ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

Methods Organizing The Work Of Nongovernmmental Organizations
- A comparative study Administrative -

Dr. Aamer Hadi Abdullah
Department Of Law, Noor Collage University, Nineveh, Iraq
tujr@tu.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 22 Mar 2023
- Accepted 25 Apr 2023
- Available online 1 June 2023

Keywords:
- administrative means.
- administrative penalties.
- non-governmental organizations.

Abstract: governmental organizations, in order to ensure that the administration does not abuse this right, and in Iraq the legislator took another approach when legislating Law of Non-Governmental Organizations No. 12 of 2010 did not give broad powers to the administration to regulate the work of non-governmental organizations, and the methods that the administration can intervene in to organize the work of these organizations do not rise to the required level that guarantees the administration powers and organizational methods for the work of non-governmental organizations.

© 2023 TUJR, College of Right, Tikrit University

الاساليب الادارية المنظمة لعمل المنظمات غير الحكومية "دراسة تحليلية مقارنة في التشريع العراقي"

م.د. عامر حادي عبدالله
قسم القانون، كلية النور الجامعة، نينوى، العراق
tujr@tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٢ / اذار / ٢٠٢٣
- القبول : ٢٥ / نيسان / ٢٠٢٣
- النشر المباشر : ١ / حزيران /٢٠٢٣

الكلمات المفتاحية :
- **الوسائل الإدارية.**
- **العقوبات الإدارية.**
- **المنظمات غير الحكومية.**

الخلاصة: تتنوع الاساليب الادارية التي تمنحها القوانين للإدارة من اجل تنظيم عمل المنظمات غير الحكومية، و تحرص التشريعات على انتهاج حدا وسط في منح تلك الصلاحيات، وذلك لضمان عدم تعسف الادارة في استخدام هذا الحق من جهة وتوفير مناخ مناسب للمنظمات غير الحكومية في تحقيق اهداف المشروعة من جهة اخرى، وفي العراق لم يراعي المشرع ما سبق الاشارة اليه عند تشريع قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ فلم يعط صلاحيات كافية للإدارة لتنظيم عمل المنظمات غير الحكومية، وان الاساليب التي يمكن للإدارة ان تتدخل فيها لتنظيم عمل تلك المنظمات لا ترقى الى المستوى المطلوب بشكل يضمن للإدارة صلاحيات واساليب مناسبة لعمل المنظمات غير الحكومية.

© ٢٠٢٣, كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

اولا: المدخل لدراسة الموضوع:

تعد الفكرة الاساسية وراء انشاء المنظمة غير الحكومية هي تحقيق اهداف انسانية تسعى اليها مجموعة من الاشخاص؛ بعد تسجيلها واكتسابها الشخصية المعنوية وفقا للقانون، فقد سعت التشريعات إلى احكام اعمال الادارة تجاه المنظات غير الحكومية منعاً لحدوث انحراف لدى الادارة في تطبيق وسائلها مما يؤثر على استقلالية المنظمات اوسير اعمالها.

ثانيا: اهمية البحث:

تبرز اهمية الموضوع في الكم الكبير من المنظمات غير الحكومية العاملة في العراق، وتنوع النشاطات التي تقوم بها، واتساع حجم الفئة المستهدفة بنشاطاتها، والتي توجب وجود نصوص تضبط عمل تلك المنظمات في ظل النظام القانوني القائم.

ثانيا: اشكالية البحث

تكمن اشكالية البحث في الاجابة عن التسائلات الاتية: هل حرص المشرع العراقي في قانون المنظمات غير الحكومية رقم١٢لسنة٢٠١٠على توفير رقابة واشراف للادارة على عمل المنظمات غير الحكومية؟ وهل منح بالمقابل ضمانات كافية للمنظمات تجاه صلاحيات الادارة؟

خامسا: نطاق البحث

ينحصر نطاق بحثنا في الوسائل الادارية المنظمة لعمل المنظمات غير الحكومية وعلى الوسائل الوقائية والوسائل العقابية التي تعمل على ضبط عمل تلك المنظمات.

رابعا: منهجية البحث

تقوم الدراسة على مايلي:

١. المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بموضوع البحث ، وعرض الاراء الفقهية ذات الصلة بالموضوع ومناقشتها.
٢. المنهج المقارن من خلال المقارنة بين وسائل الضبط الواردة في قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ العراقي وقوانين عربية اخرى.

سادسا: خطة البحث

سنعتمد في خطة البحث على ما يأتي:

المطلب الأول: الوسائل الادارية الوقائية لتنظيم عمل المنظمات غير الحكومية.

الفرع الاول: الاجازة.

الفرع الثاني: الانذار.

الفرع الثالث: الحظر.

المطلب الثاني: الوسائل الادارية العقابية لتنظيم عمل المنظمات غير الحكومية..

الفرع الاول: العقوبات الادارية المالية.

الفرع الثاني: العقوبات الادارية غير المالية.

المطلب الأول

الوسائل الادارية الوقائية لتنظيم عمل المنظمات غير الحكومية

تقوم السلطات الادارية بوقاية المجتمع من خلال تنظيم نشاطات وتقييد حرياتهم وفق القانون بموجب مجموعة من الوسائل والاجراءات والتي تعرف باجراءات الضبط الاداري.

ويعد الضبط الاداري(*) وادواته من الاساليب الوقائية التي تستخدمها الادارة في ممارسة سلطاتها للحفاظ على النظام العام، وهو يختلف بطبيعة الحال عن الاساليب العقابية، وكلاهما يعمل ضمن مبدأ المشروعية استنادا الى قوانين نافذة وتطبيقا لقرارات ادارية صادرة عن الادارة وفق سلطاتها الممنوحة.

ولتوضيح ذلك سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع وعلى النحو التالي:

الفرع الاول: الاجازة

الفرع الثاني: الحظر الاداري

الفرع الثالث: الانذار

الفرع الأول / الاجـازة

تعد الاجازة بصورة عامة المفتاح الاول للسماح للمنظمة بأداء نشاطاتها دون معارضة من قبل الادارة المختصة، ولا تستطع اي منظمة مباشرة اعمالها قبل الحصول على اجازة تؤهلها لذلك، فمن غير الممكن ان تشرع المنظمة بممارسة مهامها لتحقيق اهدافها المنشودة من دون وجود اجازة مسبقة تتيح لها ذلك. وعرف احدهم الاجازة بانها: "الاذن الذي يصدر من قبل الادارة المختصة بممارسة نشاط معين ولا يجوز ممارسة ذلك النشاط الا بعد الحصول على اذن وفقا للشروط التي تحددها الادارة لقبول ممارسة النشاط، وقد يكون الاذن بشكل دائم او مستمر او قد يكون محدد بتوقيت معين وقد يكون ايضا بموجب رسوم تستوفيها الادارة من طالب النشاط كأحد شروط منحه"(١).

