IJHER International Journal of Humanities and Educational Research
ISSN: 2757-5403
Volume 5, Issue 6, December 2023

Received: 26/08/2023 **Accepted:** 26/10/2023 **Published:** 01/12/2023

THE ROLE OF ADMINISTRATIVE REGULATORY AUTHORITIES IN PROTECTING ANTIQUITIES

Sara Abdullah HUSSAIN[1]

Dr, Al-Bayan University, Iraq

Abstract

The study focuses on examining the role played by administrative regulatory authorities in protecting antiquities. The administration prioritizes the conservation and protection of antiquities as they are considered a financial and cultural wealth that falls under public funds. Due to their financial significance, illegal trade of antiquities and unauthorized construction near or within archaeological sites emerged as issues. To address this, the administration has resorted to issuing regulatory decisions to protect these antiquities and archaeological areas, imposing bans on construction, agriculture, and residency within these sites, utilizing its administrative regulatory powers.

The main question addressed in the study is: What is the role of administrative regulatory authorities in protecting antiquities? To answer this question, the study employs a descriptive-analytical method, as well as a comparative approach.

The study is divided into two main sections. The first section explores the nature of administrative regulation, discussing its concept and objectives. In the second section, the focus is on the means of administrative regulation in protecting antiquities, including the regulatory methods and protective measures employed by the administrative regulatory authorities.

The researcher arrived at several conclusions, with the most important one being that administrative regulation is an administrative activity carried out by the executive authority, using its privileges of public authority, regulatory rules, and individual measures to restrict public freedoms and private activities, with the aim of protecting and preserving public order. The study also provided significant recommendations, with one of the most crucial being the need to take strict measures regarding the protection of antiquities due to their immense historical and cultural value.

Key words: Antiquities; Administrative Regulatory.

http://dx.doi.org/10.47832/2757-5403.23.8

[1] sara.a@albayan.edu.iq

دور سلطات الضبط الإداري في حماية الآثار

سارة عبدالله حسين

د، جامعة بيان، العراق

الملخص

تقوم الدراسة على بيان الدور الذي تقوم به سلطات الضبط الإداري في حماية الأثار ويعد الاهتمام بالآثار وحمايتها من أولوية اهتمام الإدارة باعتبارها ثروة مالية وحضارية تدخل ضمن الأموال العامة، ونظرا لأهميتها المالية ظهرت التجارة الغير مشروعة للآثار، وكذلك البناء في الأماكن الأثرية أو بقربها بدون ترخيص. على هذا الأساس لجأت الإدارة إلى إصدار قرارات ضبطية لأجل حماية هذه الآثار والمناطق الأثرية وحظر أعمال البناء والزراعة، وكذلك الإقامة في المواقع الأثرية من خلال السلطة التي تتمتع بها الإدارة ويبدو جليا دور الإدارة في مجال الحماية من خلال سلطة الضبط الإداري ويتمثل السؤال الرئيسي في: ما هو دور سلطات الضبط الإداري في حماية الأثار؟، وللإجابة على هذا التساؤل تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي، وكذلك المقارن.

ولتحقيق أهداف الدراسة تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين في الأول ماهية الضبط الإداري وتناولنا خلاله مفهوم وأهداف الضبط الإداري، وفي الثاني وسائل الضبط الإداري في حماية الأثار، وتناولنا خلاله وسائل الضبط الإداري، ووسائل الحماية المستخدمة في حماية الأثار من قبل سلطات الضبط الإداري، وفي النهاية توصل الباحث إلى عدة نتائج وكانت أهمها أن الضبط الإداري هو نشاط إداري تمارسه السلطة التنفيذية وتقرر بما لها من امتيازات السلطة العامة القواعد التنظيمية والتدابير الفردية لتقيد الحريات العامة والأنشطة الخاصة لتنظيم ممارسة الأفراد لهذه الحريات والأنشطة بهدف حماية وصيانة النظام العام وإلى أهم التوصيات وكان أهمها العمل على إتخاذ الإجراءات الصارمة فيما يتعلق بحماية الأثار، لما لها من أهمية هذه الأثار.

الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط الإداري، الآثار.

المقدمة

من المبادئ المعترف بها للفقه والفقه أن الدولة يجب أن تمارس الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية التي تمارسها السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، وهو مبدأ لم يعد موجوداً في الوقت الحاضر، فصل صارم أو كامل، لأن هذا تقسيم مرن يتطلب التعاون بين الجهات المذكورة أعلاه تحت السيطرة المتبادلة بينهما.

وضمن نطاق الوظيفة التي تمارسها السلطة التنفيذية، فإن على الجهة الإدارية القيام بالنشاط الإداري، والذي يتمثل عادة بمظهرين، أولهما يتجسد في اشباع حاجات الأفراد العامة، من خلال إنشاء المرافق العامة وأدارتها، سواء تم

ذلك النشاط من قبل الجهة الإدارية لوحدها ام بالاشتراك مع الأفراد. وثانيهما يتجلى في تنظيم النشاط الفردي لغرض المحافظة على النظام العام أو اعادته لنصابه عند اختلاله، وذلك ما يعرف بنشاط الضبط الإداري.

