **الاستقرار السياسي والاقتصادي:** يساهم مبدأ الشرعية في بناء بيئة قانونية مستقرة ومتوقعة مما يشجع على الاستثمارات والتنمية الاقتصادية ويعزز الاستقرار السياسي.

- **تعزيز الثقة بين الدولة والمواطنين:** مبدأ الشرعية يبني الثقة بين الحكومة والمواطنين حيث يعمل الحكم بموجب القانون على إثبات النزاهة والكفاءة في إدارة شؤون البلاد.^{١٦}

وترى الباحثة أن هنالك علاقة تربط مبدأ الشرعية بالقانون الإداري بعلاقة تكاملية وثيقة لا يمكن فصلها، إذ يمثل مبدأ الشرعية العمود الفقري والضابط الأساسي الذي يوجه ويسوغ وجود أعمال القانون الإداري وإن علاقة مبدأ الشرعية بالقانون الإداري هي علاقة أصل بفرع وإطار بمحتوى. فمبدأ الشرعية هو المنطق القانوني الأعلى الذي يدل على وجود القانون الإداري

وينظمه، بينما يمثل القانون الإداري المجال التطبيقي الحيوي الذي تترجم فيه ضمانات مبدأ الشرعية إلى واقع ملموس. وبدون مبدأ الشرعية، يتحول القانون الإداري إلى أداة للتعسف، وبدون القانون الإداري يبقى مبدأ الشرعية مجرد نظرية قاصرة عن ضبط عمل الإدارة.

الفرع الثاني

ضمانات مبدأ الشرعية

أولاً: ضمانات دستورية

مبدأ الشرعية من المبادئ الهامة التي نصت عليها كل التشريعات والدساتير الوطنية باعتبار ان سيادة القانون هو الأساس لمشروعية السلطة كما نصت عليه جميع المواثيق والاتفاقات الدولية باعتبارها أولى الأسس التي تستند عليها الشرعية الدولية.

عموماً فإن سيادة القانون تستمد وجودها من سيادة الدستور باعتبارها الأساس لكل مكونات البناء القانوني للدولة يحدد اختصاص السلطات العامة ويبين كيفية ممارسة هذه السلطات لوظائفها وحدود اختصاصها كما أن الدستور هو الذي يحدد حقوق وواجبات الحكام والمحكومين والدستور هو يبحث حدود اختصاصات السلطة العامة في الدولة ليضع في نفس الوقت قيوداً وحدوداً لكل سلطة منها لا تستطيع ان تتجاوزها، وإلا كانت هذه السلطات قد خالفت الدستور على هذا النحو يكون قيداً على سلطات الدولة.^{١٧}

كما ان هناك ضمانات دستورية مهمة هو ضمان مبدأ الفصل بين السلطات ومعنى هذا المبدأ وجوب الفصل بين السلطات الثلاث في الدولة التشريعية، التنفيذية، القضائية، ويعني بالفصل بين السلطات في هذه خطوة الفصل العضوي أو الشكلي فيكون هناك جهاز مستقل بأمور التشريع، وآخر مستقل بأمور التنفيذ وثالث مستقل بأمور القضاء فإذا تحقق ذلك وسار كل عضو وفقاً لإختصاصه المحدد والذي لا يستطيع تجاوزه امتنعت شبهة اعتداء اي من هذه السلطات على الأخرى لأن السلطة توقف السلطة.^{١٨}

ان قضية الرقابة على دستورية القوانين ماهي الا قضية قانونية تتعلق في بحث ما إذا كانت احدى السلطات العامة وهي السلطة التشريعية البرلمان قد تصرفت ضمن حدودها الدستورية او انها تجاوزت هذا الحدود وتتبدى أهمية هذه الضمانة الدستورية او تصورنا ما يترتب على اجتماع جميع السلطات او حتى اثنين منها في يد واحدة من خطر استبداد السلطة وفقدان شرعيتها.

وبما أن مبدأ شرعية السلطة هو مبدأ قصد به حماية حقوق المحكومين ضد عنف واستبداد الحكام فهذا المبدأ يعترف أن للمحكومين حقوق فردية وحريات يجب حمايتها. غير أن هذه



الحقوق وتلك الحريات قد تغير مدلولها بتغير دور الدولة الحديثة، إذا كانت الحقوق والحريات في دولة المذهب الحر لها طابع سلبي تقليدي، وكانت هذه الحقوق بمثابة قيود على سلطة الدولة فلا تستطيع السلطة النيل أو الحد منها وإن كانت لها فقط الوقوف عند حد تنظيم ممارستها. أما اليوم وبعد أن تغير دور الدولة بأن اضحى تداخليا ونشطاً فقد أصبح للحقوق الفردية طابع آخر جديد، ونشأ لجوار هذه الحقوق حقوق أخرى ذات طابع ايجابي مثل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وإذا كانت هذه الحقوق الجديدة لا تضع قيوداً على نشاط الدولة بالمعنى المعروف في دولة المذهب الحر، بل على العكس من ذلك تتطلب هذه الحقوق ضرورة تدخل الدولة، إلا أن ذلك لا يتنافى مع خضوع السلطة الحاكمة للقانون، فإذا كان نظام الحقوق الفردية بمدلولها السلبي قد فرض على السلطة قيوداً من شأنها منع التدخل حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم، فإن النظام الحقوقي للأفراد في مدلوله الحديث و الإيجابي قد فرض ايضاً قيوداً على الدولة في ثوب جديد وتتمثل تلك القيود في فرض التزامات جديدة على الدولة لا تعرضها الدول التقليدية أو دولة المذهب الحر، وتكمن في وجوب التدخل قصداً في تحقيق أوفى قدر من الرخاء والرفاهية لأفراد الجماعة^{١٩}.

ومن الضمانات الأساسية الشرعية للسلطة هو نقل سندها من يد القابض عليها الى يد مؤسسة هي أول المظاهر المصاحبة للتغيير تغييراً مبنياً على الرضا عن السلطة وإن ذلك لا يتم في لحظات وإنما هو خاتمة تطور وتكييف تدريجي من الاطارات القانونية للاستجابة الى آمال الجماعات مترتباً على ذلك فصل السلطات وظهور الدولة^{٢٠}.