ونرى ان على الادارة مراقبة المؤسسة المجازة بشكل مستمر لمعرفة انها مازالت تتمتع بالشروط اللازمة لمنح الاجازة من عدمه، فلا اجازة مستكرة ولا اجازة دائما من دون توافر الشروط اللازمة لمنح الاجازة، واستمرار المؤسسة بمراعاة الانظمة والقوانين التي اهلتها للحصول على الاجازة.

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص١٣٦.

وعند تعريف الاجازة يجب الاشارة الى مدلول الاجازة والترخيص اللذان يعدان ذات مدلول قانوني واحد، فالمشرع العراقي استعمل لفظ الاجازة فيما يتعلق بالموضوع محل البحث، بينما استخدم المشرع العراقي لفظ الترخيص للدلالة على ذات المعنى، للمزيد ينظر: د. حسن محمد علي البنان، الجزاءات الادارية العامة، مجلة تكريت للبحوث، جامعة تكريت، المجلد٤، العدد٣، السنة ٢٠٢٠، ص٥٩.

فالاجازة وسيلة تحدد المنظمة بوجوب الحصول على الاذن المسبق من الادارة بممارسة نشاط محدد وفق القواعد والقوانين التي تبين شروط السماح بممارسة هذا النشاط.

وتعد الاجازة ذات قيود اقل نسبيا من وسيلة الحظر ذلك كونها تسمح بممارسة النشاط بعد الحصول على الاجازة المطلوبة، بعكس الحظر الذي يحظر النشاط كليا او جزئيا بشكل نهائي[١].

وفي العراق اكد قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ على وجوب تسجيل المنظمة غير الحكومية لدى دوائر المنظمات غير الحكومية في الامانة العامة لمجلس الوزراء وفق شروط حددتها المادة (٤) من القانون تتعلق بطالب التاسيس، اضافة الى شروط اخرى تتعلق بمضمون طلب التاسيس الذي يحتوي على اسم وعنوان المنظمة ومرفقات طلب التاسيس بينتها المادة (٥) من القانون، بينما فصلت المادة (٦) شروط النظام الداخلي للمؤسسة[٢].

وان موافقة الدائرة المختصة على طلب التسجيل يكون بمثابة اجازة للمنظمة لممارسة نشاطاتها[٣]، كما اشترط القانون لمنح الاجازة وممارسة النشاط ان يكون ضمن اهداف معينة للمنظمة تسعى الى تحقيقها محددة في النظام الداخلي[٤]، ويحظر عليها القيام باي اهداف تتعارض مع الدستور العراقي والقوانين العراقية النافذة[٥].

وان عدم توفير الشروط المحددة ضمن القانون والمبينة اعلاه يؤدي الى عدم تسجيل المنظمة لدى الدوائر المختصة وبالتالي عدم منحها الاجازة لممارسة نشاطاتها.

كما يحظر على المنظمة ان تمارس نشاطاتها وتباشر اعمالها قبل ان تصدر شهادة تسجيلها[٦].

الفرع الثاني / الحظر

يتحدد الحظر بصفة عامة بوصفه اسلوب تلجأ اليه الادارة لحفظ النظام من خلال النهي عن اجراء لخطورته او تحديد او ضبط اجراء معين، ونظرا لاهمية هذه الوسيلة حرصت معظم التشريعات على ايراد نص خاص بشأن الحظر.

---

[١] وليد مرزة حمزة، اساليب الضبط ودورها في منع عمليات الاتجار بالبشر، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد ٢٣،العدد٤ لسنة ٢٠١٥، ص١٧٠٧.

[٢] ينظر: نص المادة (٤ و٥ و٦) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

[٣] ينظر: نص المادة (٨) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

[٤] ينظر: نص المادة (٦) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

[٥] ينظر: نص المادة (١٠) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

[٦] ينظر: نص المادة (٦/ اولا) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

ويعرف الحظر بانه "تضمين لائحة الضبط احكاما تنتهي عند اتخاذ اجراء معين او ممارسة نشاط معين بصفة مطلقة" ، وقد تحدد لائحة الضبط هذا الحظر من حيث الغرض والزمان والمكان، والحظر يكون على نوعين اما دائم اومؤقت[١].

ويعد الحظر من الوسائل القانونية الوقائية المرخص استخدامها من قبل سلطات الضبط الاداري، وهي تمنع الاتيان ببعض التصرفات لما لها من خطورة[٢].

اما الحظر المؤقت فهو يعني حظر بعض النشاطات بشكل نسبي الا بعد توافر شروط محددة والحصول على اذن وموافقة من قبل الادارة المختصة[٣].

اوردت بعض التشريعات على نصوص بشان الحظر المطلق والحظر المؤقت، وفرقت بين هذين النوعين من الحظر.

فيعني الحظر المطلق ان يحظر القانون نشاط معين بشكل مطلق دون استثناء نظرا لخطورتها[٤].

ففي العراق اشار قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠، الى الحظر المطلق للقيام باي عمل ربحي او عمل سياسي من قبل المنظمة[٥].

على سبيل المثال يمنع قيام اي منظمة بتظاهرة او اجتماع عام الا بعد ان تحصل على اذن مسبق للقيام بذلك فهذا حظر نسبي يحتاج الى اذن وتوافر شروط معينة ليرفع ذلك الحظر، وبذلك يعد هذا الحظر حظرا مؤقتا يرفع بمجرد توافر الشروط المنصوص عليها بموجب القانون، وهذا ما اكده قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٩ الملغي، وكذلك امر سلطة الائتلاف المنظم لحرية الاجتماع[٦].

---

[١] د. محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص٣٨٥.

[٢] د. زينب كريم سوادي، دور سلطات الضبط الاداري في حماية البيئة، مجلة جامعة كركوك كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٤، المجلد ٢، ٢٠٠٣، ص٦٦٦.