وتُعد وظيفة الضبط الإداري من الوظائف القديمة، التي تمارسها الجهة الإدارية المختصة، لغرض تحقيق الامن واستتاب النظام داخل المجتمع، اذ يترتب على عدم القيام بهذه الوظيفة ان تعم الفوضى والاضطراب بالشكل الذي يؤدي إلى الاخلال بتوازن المجتمع ذاته.

وينظر لفكرة الضبط الإداري، باعتبارها ظاهرة اجتماعية وقانونية بذات الوقت، فهي ظاهرة اجتماعية، كونها مرتبطة ارتباطاً مباشراً بحياة أفراد المجتمع الذين يجدون فيها وسيلة فعالة في تحقيق امن واستقرار الجماعة، كما انها ظاهرة قانونية، باعتبار ان الجهة الإدارية المختصة بممارسة هذه الوظيفة، انما تركن إلى القانون في تحقيق الغاية منها والمتمثلة بالمحافظة على النظام العام، وذلك من خلال اقامة التوازن بين المصلحة العامة من جهة واحترام حقوق الأفراد وحرياتهم العامة من جهة اخرى، على اعتبار انه اذا كانت سلطة الضبط الإداري بحاجة لقانون تعمل في نطاقه وتتقيد بأحكامه، فان القانون بحاجة إلى سلطة تعمل على تنفيذه، وتكفل له القدسية والاحترام، وذلك كله من اجل تحقيق الاستقرار لأمن المجتمع، وهذا ما يظهر التلازم بين السلطة والقانون، وارتباطهما بالمجتمع ذاته.

مشكلة الدراسة:

يعد الاهتمام بالآثار وحمايتها من أولوية اهتمام الإدارة باعتبارها ثروة مالية وحضارية تدخل ضمن الأموال العامة، ونظرا لأهميتها المالية ظهرت التجارة الغير مشروعة للآثار، وكذلك البناء في الأماكن الأثرية أو بقربها بدون ترخيص. على هذا الأساس لجأت الإدارة إلى إصدار قرارات ضبطية لأجل حماية هذه الآثار والمناطق الأثرية وحظر أعمال البناء والزراعة، وكذلك الإقامة في المواقع الأثرية من خلال السلطة التي تتمتع بها الإدارة ويبدو جليا دور الإدارة في مجال الحماية من خلال سلطة الضبط الإداري، وعليه تثير هذه الدراسة سؤال رئيسي فيما هو دور سلطات الضبط الإداري في حماية الأثار؟ وللإجابة على هذا التساؤل لابد من الإجابة على عدة تساؤلات تتمثل فيما يلي:

1. ما المقصود بالضبط الإداري؟
2. ما هي اهداف الضبط الإداري؟
3. ما هي وسائل الضبط الإداري؟
4. ما هي وسائل الضبط الإداري المستخدمة للمحافظة على الأثار؟

أهمية الدراسة:

ترجع أهمية الدراسة إلى أهمية الموضوع، حيث أن وظيفة الضبط الإدارية هي من أهم الوظائف الإدارية التي تؤديها الإدارة وتؤثر على الأفراد في حقوقهم وحرياتهم الشخصية. حيث تهدف إلى تنظيم ممارسة الناس لحرياتهم وجوانب من أنشطتهم.

أهداف الدراسة:

تقوم الدراسة على بيان الدور الذي تقوم به سلطات الضبط الإداري في حماية الأثار ولتحقيق هذا لابد من تحقيق عدة اهداف تتمثل فيما يلي:

1. بيان المقصود بالضبط الإداري.
2. إبراز اهداف الضبط الإداري.
3. التعرف على وسائل الضبط الإداري.
4. توضيح وسائل الضبط الإداري المستخدمة للمحافظة على الأثار.

منهجية الدراسة:

تقوم الدراسة على اتباع المنهج التحليلي الوصفي في وصف موضوع الدراسة وتحليل النصوص القانونية واحكام المحاكم ذات العلاقة بموضوع الدراسة للوصول إلى النتائج والتوصيات السديدة ذات العلاقة بموضوع الدراسة.

هيكلية الدراسة:

المبحث الاول: ماهية الضبط الإداري.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري.

المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري في حماية الأثار.

المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري.

المطلب الثاني: وسائل الحماية المستخدمة في حماية الأثار من قبل سلطات الضبط الإداري.

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري

إن لسلطة الضبط الإداري أهمية بالغة، لكونها تتدخل في مفاصل حياة المجتمع فهي تهدف إلى حماية النظام العام في الدولة، ونظام الدولة وكيانها السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وبذلك فهي تحمي المجتمع من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه وصحته وسكينته بما تفرضه من قرارات وأوامر تنفذ قصراً على ذوي الشأن.

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري

ولم يوضح المشرع العراقي تعريف الرقابة الإدارية. نصت المادة 18 من قانون وزارة الداخلية رقم 183 لسنة 1980 على (تحافظ الإدارة العامة للشرطة على النظام العام وتساهم في تعزيز الأمن العام ومكافحة الجريمة من خلال تطبيق الأساليب والوسائل العلمية والتكنولوجية). وهذا ما أكدته المادة (19) من ذات القانون والتي نصت على أن (المديرية العامة للأمن تتولى الحفاظ على أمن البلاد وأمنها الداخلي).