أما دستور ٢٠٠٥ فقد نصت المادة الثالثة عشر في بندها (أولاً وثانياً) أن يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ويكون ملزماً في انحائه كافة، وبدون استثناء ولا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص آخر يتعارض معه). أما المادة (١٠٠) من دستور (٢٠٠٥) العراقي فقد نصت على يحضر النص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من معه). فهذه النصوص تؤكد على مبدأ الشرعية وعلى تدرج القواعد القانونية وسمو الدستور على القوانين العادية حيث لا يجوز للمشرع العادي مخالفة الدستور^{٢١}.

ثانياً: الضمانات السياسية

الضمانات السياسية الى صفة الهيئة التي تباشرها أي أنها تكون من جانب هيئة ذات صفة سياسية، تكون مستقلة عن بقية السلطات الثلاث السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتقوم هذه الرقابة قبل صدور التشريع فهي سلطة سياسية تكون مهمتها ضمان مطابقة أعمال السلطات

حدود سلطات الضبط الإداري وفقا لمبدأ الشرعية

العامة وبصفة خاصة السلطة التشريعية لأحكام الدستور، أي تحول دون اصدار القوانين المخالفة لأحكام الدستور، ومن ثم فهي رقابة سابقة على اصدار القوانين. ولا شك أن الرقابة السياسية تتميز بأنها وقائية لأنها تمنع المخالفة الدستورية وتضمن شرعية السلطة الحاكمة، وبالتالي فهي تبدو في ظاهرها سهلة و مميزة بل ومنطقية ومقبولة. إلا انها لم تحقق نجاحاً كبيراً في تطبيقها العملي كما انها تثير صعوبات عديدة بشأن الجهة التي يعهد اليها مباشرة تلك المهام. وهذا ما شهد به الواقع التطبيقي لنظام الرقابة في فرنسا حيث أتخذت صوراً لا تبعث على الثقة في قدرتها على أداء عملها، ومنيت بالفشل في الكثير من المواقف التي تعرضت لها في الفصل في مسألة الدستورية. وقد وجه الفقه العديد من مهام النقد لهذا الاسلوب في الرقابة من ذلك ان الهيئة السياسية قد تشكل بطريقة التعيين أو بطريقة الانتخاب، وهي ان تشكلت بطريقة التعيين من قبل البرلمان فسنكون معرضة لأنها تصبح تابعة له وتفقد بذلك صلاحيتها لان تكون رقيباً عليه. وهي ان تشكلت بطريقة الانتخاب من الشعب فسنكون معرضة لان تسيطر عليها نفس الاتجاهات السياسية التي تسيطر على البرلمان بعبارة أخرى أن نظام الرقابة كما قيل يتطلب أول ما يتطلب حتى يكون مؤثراً وفعالاً ان تتمتع الهيئة القائمة بالنهاية بالاستقلال والحيدة في مواجهة جميع السلطات وهو ما لا يتوفر بالنسبة لهيئة الرقابة السياسية لان تشكيلها بطريقة أو بأخرى تجعل منها هيئة تابعة لغيرها من قبل السلطات في الدولة. يضاف الى ذلك ان تشكيل هيئة الرقابة بغير اسلوب الانتخاب الشعبي يؤدي نتيجة تتنافى مع المبدأ الديمقراطي، فليس من المنطق ان تكون الهيئة المنوط بها رقابة البرلمان مشكلة بطريقة غير شعبية بينما تكون الهيئات التي تخضع لهذه الرقابة مستقلة للشعب ومشكلة بطريقة الانتخاب الشعبي.^{٢٢}

وقد يبدو انه من المنطق جدا ان تعهد حماية الدستور والمحافظة عليه الى هيئة سياسية وذلك لانه وان كانت هذه الرقابة في جوهرها رقابة قانونية باعتبار انها لا تخرج عن نطاق البحث والتحقيق فيما إذا كان القانون صدر من جهة مختصة. وفيما إذا كانت السلطة التشريعية لم تتجاوز حدود اختصاصها المرسومة لها في الدستور ولكن مع ذلك فان اثار هذه الرقابة تبقى اثار سياسية بامتياز.^{٢٣}

وقيل أيضا في حق الرقابة على دستورية القوانين لها طبيعة قانونية لا يمكن انكارها، الأمر الذي يفترض مراعاة الجانب القانوني في تشكيل الهيئة القائمة بأجرائها، بعبارة أخرى ان اجراء الرقابة يتطلب مؤهلات فيه خاصة وكفاءة قانونية عليا حتى يستطيع هؤلاء الوقوف على حقيقة احكام الدستور ومدى موافقة القوانين الصادرة من السلطة وإذا كان الأمر كذلك فلا يتصور إذن

منح الرقابة على دستورية القوانين لهيئة لها طابع سياسي ينعدم لدى أفرادها القدرة على فهم القانون وما يثار حوله من مشاكل.^{٢٤}

وقيل أيضاً في حق الرقابة السياسية ان هذه الاسلوب قد يتقبل النقل السياسي من السلطة التشريعية الأجلة الى الهيئة المكلفة بالرقابة السياسية. يضاف الى ذلك ان مفهوم الرقابة على دستورية القوانين يعني في ذاته وضع حد للنزوات و الأهواء السياسية لأحدى السلطات العامة وهي السلطة التشريعية ومنع طغيانها اذا ما تركت دون رقابة. إلا ان الأخذ بنظام الرقابة السياسية و وضع مهمة الرقابة في يد هيئة لها طابع سياسي يشكل خطراً كبيراً لا جدال فيه ذلك أن هذه الهيئة السياسية التي تخضع لها الهيئات السياسية الأخرى و تعني السلطة التشريعية. فكأننا في هذا المجال قد عملنا على وضع حد للنزوات الاستبدادية و الشهوات السياسية لأحدى الهيئات السياسية السلطة التشريعية عن طريق هيئة أخرى ليست بمنحآت من تلك النزوات و الشهوات ما دام انها أيضاً هيئة لها طابع سياسي.