[٣] اسماء نوري ابراهيم، اجراءات الضبط الاداري لحماية البيئة، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٩، العدد ٢، ٢٠١٩، ص٧٢٦.

[٤] د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٣٦.

[٥] ينظر: نص المادة (٦ / ثانيا) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

[٦] ينظر: نص المادة (٦) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ الملغي ، وامر سلطة الائتلاف رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

في حين تكتفي قوانين اخرى بمجرد اخطار الجهات المختصة بالاجتماع العام او المظاهرة قبل قيامها، مثل قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات المصري رقم(١٤ لسنة١٩٢٣) النافذ[١]، وقانون الاجتماعات العامة الاردني رقم٦٠ لسنة ١٩٥٣ [٢]، اضافة الى مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم ٢٥ لسنة١٩٥٤ الملغي[٣].

وبعموم الحال اذا كان هذا النشاط يتطلب اذن مسبق او مجرد اخطار السلطات المعنية فهو بالمحصلة يكون بمثابة حظر مؤقت يزول بتوافر الشروط التي حددها القانون واوجب توافرها للبدء بالنشاط.

وفي العراق تضمن قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢ لسنة ٢٠١٠) اسلوب الحظر كاحد الوسائل الوقائية التي تقوم باستخدام سلطات الضبط الاداري، حيث حظر القانون المذكور تبني اهداف وممارسة نشاطات تخالف الدستور والقوانين النافذة في العراق[٤].

وحظر القيام بأعمال تجارية وتوزيع ريعها على اعضاء المنظمة للمنفعة الشخصية، او تضمين نظامها الداخلي بنود تسمح بتوزيع المنح والمساعدات على اعضائها عند حلها، واستخدام المنظمة واجهة للتهرب الضريبي[٥].

وقد ادرج القانون حالات للحظر تعد من قبيل الحظر الكلي، وفي كل الاحوال لا يمكن تبني اهداف تخالف الدستور والقوانين بشكل كلي، كذلك لا يمكن السماح بأعمال تجارية وتوزيع ارباحها للمنفعة الشخصية او غيرها من المحظورات التي بينها القانون، فكلها تعد من قبيل الحظر الكلي وليمكن التعامل معها على انها من وسائل الحظر الجزئي.

وحسنا فعل المشرع العراقي في تحديد الحظر على سبيل الحصر لأعمال معينة ومحددة في قانون المنظمات غير الحكومية نظرا لأهمية الحظر وفاعليته في تنظيم عمل المنظمات غير الحكومية، ويبرر

---

[١] ينظر: نص المادة (٢) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات المصري رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣.

[٢] ينظر: نص المادة (٣) من قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم٦٠ لسنة ١٩٥٣.

[٣] ينظر: نص المادة (٦) من مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٤ الملغي.

[٤] نصت المادة (١٠/ اولا) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ على: (يحضر على المنظمة غير الحكومية ان تتبنى اهدافاً وتقوم بأنشطة تخالف الدستور والقوانين العراقية النافذة).

[٥] نصت المادة (١٠/ثانيا /ثالثا /رابعا) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ على مايلي: ثانياً – ممارسة الاعمال التجارية لغرض توزيع الاموال على اعضائها للمنفعة الشخصية ، او استغلال المنظمة لغرض التهرب من دفع الضرائب، ثالثاً – جمع الأموال لدعم المرشحين للمناصب العامة أو تقديم الدعم المادي لهم، رابعاً– تضمين نظامها الداخلي مايشير الى توزيع الاموال المأتية من المنح والمساعدات على اعضائها عند حل المنظمة.

ذلك عندما تقوم الادارة من خلال سلطاتها بحظر ممارسة بعض الانشطة من قبل تلك المنظمات في امكنة او ازمنة معينة.

الفرع الثالث / الانذار

اشار قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ الى التنبيه بدلا من الانذار كاحد الاساليب الادارية المنظمة لعمل المنظمات غير الحكومية من خلال تنبيه المنظمة بضرورة ازالة المخالفة خلال مدة لاتزيد على عشرة ايام من تاريخ التبليغ بالتنبيه، وبخلاف ذلك سوف تتعرض المنظمة للعقوبة بتعليق اعمالها [١].

ويمنح المشرع احيانا لصاحب الشان فرصة لرفع التجاوزارت القانونية التي احدثها قبل ايقاع العقوبة عليه، فتقوم الادارة المختصة بتوجيه الانذار الى المخالف قبل اتخاذ الاجراء النهائي بحقه والمتمثل بالعقوبة، وبهذا يعد الانذار ضمانة لصاحب الشأن تقيه من اي اجراء مفاجي تقوم به الادارة.

و الانذار "ان تعلم الادارة المخالف بما تنوي اتخاذه من تدابير ضبطية بحقه اذا لم يقم بتدارك الامر وتصحيح مساره المخالف وذلك لتلافي تدخلها واتخاذ اجراءات تزيل بها اسباب المخالفة، فهو بذلك اجراء وقائي من قبل الادارة تجنب المخالف اي اجراء عقابي اخر"[٢].

وبذلك نلاحظ ان الانذار هو اجراء تقوم به الادارة قبل ايقاع الجزاء عند اكتشافها لخطأ معين من قبل صاحب الشأن.

ولم ينص المشرع العراقي في قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ على شكل معين للانذار يوجب الالتزام به وبهذا يمكن ان تتخذ الادارة اي وسيلة لايصال الانذار لصاحب الشأن ، فالمهم هنا ان يصل الى علم صاحب الشان مضمون الانذار وماتنوي الادارة القيام به وذلك لتلافي تنفيذ محتوى الانذار وايقاع العقوبة.

ولانتفق مع ماذهب اليه المشرع العراقي، فكان يجب على المشرع بيان شكلية معينة محددة للقيام بالانذار تكون ملزمة للادارة، وهذا من باب الضمانة لصاحب الشان من تعسف الادارة، اضافة الى تنظيم العمل، وتلافي الاحتجاج بعدم العلم بمضون الانذار او فهمه.

---

[١] ينظر: نص المادة (٢٣/ ١) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ .

[٢] لبنى عدنان عبد الامير، الاختصاص الاداري في النزاعات الجزائية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٦، ص١٥٣. وعرف ايضا بانه: "طلب موجه الى مرتكب الفعل المخل للامتناع عن اتيان هذه الافعال بالسبل المتاحة لديه وذلك لتوخي خضوعه للجزاء الاداري المقرر عنه" ، ينظر: د.عبيد محمد مناحي المنوخي العازمي، الحماية الادارية للبيئة "دراسة مقارنة" ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٥٣٨.

وفي ذات الشان نرى ان مجلس الدولة الفرنسي في حكم له في ١٣/١١/ ١٩٤٥ في قضية (mons) لم يشترط لصحة الانذار ان يكون بشكل معين الااذا نص القانون على خلاف ذلك، لذا فان الاصل ان يجري باي شكل منالاشكال بشرط ان يتمكن صاحب الشان من العلم بالاجراءات التي تقدم عليها الادارة[١].

وبكل الاحوال يفترض ان تلتزم الادارة باساسين: اولهما ان تبذل جهدها في الوصول الى عنوان صاحب الشان، وبذلك فانها تستطع اتخاذ الاجراء بغير انذار اذا كان سبب عدم الاهتداء لعنوانه لاسباب تعود لصاحب الشان ذاته، اما اذا قصرت الادارة في ايصال الانذار بدون سبب صاحب الشان، فان الجزاء يعد باطلا لتخلف اجراء جوهري، اما الالتزام الاخر الذي يقع على عاتق الادارة فهو منح صاحب الشان المخالف مهلة كافية لتصحيح مساره المخالف بدءا من تاريخ انذاره بحسب نص المشرع او السلطة التقديرية للادراة اذا لم يوجد فيها نص محدد[٢].

وجدير بالذكر ان مصطلح الانذار يرادف مصطلح الاخطار والتنبيه في التشريعات المختلفة، حيث استخدمت بعض التشريعات مصطلح الاخطار مثل المشرع المصري، واستخدمت تشرريعات اخرى مصطلح الانذار مثل المشرع العراقي.

ونرى انه كان على المشرع عدم اشتراط التنبيه في حالة المخالفات الجسيمة وضرورة اتخاذ الاساليب العقابية وازالة المخالفات بشكل مباشر دون انتظار مرور فترة التنبيه وذلك بسبب الضرر الذي قد يتحقق جراء هذه المخالفة في الفترة المحددة بموجب القانون للتنبيه.

خاصة واذا علمنا ان المنظمة بامكانها ان تتظلم من العقوبة التي يسبقها تنبيه لمدة عشرة ايام ليتسنى لها رفع المخالفة[٣].

وبالنظر الى قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل نجد ان المادة (٤٣) منه اشارت الى ان (للجهة الصحية المختصة امهال صاحب المحل العام المجاز قبل نفاذ هذا القانون مدة لاتزيد على سنة واحدة لاستكمال الشروط الصحية الواردة في تعليمات وزارة الصحة لتنفيذ هذا القانون وعند عدم استكمال تلك الشروط خلال مدة الامهال يغلق المحل وتلغى الاجازة).

---

[١] اشار اليه: د. موسى مصطفى شحاذة، الجزاءات الادارية في مواجهة المنشأة الضارة بالبيئة ورابة القضاء الاداري الفرنسي عليها، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد، ٢٠٠٤، ص ٣٢.

[٢] محمد باهي ابو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر،٢٠٠٩، ص ١٤٣.

[٣] ينظر: نص المادة (٢٣/ ج) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ .

ونجد من هذا النص ان المهمة المحددة للانذار قد تصل الى سنة وهي مدى طويلة جدا امام المخالفات الجسيمة التي تحتاج الى معالجات فورية خاصة امام نص المادة اعلاه الذي تتحدث عن مخالفات صحية تمس حياة الافراد.

وهذا ماذهب اليه ايضا القانون المصري المرقم (٧٧ لسنة ١٩٧٥) بشان الهيئات الخاصة للشباب والرياضة من انه (يكون للوزير المختص ان يصدر قرارا مسببا بحل مجلس ادارة الهيئة وتعيين مجلس ادارة مؤقت لمدة سنة من بين اعضائها يتولى الاختصاصات المخولة لمجلس ادارتها ولايجوز اصدار قرار الحل الا بعد انذار الهيئة بخطاب مسجل لازالة اسباب المخالفة وانقضاء (٣٠) يوم من تاريخ وصول الانذار دون ان تقوم الهيئة بازالتها).

ونرى هنا ان مدة ٣٠ يوم مدة معقولة للانذار تستطيع خلالها المؤسسة المخالفة ازالة مخالفتها، اضافة الى انها لاتؤدي الى اتساع دائرة الخطر المتسبب من جراء المخالفة اذا ما قيست بمدة السنة التي اشار اليها القانون العراقي اعلاه.

المطلب الثاني

الوسائل الادارية العقابية(*) لتنظيم عمل المنظمات غير الحكومية

منح القانون للادارة استخدام اساليب عقابية لتحقيق اهداف الضبط الاداري الخاص، وذلك لتحقيق توازن منطقي بين واجب الادارة في تطبيق القوانين وحق المنظمات في التمتع بحقوقها التي كفلها القانون. ولتوضيح الوسائل العقابية التي منحها القانون للادارة لتنظم عمل المنظمات غير الحكومية سنقسم هذا المطلب الى فرعين وعلى النحو التالي:

الفرع الاول: العقوبات الادارية المالية

الفرع الثاني: العقوبات الادارية غير المالية.

الفرع الأول / العقوبات الادارية المالية

تقع هذه الوسيلة من العقوبات على الذمة المالية للمنظمة التي فرضت عليها، ومن اهم صورها الغرامة الادارية والمصادرة الادارية، وللوقوف على مفهوم العقوبات الادارية المالية سنتناولها بشيء من التفصيل ووفقا للتالي:

اولا: الغرامة الادارية:

عرفت الغرامة الادارية بانها "مبلغ من النقود تفرضه الادارة على المخالف بدلا من متابعته جنائيا عن الفعل" ، فقد يحتفظ الفعل بوصفه الجنائي وعندئذ من شان دفع الغرامة المالية انقضاء الدعوى

الجنائية احيانا، وفي احيان اخرى تمثل الغرامة الادارية الجزاء الوحيد للفعل، وللمتهم حق الطعن امام القضاء على قرار فرض الغرامة من قبل الادارة[١].