"وإزاء عدم تحديد المشرع لماهية الضبط الإداري كان لزاماً على الفقه أن يقوم بوضع تعريف للضبط الإداري وفي هذا المجال لم يتفق الفقه على تعريف محدد للضبط الإداري، بل اختلف في هذا الصدد اختلافاً كبيراً ويرجع ذلك إلى تباين النظرة إلى وظيفة الضبط الإداري

فقد رأي فقهي بأنه: " مجموعة من القواعد التي تفرضها السلطة العامة على الناس بشكل عام في حياتهم اليومية أو على تنفيذ أنشطة معينة من أجل الحفاظ على النظام العام، أي من أجل التنظيم الوقائي للمجتمع".(توفيق شحاته.1955)

عرفه أخر بأنه: " الوظيفة الحيادية للسلطة العامة، التي تهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع بالإكراه وفقًا للقانون ". (محمود سعد الدين الشريف.1962)

وعرفه الطماوي بأنه: " حق الإدارة في فرض قيود على المواطنين تقيد حرياتهم من أجل حماية النظام العام ".(سليمان الطماوي.1984)

وهناك عدة تعريفات للفقهاء وهي على النحو التالي:

1. محمود عاطف البنا عرفه بأنه: " الأنشطة التي تقوم بها الهيئات الإدارية، والتي ترد في تعريف الأنشطة الخاصة لحماية النظام العام ".(محمود عاطف البنا.1984)
2. محمد مرغني خيري عرفه بأنه: " السلطة المعترف بها للإدارة، مما يسمح لها بحماية النظام العام في المجتمع ".(محمد مرغني خيري.1982)
3. بكر القباني عرفه بأنه: " مدلول عام يتمثل في إخضاع النشاط الفردي والحريات الشخصية لتنظيم وقائي غايته تحاشي الإخلال بالنظام العام، وذلك في حدود القوانين".(بكر القباني.1985)
4. محمد أنس جعفر عرفه بأنه: " مجموعة من القواعد والإجراءات التي تتبناها الإدارة باستخدام امتيازات السلطة العامة بغرض تمكين الناس من ممارسة حقوقهم وحرياتهم من أجل الحفاظ على النظام العام في الدولة، ويتم تنفيذها إما في إطار قانوني أو الإجراءات العادية".(محمد أنس جعفر.1984)

5. طعيمه الجرف عرفه بأنه: " مجموعة من الأوامر والمحظورات والتوجيهات التي تفرضها السلطات العامة، والتي تلزم الأفراد لتنظيم حياتهم العامة أو فيما يتعلق بتنفيذ بعض الأنشطة من قبلهم من أجل الحفاظ على النظام العام في المجتمع. ". (طعيمه الجرف.1978)

6. سعاد الشرقاوي عرفته بأنه: " مجموعة الإجراءات التي تقوم بها الإدارة من جانب واحد بهدف الحفاظ على النظام العام أو استعادة النظام في حالة انتهاكها، وبالتالي يتم تحديد تعريف الرقابة الإدارية من خلال الغرض منها، وهو حماية النظام العام".(سعاد الشرقاوي.1984)

وعليه يرى الباحث أن الضبط الإداري هو نشاط إداري تمارسه السلطة التنفيذية وتقرر بما لها من امتيازات السلطة العامة القواعد التنظيمية والتدابير الفردية لتقيد الحريات العامة والأنشطة الخاصة لتنظيم ممارسة الأفراد لهذه الحريات والأنشطة بهدف حماية وصيانة النظام العام.

المطلب الثاني

أهداف الضبط الإداري

للرقابة الإدارية عدة أغراض تتمثل في حماية السلامة العامة، والصحة العامة، والإسكان العام، والتأكد من عدم إزعاجهم(موسى بن جعفر حسن.2003)

ذهب غالبية الفقه إلى أن للضبط الإداري مجموعة من الأهداف أو الأغراض وهي حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة (عماد حسين عبد الله.2004-2005)

ويرى الفقه أنه ليس للضبط الإداري سوى هدف وحيد ألا وهو حماية النظام العام، ووقايته من الأخطار والانتهاكات التي تهدده سواء من خلال منع هذه الانتهاكات قبل وقوعها بالفعل أو من خلال الحد من آثارها إن وقعت ومن ثم إعادة الاستقرار إلى وضعه الطبيعي، وتمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري متى وجدت ذلك ضرورياً ولو لم ينص القانون على إجراء معين لمواجهه هذا الانتهاك أو الإخلال.(هاني عبد الرحمن غانم.2019)

يعتبر النظام العام فكرة تختلف باختلاف الزمان والمكان، وما يعتبر مخالفاً للنظام العام في وقت معين وفي مكان معين لا يمكن اعتباره كذلك في وقت آخر وفي أماكن أخرى، كما يختلف باختلاف الفلسفات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، لذلك أجمع الفقه على ضرورة ربط فكرة النظام العام بالمصلحة العامة العليا، إلا أن معظم الفقه يتفق على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أهداف أو الأهداف: السلامة العامة والصحة العامة والنظام العام،(وليد عبد الرحمن مزهر.2020)

أما القضاء فقد وسع من هذه الأهداف ليضيف هدفا رابعا هو المحافظة على الآداب العامة، وهذا الأمر ينسجم مع طبيعة المجتمعات العربية والإسلامية ومنها المجتمع العراقي.