المبحث الثاني

الحدود الواردة على سلطات الضبط الإداري

للضبط الإداري اثار على حريات الافراد قد تكون في ظل الظروف العادية والاستثنائية بمعنى ان هيئات الضبط الإداري عند ممارستها لسلطاتها تتقيد بالقانون وذلك اعمالا لمبدأ المشروعية ولكن هذا التقيد لا يجري على اطلاقه انما هنالك استثناء في ظل الظروف الاستثنائية كالحرب والكوارث مثل الفيضانات. لذا سنقسم هذا المبحث الى مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

المطلب الأول

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

ان الضبط الإداري نشاط تقوم به الإدارة الى جانب أنشطة أخرى وهو يخضع لما تخضع له اعمال الإدارة جميعا من وجوب احترامها للقانون اي لمبدأ المشروعية. لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين كالآتي:

الفرع الأول: تقيد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية

الفرع الثاني: خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء

الفرع الأول

تقيد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية

حدود سلطات الضبط الإداري وفقاً لمبدأ الشرعية

يعد مبدأ المشروعية أهم قيد على سلطات الضبط الإداري، إذ لا يجوز للإدارة اتخاذ أي إجراء يمس الحريات أو النظام العام إلا وفق قانون.

أولاً: وقد نص الدستور العراقي على هذا المبدأ بشكل واضح:

- المادة (٥): السيادة للقانون.
- المادة (١٣): يؤكد سمو الدستور والقوانين النافذة على جميع السلطات.
- المادة (٤٧): تحدد وظائف السلطات وتمنع التداخل غير الدستوري. بذلك، فإن أي نشاط لضباط الشرطة أو المحافظ أو السلطات الإدارية يجب أن يكون مستنداً إلى قانون نافذ، وليس على اجتهاد إداري.^{٢٥}

ثانياً – حماية الحقوق والحريات العامة كقيد على الضبط الإداري

الدستور العراقي جعل حقوق الإنسان أولوية، وبالتالي أصبحت هذه الحقوق حدوداً على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، ومن أهمها:

١. حرية التنقل – المادة (٤٤/أولاً) لا يجوز تقييد حركة الأفراد إلا بقانون ولضغوطات حقيقية تتعلق بالنظام العام. وبالتالي، منع التجوال أو إغلاق الطرق في الظروف العادية يحتاج إلى سند قانوني محدد.
٢. حرية التعبير – المادة (٣٨) عند ممارسة الضبط الإداري في تنظيم الاجتماعات والمظاهرات، يجب أن تراعى السلطات: عدم منع الفعاليات إلا بموجب قانون، أن تكون إجراءاتها ضرورية ومتناسبة مع الهدف.
٣. الحرية الشخصية – المادة (٣٧) الإدارة ممنوعة من: التفتيش غير القانوني، الاحتجاز بدون قرار قضائي، انتهاك خصوصية الأفراد. هذه المادة تعد من أقوى الحدود على سلطات الضبط الإداري.^{٢٦}

ثالثاً – مبدأ التناسب وربط الضبط بضرورة النظام العام

حتى في ظل وجود قانون، لا يجوز للسلطة الإدارية اتخاذ إجراءات مشددة ما لم تكن ضرورية لتحقيق: الأمن، الصحة العامة، السكينة العامة هذا مستند إلى القواعد العامة للقانون الإداري وقرارات القضاء الإداري في العراق، يطبق هذا المبدأ من خلال رقابة محكمة القضاء الإداري عند الطعن بالقرارات الإدارية المشوبة بالتعسف أو عدم التناسب.

وأن مبدأ المشروعية تعني سيادة القانون على الحاكمين أو المحكومين على حد سواء، وأنه لا يجوز للحاكمين الخروج على القواعد القانونية التي تنظم شؤون الحكم والإدارة، والا تحدث



تصرفاتهم سواء كانت ايجابية أو سلبية غير مشروعة ويحكم القاضي بألغائها أو التعويض عن الضرر الذي تحدثه.^{٢٧}

اذن مبدأ المشروعية يعني خضوع كل السلطات الإدارية للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات وما تتخذ من أعمال وقرارات وفي جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به، ويترتب على ذلك أي تصرف اجراء تتخذه سلطة الإدارة يخالف القانون أو يخرج على القواعد العامة الملزمة.

٢٨

وتبرز أهمية التزام الإدارة بهذا المبدأ كون القرارات والتصرفات والاعمال والتي تقوم بها تتبع ابتداء بضريبة السلامة أي أنها صحيحة ومشروعة، وعلى من يدعي العكس اثبات ذلك أمام القاضي وإذا لم يقضي القاضي بعدم مشروعيتها فأنها تكون ملزمة ونافاذة ازاء المخاطبين بأحكامها، وبذلك فأن مصدر المشروعية يعين احترام الادارة للتدرج الموضوعي والشكلي للقواعد والقرارات الإدارية.^{٢٩}

وبناء على ذلك يحتل الدستور قمة الهرم ثم تليها الهيئة التشريعية ومن بعدها الهيئة التنفيذية مروراً بالوزراء ووكلاء الوزارات والمديرين ورؤساء الاقسام والدوائر والشعب اذن وفقاً لمبدأ المشروعية فأن سلطة الإدارة في النطاق الإداري ليست مطلقة من كل قيد وإنما هي مفيدة باحترام احكام وقواعد القانون.^{٣٠}

ويترتب على ما تقدم أن كافة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية لتحقيق الضبط ان تكون خاضعة لقواعد المشروعية التي تحكم القرارات الادارية الأخرى، فإجراءات الضبط الإداري في الواقع تنصدي لحریات الأفراد وحقوقهم العامة، وبذلك تثار مشكلة كبيرة في هذا المجال هي التعارض بين متطلبات الإدارة الحديثة والمحافظة على النظام العام، ومن جهة أخرى بين الاحترام الواجب والضروري للحریات والنشاط الفردية.^{٣١}