وانتقد البعض التعريف المذكور في ان الغرامة الادارية لا يمكن ان تكون بديلا عن متابعة الجاني ــ وبحق ــ وان الدعوة الجنائية تمضي بحق المخالف على الرغم من فرض الغرامة الادايا ويمكن ان يصار الى انقضاء الدعوة الجنائية بطرق اخرى كالتصالح[٢].

وتعد الغرامة ذات طبيعة عقابية كون الادارة تهدف من خلالها الى تحقيق الردع العام والخاص من خلال فرض الغرامة الادارية لمواجهة خرق القوانين والانظمة، فالغرامة تختلف عن التعويض الذي يهدف الى جبر الضرر بعد تقدير قيمته، اما الغرامة فتفرض ويحدد مقدارها سلفا حتى وان لم يكن هناك ضرر [٣].

ونلاحظ من ذلك ان الهدف الاساسي من الغرامة الادارية هدف ردعي لتلافي خرق القوانين والانظمة وحمايتها من الانتهاك بغض النظر عن الواردات التي تحققها قيمتها المالية للإدارة، ولا يمكن باي شكل من الاشكال ان تكون تعويضا كونها لا تقاس بحجم الضرر كبيرا كان ام صغيرا.

ثانيا: المصادرة الادارية:

رغم ان المصادرة في الاصل هي عقوبة قضائية تقضي بها المحاكم الجنائية الا انه طبقا للقوانين الادارية يمكن للإدارة ان تقرر المصادرة كعقوبة.

وقد عرفت المصادرة بانها "نزع ملكية المال جبرا من مالكه واضافته الى ملك الدولة من دون مقابل"[٤]. ونلاحظ بان التعريف لم يبين اسباب الانتزاع وبهذا فانه شمل جميع حالات نزع الملكية على الرغم من انه بين الوسيلة التي تتم بها المصادرة التي تحمل الصفة الجبرية على الافراد ومن دون مقابل، وبهذا تقترب من الضريبة الا ان الضريبة لاتعد عقوبة، وليس لها علاقة بالمخالفات فهي تفرض من دون وقوع الاخيرة اصلا.

---

[١] د. محمد سعد فودة، مصدر سابق، ص١١٦.

[٢] ناصر حسين محسن ابو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الادارة بمناسبة النشاط الاداري في غير مجال العقود والتاديب "دراسة مقارنة" ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠، ص١٤٢.

[٣] لبنى عدنان عبد الامير، مصدر سابق، ص١٣٢.

[٤] د. ايهاب عبد المطلب، العقوبات الجنائية في ضوء الفقه والقضاء، الطبعة الاولى، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص١١٩. وعرفت المصادرة ايضا بانها " ممارسة الادارة لاختصاصها بنزع ملكية المال وتحويله الى الدولة جبرا على الافراد وبغير مقابل بسبب مخالفة القوانين والانظمة" ينظر: بشار رشيد حسين، الجزاءات الادارية العامة "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٢٠، ص٨٥.

وهناك تشريعات ذهبت الى ابعد من ذلك عندما حصرت المصادرة الخاصة بيد القضاء بعد ان حظرت المصادرة العامة[١].

وفي العراق لم يشر قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ المعدل على حق الادارة في فرض غرامات ادارية او الى المصادرة الادارية كعقوبة، على الرغم من اهمية هاتين الوسيلتين كوسائل عقابية تحمل معنى الردع وتكفل احترام الانظمة والقوانين المرعية.

على العكس من قانون الجمعيات الملغي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٠ والذي تضمن عقوبة الغرامة التي تقررها الادارة على رئيس واعضاء المنظمة عند مخالفتهم هذا القانون فيما يخص عدم مسك السجلات، وعدم تبليغ الجمعية المختصة بأمور نص عليها هذا القانون اضافة الى قيامها بقبول اعضاء لا تتوفر فيهم شروط العضوية[٢].

الفرع الثاني / العقوبات الادارية غير المالية

لاشك ان العقوبات الادارية غير المالية تصدر بموجب قرار من الادارة مبني على قوانين ادارية تسمح لها بذلك، وهي بذلك لا تختلف عن سابقتها من العقوبات الادارية المالية، الا ان وجه الاختلاف هو وقوع الاخيرة على الذمة المالية للمنظمة.

الا ان العقوبات الادارية غير المالية لا تنصب على ذمة المنظمة المالية او ذمة اعضائها، بل تستهدف الحرمان من ممارسة النشاطات او الحرمان من بعض الحقوق الممنوحة بموجب القانون بشكل كلي او جزئي وتكون احيانا مؤقتة او دائميه[٣].

وبهذا يعد هذه العقوبات الادارية غير المالية اشد قسوة من العقوبات الادارية المالية، حيث يتم معالجة الاخيرة من قبل المنظمة بدفع مبالغ مالية، او الاستعاضة عن بدائل بدلا من الاشياء المصادرة بما تسمح به القوانين، بينما الامر في العقوبات غير المالية لا تتم معالجته بمبالغ مالية فهو ينصب كما بينا على الحرمان من الحقوق والمزايا[٤].

---

[١] ينظر: المادة (٢٣) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، والمادة (١٦) من الدستور العراقي الملغي لسنة ١٩٧٠، والمادة (٤٠) من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤، والمادة (٣٦) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغي، والمادة (١٩) من الدستور الكويتي النافذ لسنة ١٩٦٢.

[٢] ينظر: نص المادة (٣٦) من قانون الجمعيات الملغي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٠.

[٣] د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الاداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص٤٤٠.

[٤] د. امين مصطفى محمد، مصدر سابق، ص٢٤٤.

ونرى هنا ان العقوبات غير المالية قد تكون اسهل للادارة من الخوض في تقدير الغرامات او تحصيلها او المصادرة، والتي تحصرها اغلب التشريعات بالقضاء ولاتعطي الادارة سلطات لفرضها وتحصيلها.

وتتمثل اهم صور العقوبات الادارية غير المالية في الحرمان من الاجازة، والغلق الاداري، والحل الاداري، وسنتناول هذه الصور تباعا ووفقا للتالي:

اولا: الحرمان من الاجازة:

يعد الحرمان من الاجازة احد صور العقوبات الادارية غير المالية ويصدر بقرار فردي من الادارة بسبب اخلال المرخص له بالقوانين والانظمة، ويكون الحرمان من الاجازة عن طريق سحب الاجازة او وقفها او الغائها[١].