أولاً: المحافظة على الأمن العام

تعتبر السلامة العامة العنصر الأول من عناصر النظام العام وهي مصممة لحماية الأرواح والمال من أي خطر يهددهم، بغض النظر عما إذا كان مصدر هذا الخطر هو عمل الإنسان أو فعل الطبيعة، أي. المال ونفسك، ويترتب على ذلك أن أجهزة الرقابة الإدارية لها الحق في منع تكدس الناس على الطرق العامة، وكذلك منع المظاهرات وأعمال الشغب التي تهدد السلامة العامة.(محمد حسنين عبد العال.1992)

ويشمل عنصر السلامة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المجتمع من أخطار الكوارث الطبيعية مثل الزلازل والانفجارات البركانية والفيضانات، وكذلك العمل على منع ارتكاب الجرائم المختلفة مثل القتل والسرقة، وحماية الأفراد من الحيوانات الخطرة.

ولهيئات الرقابة الإدارية - من أجل ضمان السلامة العامة وحمايتها - الحق في اتخاذ مجموعة من الإجراءات، مثل تنظيم حركة المرور في الشوارع، وتحديد حد أقصى للسرعة، وتنظيم حق الانتظار، وتنظيم الدوريات لضبط المخالفات المرورية.(عبد المجيد سليمان و د. انس جعفر.1996)

ثانياً: المحافظة على الصحة العامة

وهو العنصر الثاني من عناصر النظام العام ويهدف إلى الحفاظ على صحة المواطنين من خلال الوقاية من الأمراض ومنع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية التي تساهم في انتقالها من مكان إلى آخر، واتخاذ الإجراءات الوقائية مثل التطعيم الإجباري، إبادة الحشرات الممرضة، عدم تلوث مياه الشرب، ومراقبة المواد الغذائية والمخازن العامة، وتنظيف الطرق والأماكن العامة وغيرها من الإجراءات لضمان حماية الجمهور من الأخطار التي تهدد الصحة العامة.(عبد المجيد سليمان)

ويرى استاذنا الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري بانه يعني "اتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع كل أسباب المرض والأوبئة فتقوم الجهات المختصة بمنع تجمع المياه أو الأوساخ بما يجعلها بؤرة لانتشار الأمراض أو الأوبئة أو مضايقة المواطنين وكذلك تراقب مياه الشرب للتأكد من مراعاتها للشروط الصحية المطلوبة ومنها ايضا إجراءات الحجر الصحي لمنع انتشار الأوبئة".(ماهر صالح علاوي الجبوري.1996)

ثالثاً: المحافظة على السكينة العامة

هو العنصر الثالث من عناصر النظام العام، وهو مصمم لاتخاذ تدابير للحفاظ على السلم العام، ومنع مظاهر الفوضى والمضايقات، بشرط أن تتجاوز هذه المضايقات الحدود المعتادة التي تحددها الحياة في المجتمع، وتكون ذات درجة خطورة يتطلب تدخل هيئات الرقابة الإدارية لمنعهم، وأمثلة على هذا المضايقات وفي الأماكن العامة تدق أجراس الكنائس في وقت متأخر من الليل.(داود الباز.1996-1997)

ومن قبيل المحافظة على السكينة العامة ان تعمل الادارة على تخصيص أماكن معينة للأسواق الكبرى أو المنشآت الصناعية بعيداً عن المناطق السكنية وذلك من اجل المحافظة على الهدوء في هذه الأماكن.(عقيد عمر عدس)

رابعاً: المحافظة على الآداب والاخلاق العامة

آثار موضوع النظام العام الخلقي (الآداب والاخلاق العامة)، جدلاً كبيراً في الفقه والقضاء، ذلك لان التسليم بوجود نظام عام خلقي يعني التسليم بقيام سلطة ضبط في مجال الحريات، وهذا الأمر قد يؤدي إلى فرض أخلاقيات معينة على الناس،(فوزي حسين سلمان الجبوري.1991)

من اجل هذا ذهب الفقه في بداية الأمر إلى القول بأنه يخرج من نطاق وظيفة الضبط الإداري المحافظة على الآداب والاخلاق العامة على نحو ما تعبر عنه الأفكار والمعتقدات والأحاسيس، وذلك ما لم يكن الإخلال بهذا النظام خطيراً ويكون من شأنه تعكير النظام العام وتهديده تهديداً مباشراً.

إلا انه مما ينبغي ملاحظته، ان الإخلال بالنظام العام الخلقي، وان لم ينتج عنه اخلال بالنظام العام المادي، فانه يؤدي إلى إيذاء الشعور العام، وإشاعة الاضطراب في المجتمع، خاصة في مجتمعاتنا العربية المحافظة التي لازال للعادات والتقاليد دور في تكوينها وفي المحافظة عليها.

