

محاضرات القانون الإداري / الفصل الثاني
السنة الدراسية (٢٠١٧-٢٠١٨)

النشاط الإداري

لاشك ان النشاط الإداري الذي تقوم به السلطة الإدارية يختلف باختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية وباختلاف الفلسفة السياسية التي تتبناها الدولة. فقد كانت وظيفة الإدارة في الدولة الحارسة مقتصرة على إدارة القدر الضروري اللازم لحماية الأفراد ، وبعد ان ازداد تدخل الدول في الوقت الحاضر نتيجة لشيوع الأفكار الاشتراكية ، تنوعت صور تدخل الدولة في مختلف أوجه النشاط الفردي. ومن ابرز مظاهر تدخل الدولة في النشاط الإداري ، هو ممارستها للضبط الإداري .

الضبط الإداري

للضبط الإداري مفاهيم عدة وهي :-

الضبط بمعناه الواسع // هو مجموعة الإجراءات التي تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام في المجتمع وضمان سلامتها وكيانها واستقرارها وأمنها وتوفير الخدمات اللازمة لمواطنيها من اجل تحقيق الصالح العام .

الضبط بمعناه الضيق // وهو النشاط الذي تباشره الهيئات الإدارية وتمس به حريات الأفراد ونشاطهم الخاص لغرض استتباب الأمن وصيانة النظام العام وإعادةه الى ماكان عليه دون اضطراب او خلل .

المعنى الوظيفي (المادي) للضبط الإداري // وهو النشاط الذي تباشره الهيئات الإدارية المختصة والتي تستهدف من خلاله كفالة النظام العام وحمايته.

المعنى العضوي للضبط الإداري // ويقصد به الهيئات الإدارية التي تتولى المحافظة على النظام العام بعناصره .

النظام العام :- هو مجموع المصالح المحمية المعترف بها كحاجات أساسية لحماية المجتمع وتضم في الفقه الإداري موضوعات الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والأخلاق والآداب العامة .

محاضرات القانون الإداري / الفصل الثاني
السنة الدراسية (٢٠١٧-٢٠١٨)

أنواع الضبط الإداري؛-

- ١- الضبط الإداري العام
- ٢- الضبط الإداري الخاص

مقارنة بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

أوجه الشبه بين الضبط الإداري الخاص والعام

- ١- كلاهما من أنواع الضبط الإداري .
- ٢- كلاهما يمارس من قبل الهيئات الإدارية المختصة.
- ٣- كلاهما يستند الى قواعد قانونية .

أوجه الاختلاف بين الضبط الإداري العام والخاص

- ١- الضبط الإداري الخاص // يستهدف حماية النظام العام بطريقة معينة في ناحية من نواحي النشاط الفردي من خلال محورين الأول سلطات الضبط الإداري من حيث تنظيم طائفة معينة من الناس كقوانين مزاولة المهن وإقامة الأجانب ، أما المحور الثاني فيتمثل بتنظيم نشاط الأفراد مثل قانون المرور الخاص.
- ٢- الضبط الإداري العام // هو مجموع السلطات المخولة لهيئات الضبط الإداري بقصد تقييد حريات الأفراد من اجل المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية (الأمن والصحة والسكينة والأخلاق العامة).

محاضرات القانون الإداري / الفصل الثاني
السنة الدراسية (٢٠١٧-٢٠١٨)

مقارنة بين الضبط الإداري والضبط القضائي

أوجه الشبه //

- ١- كلاهما يستند الى نصوص تشريعية .
- ٢- كلاهما يستهدف حماية النظام العام وصيانتته .

أوجه الاختلاف

<u>الضبط الإداري</u>	-	<u>الضبط القضائي</u>
١- تمارسه السلطة التنفيذية		١- تمارسه السلطة القضائية
٢- وظيفته مقتصرة على مراقبة نشاط الأفراد		٢- وظيفته البحث عن الجرائم
٣- إجراء احترازي (وقائي) يتم قبل وقوع الفعل		٣- إجراء علاجي بعد وقوع الفعل

أغراض الضبط الإداري

- ١- الأمن العام
- ٢- الصحة العامة
- ٣- السكينة العامة والآداب والأخلاق العامة .

وسائل وأساليب الضبط الإداري

للإدارة وسائل وأساليب قانونية تستطيع من خلالها مباشرة اختصاصاتها في مجال

الضبط الإداري تتلخص بما يأتي :-

- ١- الأنظمة والتعليمات
- ٢- القرارات الفردية
- ٣- استخدام القوة

محاضرات القانون الإداري / الفصل الثاني
السنة الدراسية (٢٠١٧-٢٠١٨)

هيئات الضبط الإداري

ويقصد بها تلك الهيئات التي تتمتع بمقتضى نصوص الدستور أو القانون بصلاحيه ممارسة وسائل الضبط الإداري .