الفرع الثاني

خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء

السلطة الإدارية والادارة العامة لا تلتزم فقط باحترام المشروعية المكتوبة أي الواردة في الدستور والقانون أو المراسيم اللائحية، بل تلتزم أيضاً باحترام المبادئ العامة والقواعد التي استقر عليها القضاء الإداري في نطاق رقابته على مشروعية قرارات واعمال الإدارة العامة.^{٣٢}

اذن قرارات الضبط الإداري وإجراءاته هي في الواقع اجراءات ادارية تخضع لجميع قواعد المشروعية التي تحكم كافة القرارات الادارية، وهي من ناحية أخرى تخضع لرقابة القضاء هذا وأن سلطة الضبط الإداري سلطة مقيدة لا مطلقة ويجب ان تكون هدف سلطات الضبط الإداري



حدود سلطات الضبط الإداري وفقاً لمبدأ الشرعية

هو المحافظة على النظام العام، بل يجب أن تتخذ الإجراءات الضرورية، لذلك يقع على عاتق السلطات الضبط الإداري ان توفق بين المحافظة على النظام العام وبين ضمان حرية الافراد^{٣٣}.

اذن من خلال ما تقدم يتبين لنا بأن مراقبة القضاء على اجراءات الضبط الإداري ينصب على:
أ- اهداف الضبط الإداري: يجب أن تتفقد الإدارة بالهدف الذي من اجله قرر المشرع مع هيئات الضبط، هذه السلطات فليس للإدارة تخطي هذا الهدف سواء كان عاماً أو خاصاً، فإذا استخدمت سلطاتها في تحقيق أغراض بعيدة عن حاجة النظام العام، أو سعت إلى تحقيق مصلحة عامة لكن لا تدخل ضمن اغراض الضبط الإداري التي قصدها المشرع، فإن ذلك بعد انحرافاً بالسلطة ويخضع قرار الإدارة الرقابة المختص^{٣٤}.

وان هيئات الضبط الإداري لا يجوز لها استعمال السلطة المنوطة بها لتحقيق غرض آخر، وبعبارة أخرى يقيم القضاء الإداري ولاية على ابطال القرارات التي ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة^{٣٥}.

ب الرقابة على الأسباب: الأسباب هي الدوافع المادية والقانونية التي حملت الإدارة على اتخاذ القرار وعليه ثمة اسباب حقيقية تهدد النظام العام، وبذلك يقرر تدخل الادارة والقضاء هو الذي يقرر مدى جدية هذه الأسباب ومشروعية الاجراءات المفروضة من خلال الوقائع القضائية^{٣٦}. وبناء على ذلك فإن القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بمنع ممارسة نشاط عام منعاً عاماً ومطلقاً غير مشروعة، لأن هدف الضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام، ولا يجوز الغاء الحريات وانما يكتفي بتقييدها، ومن ثم يجب أن يكون الحظر نسبياً، أي أن يكون قاصراً على زمان أو مكان معينين^{٣٧}.

اذن القضاء الإداري هو الذي له الحق بالتأكد من ملائمة الوسيلة لظروف التدخل من عدمه، أي مدى صلاحية تقدير تناسب الاجراء من الحالة ومن تهديدها للنظام العام بمراعاة عدة الشروط منها ان لا يترتب على استعمال الوسيلة المنع الكامل والمطلق للحريات العامة^{٣٨}.

المطلب الثاني

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

ان السلطات التي تتمتع بها سلطات الضبط الإداري في ظروف العادية قد لا تكون كافية لمواجهة الظروف الاستثنائية خطيرة والتي تهدد الامن والنظام العام وتعطيل المرافق العامة ولبيان ذلك سوف نقسم هذا المطلب فرعين كالآتي:

الفرع الأول: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

الفرع الأول

شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

لما كانت نظرية الظروف الاستثنائية تشكل خطراً على حقوق وحریات الأفراد لذلك فقد سعى الفقه في فرنسا إلى وضع شروط لتطبيق هذه النظرية، وتعد هذه الشروط ضوابط تنظم استخدامها، كما تعد ضمانات للأفراد توفر الحماية اللازمة لهم لكفالة حقوقهم وحریاتهم العامة، وهذه الشروط هي:

أولاً - وجود خطر جسيم وحال يهدد المصلحة العامة:

يجب لقيام حالة الضرورة وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة وسلامتها بحيث لا تجدي القواعد القانونية العادية لمواجهته، ومن الممكن أن يكون هذا الخطر داخلياً كالعصيان المسلح أو خارجياً كالحروب، وقد يكون مصدر هذا الخطر الطبيعة مثل الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين، وقد يكون مصدره اقتصادياً كحدوث مجاعة في البلاد.^{٣٩}

ثانياً - استحالة مواجهة الخطر بالوسائل العادية

أي أن تعجز القوانين العادية كما تعجز الوسائل القانونية العادية التي تملكها الإدارة في الأوقات العادية عن مواجهة الخطر، بحيث تستلزم مواجهته إجراءات ووسائل استثنائية.^{٤٠}

ثالثاً - يجب أن يكون الهدف من وراء تصرف الإدارة هو تحقيق الصالح العام:

يشترط للأخذ بالمشروعية الاستثنائية أن يكون هدف الإدارة فيما تتخذه من تصرفات استثنائية هو تحقيق المصلحة العامة، والحفاظ على السير المنتظم للمرافق العامة، والحفاظ على النظام العام، فإذا ما انحرفت الإدارة عن هذا الهدف، كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ويكون عرضة للإلغاء من قبل القضاء، وكذلك التعويض عن الأضرار التي تحيق بالأفراد.^{٤١}

رابعاً - أن تقدر الضرورة بقدرها:

يجب أن تكون ممارسة السلطات الاستثنائية بقدر ما تتطلبه حالة الضرورة، فلا تستخدم الإدارة التدابير الاستثنائية إلا بقدر ما يتطلبه الظرف الاستثنائي، فيجب على هيئات الضبط الإداري أن تتخذ من الإجراءات ما يتناسب في شدته مع تلك الظروف في خطورتها، حتى لو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد الخاصة أو حریاتهم، بشرط أن تقدر الضرورة بقدرها، فإذا تجاوزت الإدارة فيما تتخذه من تدابير وإجراءات حدود الضرورة أصبح تصرفها غير مشروع، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها ذلك، حيث جاء فيه: " ولئن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حينما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيتها، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على

حدود سلطات الضبط الإداري وفقاً لمبدأ الشرعية

حسن تقدير الأمور خصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، فالمناطق والحالات هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة، هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبت جدية الأسباب التي تبرر هذا التدخل، كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية، ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل كان القرار باطلاً.^{٤٢}

خامساً - عدم تجاوز التدابير الاستثنائية مدة قيام الظروف الاستثنائية

يجب على الإدارة العامة عندما تتخذ التدابير الاستثنائية أن تلتزم بالمدة الزمنية التي يوجد فيها الظروف الاستثنائية، فلا تمتد إجراءاتها وتدابيرها خارج الحدود الزمنية للظرف الاستثنائي، بحيث تنتهي تلك التدابير والإجراءات بزوال الظرف الاستثنائي، ويتم العودة من جديد إلى نطاق مبدأ المشروعية العادية، وإلا اعتبر استخدام الإجراءات الاستثنائية بعد زوال الظرف الاستثنائي تصرفاً غير مشروع.^{٤٣}

فإذا ما توافرت الشروط السالفة الذكر، ترتب عليها عدد من الآثار منها: مشروعية بعض الأعمال المخالفة للقوانين في الظروف العادية، كأن تقوم الإدارة في ظل الظرف الاستثنائي بالاعتداء على اختصاص السلطة القضائية فتأمر بحبس بعض الأشخاص تنفيذاً لأمر اعتقال إداري دون صدور حكم قضائي، ومن الآثار أيضاً مشروعية بعض القرارات الإدارية المعيبة بعيب من العيوب التي تصيب القرارات.

الفرع الثاني

سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة ولا تتحمل التردد كالحرب أو الفتنة أو الوباء أو الكوارث، ففي مثل هذه الظروف تعلن حالة الطوارئ لكي تتمكن الحكومة من اتخاذ الإجراءات السريعة الحازمة بما يسمح لها بمواجهة هذه الحالات وأساس ذلك لا يجوز أن يتطلب من الحكومة في مثل هذه الظروف الاستثنائية كما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة.^{٤٤}

ونظام الطوارئ نظام استثنائي من شأنه المساس مباشرة بحقوق الأفراد وحرياتهم التي كفلها الدستور وإباح للمشرع تنظيمها بقانون، ومع ذلك يجد هذا النظام الاستثنائي شدة في نظرية

الظروف الاستثنائية أو نظرية الضرورة ومداها اجازة الحكومة في اتخاذ ما تراه من اجراءات كفيلاً بالمحافظة على سلامة الدولة تحت رقابة القضاء.^{٤٥}

إذ أن نظام الظروف الاستثنائية من شأنه المساس المباشر بحقوق وحرقات الأفراد التي يكفلها الدستور، فلا بد أن يتدخل المشرع ما إذا كان الظروف استثنائياً أم لا، ويتم ذلك باتباع اسلوبين:

١- أن تصدر قوانين تنظم سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الاسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرقاتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء على سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية، ويعيبه ان هناك من الظروف الاستثنائية ما يقع بشكل مفاجئ لا يتحمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة.^{٤٦}

٢- ينص الأسلوب الثاني على وجود قوانين منظمة سلفاً لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها، ويرخص الدستور السلطة التنفيذية بإعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذه القوانين ولا يخفى ما لهذا الأسلوب من عيوب تتمثل في احتمال اساءة الادارة سلطاتها في اعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير أوقاتها للاستفادة بما يمنحه لها المشروع من صلاحيات في تقييد حريات الافراد وحقوقهم.^{٤٧}

ان اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وكثيراً ما تحدث ظروف استثنائية غير عادية مثل الحرب والكوارث الطبيعية أو انتشار وباء، لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في هذه الظروف، ويراقب القضاء الإداري سلطة الضبط في اثناء الظروف الاستثنائية بطريقة مختلفة عن رقابتها في ظل الظروف العادية هذا وسوف ننفر في حديثنا عن حالات اعلان الطوارئ في العراق.^{٤٨}

لا يجوز إعلان حالة الطوارئ إلا في حالات معينة يتعرض لها الأمن والنظام العام للخطر في جميع أرجاء الدولة أو في جزء منها، وقد حدد المشرع العراقي هذه الحالات في قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٥٦:

١- إذا حدث خطر في غارة عدائية أو اعلنت الحرب أو قامت حالة حرب أو اي تهديد بوقوعها.

٢ - اذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له.

٣- اذا حدث وباء عام أو كارثة.

ومن الجدير بالذكر أن للقضاء الإداري دور مهم في الرقابة على قرار السلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ فالقاضي في هذه الظروف يراقب ابتداء قرار اعلان حالة الطوارئ ومن الملاحظ ان مشرع الدستور العراقي قد اخضع هذا القرار الرقابة البرلمان، وذلك من خلال اشتراطه

حدود سلطات الضبط الإداري وفقاً لمبدأ الشرعية

حصول موافقة مجلس النواب بأغلب ثلثي الاعضاء على هذا القرار ولاشك أن هذا الشرط يفرض شكل من الرقابة السياسية لممثلي الشعب على قرار رئيس الوزراء بإعلان حالة الطوارئ وهو أمر مهم حتماً، إلا أنه يعول عليه دائماً لاسيما عندما يكون البرلمان ضعيف أو عندما يمثل رئيس الوزراء الأغلبية المطلقة. لأعضاء البرلمان فتتعدى من الرقابة البرلمانية.^٩