خامساً: المحافظة على جمال الرونق والرواء

يذهب البعض إلى القول ان المحافظة على جمال الرونق والرواء في الشارع يندرج ضمن فكرة النظام العام، ويحاولون تعليل ذلك، بان الادارة مسؤولة عن حماية مشاعر الفن والجمال لدى المارة، كمسئوليتهم عن ضمان حياتهم وسلامتهم، وان للإنسان الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية، علاوة على حياته المادية، بوصفها كلها جوانب لازمة للوجود البشري المتكامل.(محمود عاطف البنا.1980)

المبحث الثاني

وسائل الضبط الإداري في حماية الأثار

تستعين سلطات الضبط الإداري في قيامها بعملها، بعدد من الوسائل القانونية لتحقيق غرضها المتمثل في المحافظة على النظام العام، وبدون هذه الوسائل، تصبح هذه الهيئات عاجزة عن القيام بهذا العمل، ولذا تتيح هذه الوسائل لسلطات الضبط بما تملكه من سلطات ان تجبر الأفراد على احترام ارادتها، سواءً كانت هذه الارادة أمراً أم نهياً.

وقيام سلطات الضبط الإداري بعملها هذا –مع ما يستتبعه من سلطات واسعة-قد لا تستند فيه هذه السلطات دائماً إلى التشريع، بسبب الظروف التي تستدعي ضرورة المحافظة على النظام العام، فمشكلات وقاية هذا النظام، قد لا يمكن التنبؤ بها مقدماً، اذ تتحكم في نشوئها ظروف مفاجئة ومتغيرة لا يكون القانون في جميع الاحوال مستعداً لها، وبالتالي تكون سلطات الضبط الإداري هي الاقدر على سرعة مجابهة هذه الظروف ومعالجتها، بما يحفظ النظام العام ويصونه.

ووسائل الضبط الإداري هي عبارة عن اعمال قانونية أو مادية، تصدر من الادارة بصدد ممارستها لوظيفة الضبط الإداري، وتتمثل هذه الوسائل في القرارات الضبطية وتدابير الضبط الفردية والتنفيذ الجبري، والجزاءات الإدارية الوقائية.

المطلب الأول

وسائل الضبط الإداري

أولاً: القرارات الضبطية (أنظمة الضبط الإداري)

ان الحرية هي الغاية التي يسعى إليها الانسان في كل مكان وزمان، وهي الأساس لتقدم الشعوب وازدهارها، إلا ان هذه الحرية ينبغي ألا تكون مطلقة من كل قيد، لان إطلاقها سوف يؤدي إلى الفوضى، والى سيادة شريعة الغاب في المجتمع، وهو امر ترفضه كل المجتمعات، كما ان ممارسة الشخص لحريته دون ضوابط معينة سوف يؤدي إلى الأضرار بحرية الاخرين، من أجل ذلك، نشأت الحاجة إلى تنظيم هذه الحريات العامة.(سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي.2001)

ويتم تنظيم هذه الحريات على اختلافها، عن طريق القواعد التشريعية تارة، وعن طريق القواعد اللائحية (لوائح الضبط مثلا) تارة أخرى، ويقصد بالقواعد التشريعية، القوانين التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة، وفقاً لأحكام الدستور فيها، اما القواعد اللائحية، فهي عبارة عن قرارات إدارية، تتضمن قواعد عامة مجردة وغير شخصية، وتختص السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح (الأنظمة) استناداً للدستور.(سامي جمال الدين.1982)

كما يعرفها الاستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن "بأنها هي التي يكون من أثرها إنشاء أو تعديل أو الغاء مراكز قانونية عامة"،(عبد الفتاح حسن.1968)

كما عرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها "تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم"(سليمان الطماوي.1966)

اما الدكتور ثروت بدوي عرفها بقوله "هي تلك التي تضع قواعد عامة موضوعية تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة".(ثروت بدوي.1969)

وعرفها الدكتور شاب توما منصور بأنها "تلك التي تتضمن قاعدة عامة مجردة، أي التي تمس مراكز موضوعية غير شخصية" كما يعرفها استاذنا الفاضل الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري "بأنها القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة وتنطبق هذه القرارات على عدد من الأشخاص ليسوا محددين بذواتهم"،(ماهر صالح علاوي الجبوري.1991)

ويطلق على هذه اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية بالأوامر الإدارية التنظيمية أو التشريعات الحكومية أو التشريعات الفرعية ".(سهير علي احمد.1999)

ويلاحظ بان جانبا من الفقه العراقي يطلق عليه بالمصطلح (النظام).(ماهر صالح علاوي الجبوري.2004)