في الفقه الفرنسي يميز الفقه بين الهيئات التي تختص بإصدار القرارات التنظيمية وبين الهيئات التي تتولى تطبيق تلك القرارات .

اما في العراق فان هيئات الضبط الإداري تتمثل بالحكومة المركزية المتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ووزير الداخلية والوزراء والذين يتولون حماية النظام العام عن طريق تنظيم تشريعي موحد يسري على الهيئات المركزية والمحلية في نفس الوقت والذين يباشرون سلطات استثنائية في نطاق الضبط الإداري ، أما الضبط الإداري المحلي فيختص به ممثلي الحكومة المركزية في المحافظات وهم المحافظ والقامقام ومدير الناحية كلا في حدود اختصاصه وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

القيود التي ترد على حرية الضبط الإداري

اولا // مبدأ المشروعية

ويعنى بذلك ان كافة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية لا بد من ان تخضع لمبدأ المشروعية لتحقيق النظام العام في المجتمع ، على اعتبار ان الحرية هي القاعدة والقيود هو الخضوع للمبادئ والقواعد القانونية .

ثانيا // خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء .

تخضع إجراءات الضبط الإداري الى جميع قواعد المشروعية التي تحكم القرارات الإدارية وكذلك الرقابة القضائية وذلك من خلال المحاور الآتية :-

١- الرقابة على الأهداف // وتتم من خلال الرقابة على تحقيق هيئات الضبط الإداري هدفها في الحفاظ على النظام العام وصيانتة من أي اضطراب أو خلل.

محاضرات القانون الإداري / الفصل الثاني
السنة الدراسية (٢٠١٧-٢٠١٨)

- ٢- الرقابة على الأسباب // وتتمثل من خلال التأكد من ان هيئات وسلطات الضبط الإداري اعتمدت على أسباب او وقائع قانونية ومادية دفعتها الى اتخاذ القرارات الخاصة بتقييد حرية الأفراد وحماية النظام العام
- ٣- الرقابة على الوسائل //وتتمثل الرقابة على مشروعية الوسائل التي تستخدمها هيئات الضبط الإداري وعلى ملائمة تلك الوسيلة المستخدمة لمواجهة التهديد خطير للمن والنظام العام .

اتساع نطاق إجراءات الضبط الإداري

وتتضمن ما يأتي //

أولاً // اتساع نطاق إجراءات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية // قد تحدث ظروف استثنائية خطيرة تهدد الأمن والنظام العام مثل التهديد بحرب خارجية او اضطرابات داخلية والفتن والتمرد والعصيان والأزمات الاقتصادية أو الظروف الطبيعية او بيئية كالفيضانات والأعاصير والجفاف والزلازل والأوبئة والأمراض .

ثانياً // الاحكام العرفية وحالة الطوارئ

أوجه الشبه بين الاحكام العرفية وحالة الطوارئ

- ١- كلاهما نظام قانوني استثنائي
- ٢- كلاهما يبرر لسلطات الضبط الإداري التوسع في سلطاتها وصلاحياتها لمواجهة الظروف الطارئة .

محاضرات القانون الإداري / الفصل الثاني
السنة الدراسية (٢٠١٧-٢٠١٨)

أوجه الاختلاف بين الاحكام العرفية وحالة الطوارئ

حالة الطوارئ	الاحكام العرفية
١- تعلن في حالة حدوث اضطرابات داخلية	١-تعلن في حالة حرب او التهديد بوقوعها
٢- تكون الظروف الطارئة اخف مما في الاحكام العرفية	٢-تكون الظروف الطارئة شديدة
٣-تكون القيود اخف مما هي عليه في الاحكام العرفية	٣-تكون القيود المفروضة على الحريات العامة اشد واطغر .
٤- تبقى السلطة مدنية محتفظة بصلاحياتها	٤-انتقال الاختصاصات من السلطة المدنية الى سلطة عسكرية
٥- تبقى المحاكم المدنية هي المختصة بالبت .	٥-تشكيل محاكم عسكرية للبت في المخالفات

محاضرات القانون الإداري / الفصل الثاني
السنة الدراسية (٢٠١٧-٢٠١٨)

النشاط الإداري

المرفق العام

مفهوم المرفق العام //

للمرفق العام تعاريف ومفاهيم عدة تمثل بما يأتي //

المفهوم العضوي او الشكلي // ويقصد به الهيئة أو المنظمة أو الجهاز الذي يرتبط بالإدارة ارتباطاً عضوياً ويزاول النشاط الإداري والذي تهدف من خلاله تحقيق الصالح العام .