فسحب الاجازة او وقفها يتم عن طريق اغلاق المنظمة ووقف نشاطها بشكل مؤقت، وخلال تلك المدة المؤقتة فان الادارة تتناول مشروعية وجود المنظمة جزئيا، وقد تتوصل بعدها الى الغاء الاجازة، فبذلك يكون السحب حد وسط بين الوقف والالغاء[٢].

اما عقوبة الغاء الاجازة فهي اقسى العقوبات الادارية غير المالية لانها تكون بشكل نهائي ولاتلجأ اليها الادارة الا في حالة ارتكاب مخالفة جسيمة، وتقوم بتسبيب هذا القرار، واتخاذ عقوبات اقل من عقوبة الالغاء، لكنها لم تحقق هدف الادارة من اصلاح او ايقاف النشاط المخالف للأنظمة والقوانين[٣].

ففي قرار للمحكمة الاتحادية العليا في العراق اوضحت المحكمة بأن ((قرار محافظ واسط بإلغاء اجازة المضخة الزراعية بدون وجه حق ودون سبب يعد تجاوزا لصلاحيته)) [٤].

ونرى ان لقرار الالغاء اثار خطيرة، ولا يمكن بذلك الالتجاء الى هذه العقوبة من دون اسباب معقولة ومبررات تسمح باتخاذها والا فان القرار قد يتعرض للالغاء من قبل القضاء.

وبعد قيام الادارة بفرض هذه العقوبة تتحول المنظمة او الشخص المخالف الى شخص ليس له حق في ممارسة النشاط، ويمكن استخدام القوة لمنعه عن ممارسة النشاط عند توافر الاسباب القانونية لاستخدام القوة [١].

---

[١] المصدر نفسه، ص٢٤٦.

[٢] د. محمد عبد العزيز ابو ليلة، التنظيم القانوني للجزاءات الادارية العامة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٣، ص ٩٠.

[٣] بشار رشيد حسين، مصدر سابق، ص١٠٣.

[٤] ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦/اتحادي/تمييز/٢٠٠١، بتاريخ ٢٠١١/٥/٣٠، احكام قرارات من المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١١، من اصدارات جمعية القضاء العراقي، المجلد الرابع، اذار ٢٠١٢، ص١٥٩.

ثانيا: الغلق الاداري:

تتمثل عقوبة الغلق الاداري في قيام الادارة بإغلاق المنظمة نتيجة لارتكاب فعل مخالف للقوانين والانظمة، وهي عقوبة ادارية غير مالية تمنع الادارة بموجبها المنظمة من ممارسة نشاطها خلال فترة الغلق، وتشكل عامل ردع لحثها على عدم ارتكاب المخالفة مرة اخرى[٢].

ويذهب البعض الى ان عقوبة الغلق الاداري تقع ضمن العقوبات الادارية غير المالية الا ان الادارة قد تفرضها احيانا كاجراء وقائي من اجراءات الضبط الاداري لوقاية النظام العام بمختلف خصائصه[٣].

ولا نتفق مع الراي السابق كون الغلق الاداري عقوبة ويبنى عليه اجراءات واثار عقابية لاتقف عند الوقائة وحسب.

ونرى ان عقوبة الغلق الاداري قد يكون لها جانب مالي يشابه العقوبات الادارية المالية من حيث ان الغلق الاداري قد يفوت على المنظمة القيام بنشاطات معينة تؤدي الى تكبدها خسارة مالية.

غير انها رغم ذلك تبقى عقوبة ادارية غير مالية لعدم وجود دفع مالي مباشر للادارة من قبل المنظمة جراء قيام الاخيرة بمخالفات قانونية.

وقد اورد قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ عقوبة (التعليق) وهو من زاوية اخرى بمثابة غلق اداري مؤقت للمنظمة الى حين ازالة المخالفة، ذلك ان هذه العقوبة تنصب على جميع اعمال المنظمة ولاتتعلق بالنشاط المخالف وحسب[٤].

اما في القانون المصري فقد اشارت المادة (٢٩) من قانون المحال العامة على ان للادارة ان تغلق المحل في حالة مخالفة بعض احكام هذا القانون او اذا تم تغيير نوع المحل او الغرض المخصص له بدون الحصول على ترخيص جديد او في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة او على الامن العام او اذا وقعت فيه افعال مخالفة للاداب والنظام العام.

ثالثا: الحل الاداري:

يعني الحل الاداري انهاء الوجود القانوني للمنظمة فهو بمثابة اعدام لها[٥].

---

[١] د. ذنون سليمان يونس العبادي، سقوط القرارات الادارية، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية، مصر–الامارات دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر – الامارات، ٢٠١٥، ص١٢٣.

[٢] د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٥١.

[٣] د. ناصر حسين محسن او جمة العجمي، مصدر سابق، ص١٧٤.

[٤] ينظر: نص المادة (٢٣/ اولا– ب) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

[٥] ناصر حسين محسن ابو جمة العجمي، مصدر سابق، ص ١٨٧.

وبذلك يكون الحل الاداري عقوبة تنصب على المنظمة كليا ولاتقتصر على احد فروعها اومجلس ادارتها او نشاط معين من انشطتها.

ويرى البعض ان قرار الحل الاداري ربما ينصب على مجلس الادارة وهو بذلك لاينهي الوجود القانوني للمنظمة وانما يستهدف مجلس ادارتها فقط بسبب مخالفة ارتكابها او توانى عن ازالتها، وبهذا يكون القرار اجراءً وقائياً وليس عقابياً[١].

ولايؤيد الباحث هذا الراي فالحل الاداري هو عقوبة كونه وقع بعد قيام المخالفة من قبل المنظمة، واستهدف القرار حل المنظمة وانهاء وجودها، وحتى ان استهداف القرار حل مجلس ادارة المنظمة ولم يستهدف نشاط معين للوقاية من وقوع المخالفة فهو يبقى ايضا قراراً عقابياً.

ونصت بعض التشريعات العربية على عقوبة المنظمة بعقوبة الحل الاداري اذا قامت بمخالفة القانون او نظامها الاساسي او قامت باعمال تخرج عن اهدافها، او في حالة عجزت عن القايم باي نشاط والوفاء بالتزاماتها، كذلك يمكن حل المنظمة عند تناقض عضويتها الى اقل من العدد المحدد بالقانون لدواعي المصلحة العامة[٢].