على انه ومع التسليم بالاختصاص التشريعي –بوصفه قاعدة- في موضوع الحريات العامة، فان القانون والأنظمة التنفيذية الصادرة بمقتضاه قد لا يكون في استطاعتهما وحدهما تنظيم هذه الحريات، كما انه من الصعوبة قيام هيئات الضبط الإداري باتخاذ تدابير ضبط فردية لمعالجة كل حالة على حدة تبعاً لظروفها وملابساتها، ولذا فقد نشأت الحاجة إلى اصدار أنظمة ضبط إداري مستقلة، اذ ينص الدستور على حق الإدارة (السلطة التنفيذية) في إصدارها دون الاستناد إلى قانون صادر عن السلطة التشريعية، وتضع هيئة الرقابة الإدارية من خلاله قواعد عامة موضوعية ومجردة تحد من جوانب معينة من النشاط الفردي. الحفاظ على النظام العام، وبالتالي فهو خطير للغاية، حيث أنه يؤثر على هذه القواعد وحقوق الفرد وتقيد حرياته، وهي تشمل أوامر ومحظورات، وغالبًا ما تفرض عقوبات على المخالفين.(عاشور سليمان شوايل.2001)

ثانياً: تدابير الضبط الفردية

تعد تدابير الضبط الفردية من أهم وسائل الضبط الإداري، فهي الصورة الغالبة لمعظم نشاط الادارة الضبطي، وهي في جوهرها قرارات إدارية تستهدف الادارة تطبيقها على فرد معين بذاته، أو على عدد من الأفراد المعينين بذواتهم، أو بصدد حالة محددة.

وتأخذ هذه التدابير أو (القرارات) في التطبيق العملي ثلاث صور مختلفة هي:

1.**الأمر**: قد تتضمن هذه التدابير أمراً بعمل شيء، كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، أو بمقاومة أخطار الفيضان أو الجراد أو مواجهة بعض الكوارث الطبيعية.(منير عادل مسعود ابو مغلي.1999)

2.**النهي**: وقد تأمر بالامتناع عن عمل شيء، كالأمر الصادر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة، أو إيقاف عرض فيلم أو مسرحية أو منع التقاط الصور لمناطق معينة، لاحتمال اخلال ذلك بالنظام العام.

3.**منح التصريح**: وقد يتضمن التدبير الضبطي الموافقة على منح تصريح بمزاولة نشاط معين، تخضعه الادارة لكافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق أهداف الضبط الإداري –كمنح تصريح لأحد الأفراد بفتح محل عام، أو وضع كراسي على جانبي الشارع، أو تصريح بعرض فيلم معين أو صور ما.(سليمان الطماوي.1993)

والاصل العام ان تصدر هذه التدابير، استناداً لقاعدة قانونية تنظيمية سواء أكانت هذه القاعدة واردة في قانون أم نظام، فالقانون أو النظام يحتوي كلاهما على قواعد عامة، ومن اجل تطبيقها، تقوم هيئات الضبط الإداري بإصدار القرارات الفردية المستندة لهذه القواعد، ولذا فان تدابير الضبط الفردية هي عبارة عن تجسيد لقاعدة ضبطية يضعها القانون أو يرسمها النظام، ولكن السؤال الذي يثور هو، هل يجوز لهيئات الضبط الإداري ان تصدر تدابير ضبط فردية لا تكون مستندة لقاعدة تنظيمية عامة سابقة، سواء أكانت قانوناً أم نظاماً ؟

ان تطبيق مبدأ المشروعية الموضوعية يؤدي إلى الإجابة بالرفض، وهذا ما جرى عليه كثير من الفقهاء في فرنسا،(مصطفى ابو زيد فهمي.1995)

اذ يقرون ان الأوامر والنواهي الفردية التي تصدرها هيئات الضبط الإداري، يجب ان تستند إلى نص تنظيمي عام سواء أكان نصا تشريعيا أم نصاً لائحياً.

ثالثاً: التنفيذ الجبري

تعد هذه الوسيلة من اشد وسائل الضبط الإداري وأكثرها خطورة وذلك بسبب ما تحمله من أساليب القوة والقهر، ولذا فهي تمثل تهديداً مباشراً لحقوق الأفراد وحرياتهم، ففي هذه الوسيلة، لا تقوم سلطة الضبط الإداري بعمل قانوني كما هو الحال في أنظمة الضبط وتدابيره الفردية، وإنما تقوم بعمل مادي، يتمثل في إرغام الأفراد على الانصياع لقرارات الادارة الضبطية من اجل المحافظة على النظام العام.

ويعرف التنفيذ الجبري بانه (حق الادارة في ان تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية، إذا رفضوا تنفيذها اختياراً، دون حاجة إلى إذن سابقا من القضاء).(سليمان الطماوي.1993)

ولذا فان هيئة الضبط الإداري هذا في حالة مخالفة أحد الأفراد لأوامرها، لا تنتظر حتى يصدر حكم قضائي بإلزام الفرد بالامتثال لأمر الادارة، وإنما يكون لها استعمال القوة المادية مباشرة وفور امتناع الفرد عن تنفيذ الأمر، والسبب الذي يبرر القيام بهذا الإجراء، هو المحافظة على النظام العام، فقد يستدعي المحافظة على هذا النظام اتخاذ إجراءات مادية سريعة لا تتحمل التأخير، فتلجأ هيئة الضبط إلى تنفيذ أوامرها بنفسها.(عاشور سليمان شوايل.2001)