أما في الدستور الحالي فقد نصت المادة (٦ / تاسعاً ب) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، على أن تُعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة». وهذا يعني، أن المشرع العراقي قرر بأن تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبالموافقة عليها في كل مرة من قبل مجلس النواب، وأن تلك المدة هي مدة حتمية بحيث تنتهي حالة الطوارئ من تلقاء نفسها إذا ما استنفذت، إلا إذا تمت الموافقة من قبل مجلس النواب على تمديد مدة إعلان حالة الطوارئ هذا من جانب ؛ ومن جانب آخر فإنّ تمديد إعلان حالة الطوارئ لم يحددها المشرع العراقي في نص المادة المذكورة، ولكن يبدو وكأنّ التمديد ينبغي أن لا يتجاوز مدة ثلاثين يوماً أخرى، ذلك أن هذه المدة هي قيد عام، وهذا القيد يشمل إعلان حالة الطوارئ أول مرة أو أي تمديد آخر لها، ويرجع السبب في ذلك إلى أنه إذا تم تقيد إعلان حالة الطوارئ بهذه المدة، فمن باب أولى أن يتم التقيد بهذا التمديد. أما إذا لم يتم التقيد بتلك المدة من قبل رئاسة الوزراء ممثلة برئيس مجلس الوزراء)، باعتبارها مدة حتمية يتوجب مراعاتها، ففي هذه الحالة يمكن لرئاسة مجلس النواب إثارة المسؤولية السياسية تجاه رئيس مجلس الوزراء نتيجة عدم تقيد بتلك المدة، والتي قد تصل إلى سحب الثقة منه، من جهة ومن جهة أخرى فإن تمديد تلك المدة في حالة أنه استدعت الظروف ذلك، فمن الملاحظ أن الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، وبدلالة نص المادة (٦١) منه، أنه لم يشترط أغلبية الثلثين عند تمديد حالة الطوارئ، إنّما اشترط هذه الأغلبية عند الإعلان عن تلك الحالة فقط، من ثم ليس هناك حاجة إلى موافقة الثلثين على تمديداتها. ونحن نرى أنه طالما تم إعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، فمن باب أولى أن يكون تمديداتها بالأغلبية المطلوبة نفسها.^{١٠}

الخاتمة

أولاً: النتائج

١. سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية سلطات مقيدة وليست تقديرية مطلقة؛ إذ لا يجوز مباشرتها إلا استناداً إلى نص دستوري أو قانوني يحدد أغراضها وأدواتها وحدودها.
٢. مبدأ الشرعية يُعدّ الضمانة الأهم للحد من التعسف والانحراف بالسلطة، سواء من خلال الرقابة القضائية أو الرقابة الإدارية أو الرقابة المجتمعية.



٣. الغاية من سلطة الضبط الإداري ذات طبيعة وقائية، لذلك فإن أي إجراء لا يستهدف صون النظام العام بأركانه الثلاثة (الأمن - الصحة - السكينة)، أو بما استجد من عناصر كحماية البيئة والآداب العامة، يُعدّ فاقداً للمشروعية.

٤. أثبت البحث أن القضاء الإداري في العراق يسهم في رسم حدود الشرعية من خلال مبادئه المستقرة، وأنه يميل إلى تفسير الإجراءات الضبطية تفسيراً ضيقاً يضمن عدم المساس غير المبرر بالحرّيات العامة.

٥. عدم وجود قانون موحد للضبط الإداري في العراق يؤدي إلى تشتت النصوص بين قوانين متعددة، مما يخلق تفاوتاً في الصلاحيات وغموضاً في الرقابة.

ثانياً: التوصيات

١. توحيد النصوص المنظمة للضبط الإداري في قانون خاص يُعرّف الضبط الإداري ويحدد أدواته وإجراءاته وضمائنه، وبما ينسجم مع الدستور العراقي.

٢. تعزيز الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري من خلال توسيع اختصاصات القضاء الإداري وإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها الضبطية.

٣. إصدار تعليمات ومعايير مهنية توضح حدود السلطة التقديرية للإدارة أثناء اتخاذ الإجراءات الوقائية، وتمنع الاجتهادات الفردية التي قد تؤدي إلى تقييد الحقوق دون مبرر.

٤. تدعيم الجانب التدريبي لرجال الضبط الإداري، لا سيما في الجهات الأمنية والبلدية والصحية.

الهوامش

^١ يعرف الضبط الإداري لغة (ضبط الامر يعني انه حدد على وجه الدقة او وقوع العينين ثم القاء اليدين على شخص كان خافيا ويجري البحث عنه فيقال انه ضبط ذلك الشخص او هذا الشيء). المعجم الوسيط (مادة الضبط) مجمع اللغة العربية بالقاهرة، ط الثالثة، الجزء الأول، مطبعة دار المعارف، ١٩٨٠، ص ٥٥٣.

^٢ د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الجزء الأول، ٢٠٠٠، ص ٢٤٥.

^٣ د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٧١.

^٤ د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٥٧٤.

^٥ د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، الجزء الثاني، ٢٠١٠، ص ٨.

^٦ عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدبير الإداري، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٢٣.

^٧ مصطفى ممدوح محمد، الضبط الإداري (الوظيفة الإدارية الشرطة)، مطبعة كلية الشرطة، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٢٩ وما بعدها.