اما في العراق فقد بين قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ عقوبة الحل لكنه جعلها من اختصاص القضاء وليس الادارة، غير ان القضاء لايلجا الى حل المنظمة الا بعد ورود طلب من الادارة المختصة يطلب فيه حل المنظمة في حالات محددة على سبيل الحصر، اذا تحقق اي منها فان للادارة ان تطلب من القضاء حل المنظمة،هذه الحالات هي:[٣].

١. اذا مارست المنظمة نشاطات تعارض اهدافها المرسومة في نظامها الداخلي المنصوص عليه في هذا القانون.
٢. اذا ثبت انها قامت بمخالفة القوانين العراقية النافذة.
٣. اذا لم تُزل المخالفة رغم تنبيهها وتعليق عملها واستنفاذ طرق الطعن بقرار التعليق.

---

[١] محمد محمود عبدالعزيز ابو ليلة ، مصدر سابق، ص ١٠٣.

[٢] د. نظرا لخطورة عقوبة الحل الاداري فقد وضعها المشرع الكويتي بيد رئيس الوزراء بعد اقتراح من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل، ينظر: نص المادة (٢٧) من قانون الاغذية وجمعيات النفع العام في الكويت رقم (٣٤) لسنة ١٩٦٢.

[٣] ينظر: نص المادة (٢٣- ثانيا) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

اضافة الى الحل عن طريق القضاء فقد اجاز القانون للمنظمة ذاتها حل نفسها بنفسها بقرار يصدر من اعضائها وفق نظامها الداخلي[١].

وجدير بالذكر ان القانون اعلاه اجاز للادارة تعليق عمل المنظمة كاجراء اولي قبل احالة الطلب الى القضاء بحلها، ويكون التعليق لمدة (٣٠) يوم لازالة المخالفة ، وفي حالة عدم ازالتها تقدم الادارة الى القضاء طلبا بحل المنظمة[٢].

ونلاحظ ان قرار حل المنظمة من القرارات الخطيرة لذلك حرصت التشريعات على ايكالها الى القضاء وعدم منح تلك الصلاحية لسلطة الادارة فاذا كان كان التشريع الكويتي منح تلك السلطة لرئيس الوزراء بعد اقتراح من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل، فان التشريع العراقي اوكل المهمة الى القضاء بعد انتهاء المدة المحددة لعقوبة التعليق، وعدم ازالة المخالفة وتقديم طلب بحل المنظمة من قبل الادارة المختصة والمحددة بموجب القانون، وهي بمثابة ضمانة للمنظمة في تعسف الادارة في استخدام سلطاتها بالحل.

الخاتمة :

بعد انتهائنا من موضوع الدراسة توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات نبينها فيما يلي:

اولا: الاستنتاجات:

١. حدد المشرع العراقي نوعين من الوسائل تنتهجها الادارة لتنظيم عمل المنظمات غير الحكومية وهي وسائل وقائية واخرى عقابية.
٢. ليس للادارة عقوبات مالية مباشرة على المنظمات غير الحكومية.
٣. لاتستطع الادارة حل المنظمة الا بعد اللجوء الى القضاء.
٤. للمنظمة ضمانة منحها القانون للتظلم من قرارات الادارة امام الامين العام لمجلس الوزراء.

ثانيا: التوصيات:

١. نوصي المشرع العراقي بمنح الادارة مزيدا من وسائل تجاه المنظمات غير الحكومية لضبط نشاطاتها بما يتلائم مع اهداف المنظمة.
٢. ندعو المشرع العراقي ان ينص على صلاحية الادارة في فرض غرامات مالية على المنظمات المخالفة، ومصادرة الاشياء التي تعتبر من قبيل المخالفات او ساعدت عليها.

---

[١] ينظر: نص المادة (٢٢) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

[٢] ينظر: نص المادة (٢٣/ اولا- ب) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

المصادر:

اولا: الكتب:

١. د. ايهاب عبد المطلب، العقوبات الجنائية في ضوء الفقه والقضاء، الطبعة الاولى، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٢. د. ذنون سليمان يونس العبادي، سقوط القرارات الادارية، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية، مصر-الامارات دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر – الامارات، ٢٠١٥.

٣. د. طعيمة الجرف، القانون الاداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.

٤. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الاداري الكويتي، دار النهضة العربية، ١٩٦٩.

٥. د.عبيد محمد مناحي المنوخي العازمي، الحماية الادارية للبيئة "دراسة مقارنة" ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٦. د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية،٢٠٠٩.

٧. د. مجدي مدحت النصري، الضبط الاداري، مكتبة ام القرى، المنصورة، ١٩٩٦.

٨. محمد باهي ابو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ٢٠٠٩.

٩. د.محمد سعيد فودة، النظرية العامة للعقوبات الادارية "دراسة مقارنة فقهية وقضائية"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠١٠.

١٠. د. محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢.

١١. د. محمود حلمي، موجز القانون الاداري، القاهرة، الطبعة الاولى، دار الاتحاد العربي للطباعة،١٩٧٧.

ثانيا: الرسائل والاطاريح:

١. امين مصطفى محمد، الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٩٣.

٢. بشار رشيد حسين، الجزاءات الادارية العامة "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٢٠.

٣. لبنى عدنان عبد الامير، الاختصاص الاداري في النزاعات الجزائية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٦.
٤. محمد عبد العزيز ابو ليلة، التنظيم القانوني للجزاءات الادارية العامة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٣.
٥. ناصر حسين محسن ابو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الادارة بمناسبة النشاط الاداري في غير مجال العقود والتاديب "دراسة مقارنة" ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة،٢٠١٠.

ثالثا: البحوث:

١. اسماء نوري ابراهيم، اجراءات الضبط الاداري لحماية البيئة، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٩، العدد ٢، ٢٠١٩.
٢. د. حسن محمد علي البنان، الجزاءات الادارية العامة، مجلة تكريت للبحوث، جامعة تكريت، المجلد٤، العدد٣، السنة ٢٠٢٠.
٣. د. زينب كريم سوادي، دور سلطات الضبط الاداري في حماية البيئة، مجلة جامعة كركوك كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، المجلد ٢، ٢٠٠٣.
٤. د. موسى مصطفى شحاذة، الجزاءات الادارية في مواجهة المنشأة الضارة بالبيئة ورابة القضاء الاداري الفرنسي عليها، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد، ٢٠٠٤.
٥. وليد مرزة حمزة، اساليب الضبط ودورها في منع عمليات الاتجار بالبشر، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد ٢٣،العدد٤ لسنة ٢٠١٥.