ومن الأمثلة على التنفيذ الجبري، هدم مبنى آيل للسقوط مملوك لأحد الأفراد، واجتثاث أشجار تعوق حركة المرور، وإتلاف لافتات ونشرات ملصقة على جدران المباني لأغراض ضبطية، وتفريق مظاهرات أو مواكب صدر قرار بتحريمها، وإبعاد أجنبي عن البلاد وإيقاف رجل الشرطة لسيارة لا تتوافر فيها الشروط المطلوبة أو لمخالفتها لقواعد

المرور، وإتلاف مواد غذائية تالفة معروضة للبيع، وغيرها من الصور الأخرى الواردة في القوانين والأنظمة الضبطية.(عاشور سليمان شوايل.2001)

المطلب الثاني

وسائل الحماية المستخدمة في حماية الأثار من قبل سلطات الضبط الإداري

يعد الاهتمام بالآثار وحمايتها من أولوية اهتمام الإدارة باعتبارها ثروة مالية وحضارية تدخل ضمن الأموال العامة، ونظرا لأهميتها المالية ظهرت التجارة الغير مشروعة للآثار، وكذلك البناء في الأماكن الأثرية أو بقربها بدون ترخيص. على هذا الأساس لجأت الإدارة إلى إصدار قرارات ضبطية لأجل حماية هذه الآثار والمناطق الأثرية وحظر أعمال البناء والزراعة، وكذلك الإقامة في المواقع الأثرية من خلال السلطة التي تتمتع بها الإدارة ويبدو جليا دور الإدارة في مجال الحماية من خلال سلطة الضبط الإداري التي تختص بها في مجال منع التنقل الغير شرعي للآثار، وكذلك من خلال التحكم في عملية البناء القريبة من المواقع الأثرية، ومنع كل نشاط فردي من شأنه الإخلال بجمالية الأماكن الأثرية. وسيتم التطرق في هذا المطلب إلى أولا إلى مدى شرعية تنقل الآثار وثانيا إزالة المباني المجاورة للآثار وثالثا إلى منع البناء على الأراضي الأثرية.(جلطي اعمر.2016)

أولا: مدى شرعية تنقل الآثار

لقد تباينت النصوص القانونية في مدى تنقل أو عدم تنقل الآثار، لكنها اتفقت على أن يتم التنقل فيما هو متعلق بجانب البحث العلمي في مجال الآثار. فقد يمكن نقل الآثار المصنفة بشرط إعلام الوزير المكلف بالثقافة، وكذلك إلى إمكانية نقل الآثار لأغراض الترميم أو الإصلاح أو تحديد الهوية أو التقوية أو العرض. ويتوقف ذلك من خلال الترخيص الصريح من الوزير المكلف، لكن في بعض الحالات يمنع نقل الآثار وهذا لحمايتها من السرقة أو الإتلاف على منع بيع وإخفاء الآثار وكذلك الحفر والتنقيب الغير مرخص بهم.

ثانيا: إزالة المباني المجاورة للآثار

من الأخطار التي تهدد الآثار الغير متنقلة مثل البيوت القديمة والقلاع والمعابد التوسع العمراني، لذا وجب على الإدارة إتخاذ تدابير من أجل حماية هذه الآثار عن طريق ما تصدره من قرارات ضبطية. وتعد الإزالة تدبير إداري تتخذه الإدارة لحماية النظام العام في جانب حماية جمالية المدينة والرواء، وبالخصوص حماية الآثار الغير متنقلة، فالإزالة ليست عقوبة كافية بل يجب بعد إزالة البناء إعادة المكان الأثري إلى طابعه الأصلي، لأن الهدم قد يضر بالمكان ولا يضمن نتائجه وبذلك تؤدي عملية الإزالة الغرض وتضمن حماية الأثر.

ثالثا: منع البناء في المواقع الأثرية

يؤدي البناء في المواقع الأثرية إلى عدم وجود تجانس في البيئة وطبيعة العمران، مما يفقد هذه الآثار الصبغة الجمالية، فقد يتم عدم منح التراخيص، ومتابعة الإدارة كل من يخل بذلك. ويعد الإجراء الضبطي احترازياً، لذلك تعمد الإدارة إلى إيجاد حاجز للمناطق الأثرية عن طريق ما يعرف بخطوط التجميل أو المسافة التي تبعد بين الآثار أو المنطقة السكنية، أو يسمح بالبناء فيها. ويجب أن تسمح تلك المساحة بالحفاظ على جمالية الآثار، وكذلك لإتاحة وتسهيل عملية البحث والتنقيب في مجال الآثار. وقد سلك المشرع الفرنسي هذا الطرح من خلال إدراكه لأهمية الآثار منذ سنة 1913 بوضع سياج لهذه الآثار على بعد معين يخضع وضعه للسلطة التقديرية للإدارة القائمة على شؤون الآثار، وخول

لمجلس الدولة الفرنسي بعد أخذ رأي الجنة العليا للمباني التاريخية الحق في إصدار مراسيم خاصة بالآثار وبيان حدود الحماية.(جلطي اعمر.206)

الخاتمة:

في نهاية الدراسة الموسومة ب دور سلطات الضبط الإداري في حماية الاثار توصل الباحث إلى عدة نتائج وتوصيات كانت وفقاً لما يلي:

أولاً: النتائج:

1. أن الضبط الإداري هو نشاط إداري تمارسه السلطة التنفيذية وتقرر بما لها من امتيازات السلطة العامة القواعد التنظيمية والتدابير الفردية لتقيد الحريات العامة والأنشطة الخاصة لتنظيم ممارسة الأفراد لهذه الحريات والأنشطة بهدف حماية وصيانة النظام العام.