حدود سلطات الضبط الإداري وفقا لمبدأ الشرعية

- ^٨ جبار جمالية، دروس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، ٢٠١٤، ص ١٥٦.
- ^٩ عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٣٩٥، ص ٣٩٥.
- ^{١٠} السعيد سليمان، دور القاضي في حماية الحقوق والحريات، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، ٢٠٠٤، ص ١١.
- ^{١١} سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٠١.
- ^{١٢} علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٢، ص ١٩٣.
- ^{١٣} إسماعيل نجم الدين، القانون الإداري البيئي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٢، ص ٢٨٦ وما بعدها.
- ^{١٤} خليل عليان جاسم، مبدأ شرعية السلطة (بحث)، جامعة ديالى، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠٠٨، ص ٤.
- ^{١٥} محمد طه حسين الحسني، ماهية مبدأ الشرعية والمشروعية(مصادرها)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، العدد ٢٠١٩، ص ١١٢.
- ^{١٦} مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.google.com/url?q=http> تاريخ الزيارة في ٢٠٢٥/١١/١٨.
- ^{١٧} زحل محمد امين، مبدأ الشرعية في النظامين الدستوري والدولي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١٠، ص ١٩.
- ^{١٨} إبراهيم عبد العزيز، شيحا، النظم السياسية الدول والحكمات، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٦، ص ١٠٣.
- ^{١٩} إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدولية والحكمات، مصدر سابق، ص ١٠٤.
- ^{٢٠} هادي محمد عبد الله، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينهما، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، القاهرة، مصر، ٢٠١٥، ص ٧٦.
- ^{٢١} دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥.
- ^{٢٢} عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٣١٤.
- ^{٢٣} محمد علي ال ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٤، ص ٧٦.
- ^{٢٤} عثمان خليل، دستورية القوانين، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، ص ٤٩.
- ^{٢٥} المادة (٥، ١٣، ٤٧) من الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥.
- ^{٢٦} المادة (٤٤، ٣٨، ٣٧) من الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥.
- ^{٢٧} طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٢٠٥.



- ^{٢٨} عاطف محمود، البناء الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٧٥.
- ^{٢٩} عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ١٠١.
- ^{٣٠} عادل السعيد محمد، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٦٠.
- ^{٣١} محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دون ذكر جهة النشر، ١٩٧٨، ص ٧٥ وما بعدها.
- ^{٣٢} محمد رفعت عبد الوهاب، المبادئ العامة للقانون المشروعية في القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ١٠٠٢، ص ١٠٣.
- ^{٣٣} عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢٨٨.
- ^{٣٤} شهاب توما منصور، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ١٩٧٨، ص ١٩٧.
- ^{٣٥} عبد العال السناري، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون ذكر سنة النشر، ص ٤٢٢.
- ^{٣٦} فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٥٣٢.
- ^{٣٧} احمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٨٠.
- ^{٣٨} احمد أنور رسلان، وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٢٢.
- ^{٣٩} سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٤٧٦.
- ^{٤٠} محمد علي الخلائية، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٦، ص ٨٦.
- ^{٤١} محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠١٦، ص ١٣٤.
- ^{٤٢} محمد فوزي، الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري، مصدر سابق، ص ١٣٥.
- ^{٤٣} نفس المصدر أعلاه، ص ١٣٥.
- ^{٤٤} فؤاد العطار، القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٣٥١.
- ^{٤٥} سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٦٠١.
- ^{٤٦} صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في جمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، كلية الحقوق، ١٩٧٤، ص ١١.
- ^{٤٧} رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٠١.
- ^{٤٨} مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ٩٧.
- ^{٤٩} مازن ليلو راضي وحيدر أدهم عبد الهادي، حقوق الانسان وحررياتهم الأساسية، دار قنديل، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٨٩ وما بعدها.
- ^{٥٠} دستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥.

المصادر والمراجع

القران الكريم

أولاً: الكتب

١. إبراهيم عبد العزيز، شيجا، النظم السياسية الدول والحكومات، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٦.
٢. احمد أنور رسلان، وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٣. احمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٠.
٤. إسماعيل نجم الدين، القانون الإداري البيئي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٢.
٥. جبار جميلية، دروس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، ٢٠١٤.
٦. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.
٧. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٨. د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، الجزء الثاني، ٢٠١٠.
٩. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الجزء الأول، ٢٠٠٠.
١٠. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
١١. زحل محمد امين، مبدا الشرعية في النظامين الدستوري والدولي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١٠.
١٢. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٣. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة.
١٤. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣.
١٥. شهاب توما منصور، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، مطبعة سلمان الاعظمية، بغداد، ١٩٧٨.
١٦. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في جمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، كلية الحقوق، ١٩٧٤.
١٧. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
١٨. عادل السعيد محمد، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، ١٩٩٣.
١٩. عاطف محمود، البناء الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٢٠. عبد العال السناري، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون ذكر سنة النشر.
٢١. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦.



٢٢. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.

٢٣. عثمان خليل، دستورية القوانين، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، ص ٤٩

٢٤. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٢.

٢٥. فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٥٣٢.

٢٦. مازن ليلو راضي وحيدر أدهم عبد الهادي، حقوق الانسان وحرياتهم الأساسية، دار قنديل، عمان، ٢٠٠٨.

٢٧. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.

٢٨. محمد رفعت عبد الوهاب، المبادئ العامة للقانون المشروعية في القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ٢٠٠١.

٢٩. محمد علي ال ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٤.

٣٠. محمد علي الخلائية، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٦

٣١. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠١٦.

٣٢. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دون ذكر جهة النشر، ١٩٧٨.

٣٣. مصطفى ممدوح محمد، الضبط الإداري (الوظيفة الإدارية الشرطة)، مطبعة كلية الشرطة، القاهرة، ٢٠٠١.

٣٤. المعجم الوسيط (مادة الضبط) مجمع اللغة العربية بالقاهرة، ط الثالثة، الجزء الأول، مطبعة دار المعارف، ١٩٨٠.

٣٥. هادي محمد عبد الله، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينهما، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، القاهرة، مصر، ٢٠١٥.

ثانيا: الرسائل والاطاريح

١. عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدبير الإداري، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، الجزائر، ٢٠٠٧.

ثالثا: البحوث والمجلات

١. خليل عليان جاسم، مبدأ شرعية السلطة (بحث)، جامعة ديالى، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠٠٨.

٢. السعيد سليمان، دور القاضي في حماية الحقوق والحريات، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري كلية الحقوق، ٢٠٠٤.

٣. عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٤.

٤. محمد طه حسين الحسني، ماهية مبدأ الشرعية والمشروعية (مصادرها)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، العدد ١، ٢٠١٩.

٥. مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي: <https://www.google.com/url?q=http> تاريخ الزيارة في ٢٠٢٥/١١/١٨.