رابعا: الدساتير:

١. الدستور الكويتي النافذ لسنة ١٩٦٢.
٢. الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠– الملغي.
٣. الدستور المصري لسنة ١٩٧١– الملغي.
٤. الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.
٥. الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤.

خامسا: القوانين :

١. قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات المصري رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣.
٢. قانون الاجتماعات العامة الاردني رقم٦٠ لسنة ١٩٥٣.

٣. مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٤ الملغي.
٤. قانون رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦ بشان المحال العامة في مصر.
٥. قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩الملغي.
٦. قانون الاغذية وجمعيات النفع العام في الكويت رقم (٣٤) لسنة ١٩٦٢.
٧. القانون المصري المرقم (٧٧) لسنة ١٩٧٥ بشان الهيئات الخاصة للشباب والرياضة.
٨. قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.
٩. قانون الجمعيات العراقي الملغي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٠.

سادسا: التعليمات:

١. تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

سابعا: القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦/اتحادي/تمييز/٢٠٠١، بتاريخ ٢٠١١/٥/٣٠، احكام قرارات من المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١١، من اصدارات جمعية القضاء العراقي، المجلد الرابع، اذار ٢٠١٢.

Sources:

First: books:

1. d. Ihab Abdel Muttalib, Criminal Penalties in the Light of Jurisprudence and Judiciary, first edition, National Center for Legal Publications, Cairo, 2009.
2. d. Denoun Suleiman Younis Al-Abadi, The Fall of Administrative Decisions, Book Two, House of Legal Books, Egypt-UAE, Dar Shatat for Publishing and Software, Egypt-UAE, 2015.
3. d. Taima Al-Jarf, Administrative Law and General Principles in Regulating the Activity of Administrative Authorities, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1978.
4. d. Abdel-Fattah Hassan, Principles of Kuwaiti Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabia, 1969.
5. Dr. Obaid Muhammad Manahi Al-Manukhi Al-Azmi, Administrative Protection of the Environment, “A Comparative Study”, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2009.
6. d. Majid Ragheb Al-Helou, Environmental Protection Law in the Light of Sharia, New University House, Alexandria, 2009.

7. d. Magdy Medhat Al-Nasry, Administrative Control, Umm Al-Qura Library, Mansoura, 1996.
8. Muhammad Bahi Abu Yunis, Judicial Control over the Legality of General Administrative Penalties, New University Publishing House, Egypt, 2009.
9. Dr. Mohamed Saeed Fouda, The General Theory of Administrative Penalties, "A jurisprudential and jurisprudential comparative study", New University Publishing House, Alexandria, 2010.
10. d. Muhammad Atef Al-Banna, Mediator in Administrative Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1992.
11. d. Mahmoud Helmy, Brief Administrative Law, Cairo, first edition, Dar Al-Ittihad Al-Arabi Printing House, 1977.

Second: Letters and treatises:

1. Amin Mostafa Mohamed, Reducing Punishment in Egyptian and Comparative Law, PhD thesis, Faculty of Law, Alexandria University, 1993.
2. Bashar Rashid Hussein, General Administrative Penalties, “A Comparative Study,” PhD thesis, College of Law, University of Mosul, 2020.
3. Lubna Adnan Abdel-Amir, Administrative Specialization in Criminal Disputes, "A Comparative Study", Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2016.
4. Mohamed Abdel Aziz Abu Laila, Legal Regulation of Public Administrative Penalties, PhD thesis, Faculty of Law, Alexandria University, 2013.
5. Nasser Hussain Mohsen Abu Jumma Al-Ajami, Penalties imposed by the administration on the occasion of administrative activity other than in the field of contracts and discipline, "a comparative study", PhD thesis, Faculty of Law, Cairo University, 2010.

Third: Research:

1. Asma Nuri Ibrahim, Administrative Control Procedures for Environmental Protection, Anbar University Journal of Legal and Political Sciences, Volume 9, Issue 2, 2019.
2. d. Hassan Muhammad Ali Al-Bannan, General Administrative Penalties, Tikrit Research Journal, Tikrit University, Volume 4, Issue 3, Year 2020.
3. d. Zainab Karim Sawadi, The Role of Administrative Control Authorities in Protecting the Environment, Journal of Kirkuk University College of Law for Legal and Political Sciences, Issue 4, Volume 2, 2003.
4. d. Mousa Mostafa Shehadeh, Administrative Penalties Confronting the Establishment Harmful to the Environment and the French Administrative

Judiciary's Obstacle to It, Journal of Law, Faculty of Law, Alexandria University, Issue, 2004.

5. Walid Marza Hamza, Control methods and their role in preventing human trafficking, Babylon University Journal for Human Sciences, Volume 23, Issue 4 of 2015.

Fourth: Constitutions:

1. The Kuwaiti Constitution in force for the year 1962.
2. The Iraqi constitution of 1970 - repealed.
3. The Egyptian Constitution of 1971- repealed.
4. The Iraqi constitution in force for the year 2005.
5. The Egyptian constitution in force for the year 2014.

Fifth: Laws:

1. Egyptian Public Gatherings and Demonstrations Law No. 14 of 1923.
2. Jordanian Public Meetings Law No. 60 of 1953.
3. Iraqi Public Meetings and Demonstrations Decree No. (25) of 1954, repealed.
4. Law No. (371) of 1956 regarding public shops in Egypt.
5. The repealed Iraqi Public Meetings and Demonstrations Law No. (115) of 1959.
6. Food and Public Benefit Associations Law in Kuwait No. (34) of 1962.
7. Egyptian Law No. (77) of 1975 regarding private organizations for youth and sports.
8. The Iraqi Public Health Law No. (89) of 1981, as amended.
9. The repealed Iraqi Associations Law No. (13) of 2000.

Sixth: Instructions:

1. Instructions to facilitate the implementation of Non-Governmental Organizations Law No. (12) of 2010.

Seventh: Judicial decisions

1. Federal Supreme Court Decision No. 6 / federal / cassation / 2001, dated 30/5/2011, rulings of decisions of the Federal Supreme Court for the year 2011, issued by the Iraqi Judicial Association, Volume Four, March 2012.