المفهوم المادي او الموضوعي // ويقصد به النشاط الذي تقوم به الدولة أو إحدى الهيئات العامة وتهدف من خلاله إلى تلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة .

عناصر المرفق العام

للمرفق العام عناصر عدة تتلخص بما يأتي //

- ١- انه نشاط تمارسه الأشخاص العامة أو إلهيات أي يصدر من الهيئة العامة وعلى شكل مشروع .
- ٢- ان يكون الهدف من هذا النشاط تحقيقي المصلحة العامة ، فالمصلحة العامة هي سبب وجوده وإنشائه
- ٣- ان يتمثل هذا النشاط الذي يستهدف الصالح العام بإشباع الحاجات العامة وهي الحاجات التي يشترك في طلبها جميع أفراد المجتمع .
- ٤- ان تقدر السلطة العامة ضرورة توليها هذا النشاط بصورة مباشرة أو غير مباشرة .

محاضرات القانون الإداري / الفصل الثاني
السنة الدراسية (٢٠١٧-٢٠١٨)

أنواع المرافق العامة

تنقسم المرافق العامة الى أنواع مختلفة بسبب تنوع موضوع نشاطها او طبيعة هذا النشاط

وتتمثل بما يأتي //

١ المرافق العامة الإدارية

٣- المرافق العامة الاقتصادية

٤- المرافق العامة المهنية

المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرفق العام

ان المرافق العامة تخضع الى مجموعة من المبادئ العامة التي استخلصها الفقه الإداري

لاعتبارها من الضرورات الجوهرية للمرفق العام وتتلخص تلك المبادئ بما يأتي //

١- سير المرفق العام بانتظام واستمرار // وتترتب على هذا المبدأ نتائج عدة تتمثل ب أ-

تحريم إضراب الموظفين ب- وتنظيم استقالة الموظفين . ج- نظرية الظروف

الطارئة .

٢- من المبادئ الأخرى مبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة // اذا تقوم السلطة

الإدارية بتنظيم وإدارة المرفق العام من تحديد الوسيلة التي يؤمن سيرها تحقيق أهدافها

وتحقيقي المصلحة العامة ومن أهم النتائج المترتبة على هذا المبدأ هي :-أ- تعديل مركز

الموظفين العموميين ب- تعديل العقود الإدارية ج- اثر مواكبة المرفق العام

للظروف المستجدة على حقوق المنتفعين .

٣- مبدأ مساواة الأفراد في الانتفاع بخدمات المرفق العام // يعد هذا المبدأ من المبادئ

العامة في القانون . ويعني مساواة الأفراد في المعاملة دون تمييز ومساواتهم في الانتفاع

بالخدمات التي توفرها الدولة ويجد أساسه في النصوص الدستورية ، وهذا ما أشار إليه

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٤) " العراقيون متساوون أمام القانون

محاضرات القانون الإداري / الفصل الثاني
السنة الدراسية (٢٠١٧-٢٠١٨)

دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية أو الأصل او اللون او الدين او المذهب او
الوضع الاقتصادي "
كما نص الدستور العراقي أيضا في المادة (١٦) منه الى ان " تكافؤ الفرص حق مكفول
لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك ."

طرق إدارة المرافق العامة

- يترتب على تنوع المرافق العامة وعلى طبيعة النشاط الذي تقوم به اختلاف طرق إدارتها بما
يتلائم ومقتضيات الظروف السياسية والاقتصادية والتقنية ، وعلى ذلك فقد تعددت طرق
إدارة المرافق العامة .واهم تلك الطرق //
- ١- الإدارة المباشرة // وهذه هي الطريقة التقليدية في إدارة المرافق العامة ومؤداها ان تأخذ
الدولة او احد أشخاص القانون العام على عاتقها إدارة المرفق العام مباشرة نظرا
لأهميتها في تحقيق أهدافها الدولة بوجه عام كمرفق الدفاع ومرفق القضاء .
- ٢- المؤسسة العامة // وهي عبارة عن هيئة عامة تشنؤها الدولة وتمنحها الشخصية
المعنوية وقدر من الاستقلال المالي والإداري وتعد بذلك صورة من صور اللامركزية
المرفقية .
- ٣- التزام المرافق العامة // قد تلجأ الدولة الى الاستعانة بالمشروعات الفردية في مباشرة
النشاط الإداري ومن ابرز مثال على ذلك قيام الأفراد والمشروعات الخاصة في مباشرة
وإدارة المرافق العامة بقصد تنظيم وإدارة مرفق عام من طبيعة اقتصادية ولمدة محددة
من الزمن وعن طريق أموال الملتزم وعماله.