رابعا: الدساتير

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

Sources and References

The Holy Quran

I. Books

١. Ibrahim Abdel Aziz Shiha, *Political Systems: States and Governments*, 1st ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2006.
٢. Ahmed Anwar Raslan, *Treatise on Administrative Law*, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1998.
٣. Ahmed Medhat Ali, *The Theory of Exceptional Circumstances (A Comparative Study)*, General Egyptian Book Organization, Cairo, 2000.
٤. Ismail Najm al-Din, *Environmental Administrative Law*, 1st ed., Al-Halabi Legal Publications, Beirut, Lebanon, 2012.
٥. Jabbar Jamaliya, *Lectures on Administrative Law*, 1st ed., Click Publications, Algeria, 2014.
٦. Dr. Suleiman Al-Tamawi, *A Concise Treatise on Administrative Law: A Comparative Study*, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
٧. Dr. Maged Ragheb Al-Helou, *Administrative Law*, University Publications House, Alexandria, 2006.
٨. Dr. Mohamed Fouad Abdel-Basset, *Administrative Law*, Al-Fath for Printing and Publishing, Alexandria, Part II, 2010.
٩. Dr. Mustafa Abu Zeid Fahmy, *An Intermediate Treatise on Administrative Law*, University Publications House, Alexandria, Part I, 2000.
١٠. Ramadan Mohamed Battikh, *An Intermediate Treatise on Administrative Law*, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1997.
١١. Zuhail Mohamed Amin, *The Principle of Legality in Constitutional and International Systems*, 1st Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2010.
١٢. Sami Gamal El-Din, *Fundamentals of Administrative Law*, Munsha'at Al-Ma'aref, Alexandria, 2004.
١٣. Sulayman Muhammad al-Tamawi, *Political Systems and Constitutional Law*, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
١٤. Sulayman Muhammad al-Tamawi, *A Concise Treatise on Administrative Law*, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1973.
١٥. Shihab Toma Mansour, *Administrative Law (A Comparative Study)*, Part I, Salman Al-A'zamiyah Press, Baghdad, 1978.
١٦. Sabih Bashir Maskouni, *Administrative Judiciary in the Libyan Arab Republic*, Benghazi University Publications, Faculty of Law, 1974.
١٧. Tu'aymah al-Jurf, *The Principle of Legality and the Parameters of Administrative Subjection to the Law*, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1986.





١٨. Adil al-Sa'id Muhammad, *Administrative Policing and Its Limits*, Al-Tubji Commercial Presses, Cairo, 1993.
١٩. Atef Mahmoud, *A Concise Outline of Administrative Law*, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1991.
٢٠. Abd Al-Aal Al-Sanari, *Administrative Law*, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, n.d.
٢١. Abd Al-Ghani Basyouni, *Administrative Law*, Munsha'at Al-Ma'arif, Alexandria, 1996.
٢٢. Abd Al-Karim Alwan, *Political Systems and Constitutional Law*, 1st ed., Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, Jordan, 2009.
٢٣. Othman Khalil, *The Constitutionality of Laws*, 1st ed., 2002, p. 49.
٢٤. Alaa El-Din Ashi, *Introduction to Administrative Law*, Dar Al-Huda for Printing, Publishing, and Distribution, Algeria, 2012.
٢٥. Fouad Al-Attar, *Administrative Law*, 1st ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1976, p. 532.
٢٦. Mazen Lilo Radhi and Haidar Adham Abd Al-Hadi, *Human Rights and Fundamental Freedoms*, Dar Qandeel, Amman, 2008.
٢٧. Mazin Lilo Radi, *Administrative Law*, 1st ed., University of Duhok Press, 2010.
٢٨. Mohamed Rifaat Abdel-Wahab, *General Principles of Law: Legality in Administrative Law*, Al-Dar Al-Jami'iyya, Beirut, Lebanon, 2001.
٢٩. Mohamed Ali Al-Yassin, *Constitutional Law and Political Systems*, 1st ed., Al-Ma'arif Press, Baghdad, 1964.
٣٠. Mohamed Ali Al-Khalaliya, *Administrative Law*, 3rd ed., Dar Al-Thaqafa, Amman, 2016.
٣١. Mohamed Fawzi Nuwayji, *Theoretical and Practical Aspects of Administrative Regulation*, 1st ed., Dar Al-Fikr wal-Qanun, Mansoura, Egypt, 2016.
٣٢. Mahmoud Helmy, *A Summary of the Principles of Administrative Law*, [Publisher not stated], 1978.
٣٣. Mustafa Mamdouh Mohamed, *Administrative Regulation (The Administrative Function: Police)*, Police College Press, Cairo, 2001.
٣٤. *Al-Mu'jam al-Wasit* (Entry: *al-ḍabt*), Academy of the Arabic Language in Cairo, 3rd Edition, Vol. 1, Dar Al-Ma'aref Press, 1980.
٣٥. Hadi Muhammad Abdullah, *The Balance of Powers and the Constitutional Limits Between Them*, 1st Edition, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Cairo, Egypt, 2015.

II. Theses and Dissertations

١. Omar Bouqrit, *Judicial Review of Administrative Management*, Master's Thesis, Mentouri University, Algeria, 2007.

III. Research Papers and Journals

١. Khalil Alayan Jasim, *The Principle of the Legitimacy of Authority* (Research Paper), University of Diyala, College of Law and Political Science, 2008.
٢. Al-Said Sulaimani, *The Role of the Judge in Protecting Rights and Freedoms* (Master's Thesis), Mouloud Mammeri University, Faculty of Law, 2004.
٣. Atef Al-Banna, *Treatise on Administrative Law*, Journal of Law and Economics (for Legal and Economic Research), Issue 4.
٤. Mohammed Taha Hussein Al-Hasani, *The Nature of the Principles of Legality and Legitimacy (Their Sources)*, Journal of Legal Sciences, College of Law, Issue 1, 2019.
٥. Article published on the following website:
<https://www.google.com/url?q=http> (Accessed on November 18, 2025).

Fourth: Constitutions

١. Constitution of the Republic of Iraq of 2005