2. يتمثل الضبط الإداري المتعلق بالأثر في منع كل نشاط فردي من شأنه الإخلال بجمالية الأماكن الأثرية.

3. يعتبر التنفيذ الجبري هو الوسيلة من اشد وسائل الضبط الإداري وأكثرها خطورة وذلك بسبب ما تحمله من أساليب القوة والقهر، ولذا فهي تمثل تهديداً مباشراً لحقوق الأفراد وحرياتهم.

ثانياً: التوصيات:

1. على المشرع العراقي العمل على توضيح الإجراءات المتعلقة بالأثر بشكل صريح وواضح.

2. العمل على إتخاذ الإجراءات الصارمة فيما يتعلق بحماية الأثار، لما لها من أهمية هذه الأثار.

3. من الضروري الزيادة في عدد الدراسات والأبحاث المتعلقة بموضوع الضبط الإداري بشكل عام والمتعلقة بالأثر بشكل خاص.

قائمة المصادر والمراجع:

1. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة سنة 1985
2. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية " الجزء الأول "، طبعة سنة 1955
3. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، طبعة 1969
4. جلطي اعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، الجزائر، 2016م
5. داود الباز: حماية السكينة العامة، معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الاسلامية، دار النهضة العربية، 1996، 1997
6. سامي جمال الدين: الرقابة على اعمال الادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية-الطبعة الأولى-1982
7. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري " النشاط الإداري "، دار النهضة العربية، طبعة سنة 1984
8. سعيد بن جعفر بن محمد الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام دراسة مقارنة بين الاردن وعمان، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الاردنية، 2001
9. سليمان الطماوي، الضبط الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الامن والقانون، دبي، السنة الاولى، العدد الاول، 1993
10. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية -دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثالثة، 1966
11. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة 1984
12. سهير علي احمد، سلطة اصدار اللوائح (القرارات التنظيمية) في الجمهورية اليمنية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1999م
13. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، بغداد، 1980
14. طعيمه الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، طبعة سنة 1978
15. عاشور سليمان شوايل مسؤولية الدولة عن اعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي والليبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2001م
16. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998
17. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، بيروت، 1968
18. عبد المجيد سليمان و د. انس جعفر، القضاء الإداري، دون دار نشر، الطبعة الثالثة، 1996
19. عبد المجيد سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري، دار الثقافة العربية، سنة النشر بدون
20. عصام عبد الوهاب البرزنجي وعلي محمد بدير ومهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، جامعة بغداد، كلية القانون، 1993

21. عقيد عمر عدس، دور جهاز الشرطة في مواجهة الكوارث، بحث بمجلة الامن، القاهرة، العدد السابع والسبعون

22. عماد حسين عبد الله، والسيد حلمي الوزان، الضبط الإداري " الوظيفة الإدارية للشرطة " مطابع الشرطة، أكاديمية الشرطة، 2004، 2005

23. فوزي حسين سلمان الجبوري، الاغراض غير التقليدية للضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 1991

24. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، بغداد، 1991

25. ماهر صالح علاوي الجبوري، النظام في القانون العراقي مدلوله وطبيعته القانونية ورقابة القضاء عليه، بحث مقبول للنشر في مجلة العلوم القانونية، 2004

26. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 1996م

27. محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام " أسس وأصول القانون الإداري "، دار النهضة العربية، طبعة سنة 1984

28. محمد حسنين عبد العال، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني (صور النشاط الإداري)، دار النشر غير مذكورة، ط 1992

29. محمد مرغني خيري، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مكتبة الطالب بالرباط، الطبعة الثالثة، سنة 1982

30. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مقالة منشورة بمجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشرة 1962

31. محمود عاطف البنا: حدود سلطات الضبط الإداري، دار النشر بدون، القاهرة، 1980م

32. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة 1984

33. مصطفى ابو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 1995

34. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط3، ج1

35. منير عادل مسعود ابو مغلي، صلاحيات الضابطة الإدارية في الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الاردنية، 1999م

36. موسى بن جعفر حسن، تطور القانون الإداري العماني، المطابع الذهبية، مسقط،2003م

37. نجيب بكير، القانون الإداري، مكتبة عين شمس، بدون سنة نشر

38. هاني عبد الرحمن غانم، أنور حمدان الشاعر، الوسيط في القانون الإداري في ضوء اجتهاد أحكام القضاء الإداري في فلسطين، مكتبة نيسان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، غزة، فلسطين، 2019م

39. وليد عبد الرحمن مزهر، أية ناصر عقل، الوجيز في القانون الإداري في فلسطين، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان للنشر والتوزيع، غزة، فلسطين، 2020م