جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين
للدراسات العليا
في النجـــف الاشرف
قسم القانون العام

دور الادارات اللامركزية في حماية الامن من خلال الضبط الاداري في العراق (دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها

الطالب عمار ماهر عبد الحسن الخفاجي

الى مجلس عمادة معهد العلمين للدراسات العليا

لاكمال متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

تحت اشراف

أ. م. د
رياض عبد عيسى الزهيري

1436 هـ

2015 م

بسم الله الرحمن الرحيم

((وَعَدَ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي الْأَرْضِ كَمَا اسْتَخْلَفَ

الَّذِينَ مِنْ قَبْلِهِمْ وَلَيُمَكِّنَنَّ لَهُمْ دِينَهُمُ الَّذِي ارْتَضَى لَهُمْ وَلَيُبَدِّلَنَّهُمْ مِنْ بَعْدِ خَوْفِهِمْ أَمْنًا))

(النور-آية 55)

صدق الله العلي العظيم

إقرار المقوم اللغوي

أشهد أن هذه الرسالة الموسومة بـــ....

(دورالادارات اللامركزية في حماية الامن من خلال الضبط الاداري في العراق)

دراسة مقارنة

للطالب (عمار ماهر عبد الحسن) قد جرى تقويمها لغوياً من قبلي في معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام وهي صالحة للمناقشة من الناحية اللغوية .

التوقيع :

المقوم اللغوي : أ .م .د حيدر كريم الجمالي

التاريخ :

الإهـــــــــداء

إلى من افترقنا باكرا - والدي تغمده الله بواسع رحمته

الى من اعيش برضاها والدتي

الى زملائي الاعزاء في اقسام المعهد كافة واخص منهم بالذكر الدورة الاولى لقسم القانون العام مرحلة الماجستير لسنة 2012

والى سندي في الحياة

أخي وأخواتي وزوجتي

الى اولادي وبناتي

الى احفادي

أهدي هذا الجهد المتواضع

عمار الخفاجي

شكر وامتـــــــــنان

ان الشكر لله أولا وآخراً

وبعـد : فأشـكر أصـحاب الفضـل علـي, وأبـدأ بشـكري وامتنـاني لسـماحة السـيد محمـد بحـر العلـوم لتشـييده هـذا الصـرح العلمـي الشـامخ, واشـكر كـل مـن اسـهم فـي قيـام هـذا المعهـد المتـالق واعمالـه مـن اسـاتذة ومـوظفين, واخـص بالشـكر الأسـتاذ الفاضـل الـدكتور ريـاض عبـد عيسـى الزهيـري, لقبولـه الأشـراف علـى رسـالتي, وللجهـود الكبيـرة التـي بـذلها فـي متابعـة مباحـث الرسـالة, اذ كـان بحق خير عون ومرشد فجزاه الله خير الجزاء وبارك فيه 0

و لا يفـوتني ان أتقـدم بالشـكر والامتنـان لأسـاتذتي فـي السـنة التحضـيرية, لمـا بـذلوه مـن جهـد فـي توجيهنـا وإرشـادنا فجـزاهم الله عنـا خيـر الجـزاء, واشـكر كـل مـن سـاعدني ولـو بكلمـة فجـزاهم الله خيـر الجـزاء وبـارك فـيهم وجعـل جهدهم في ميزان حسناتهم 0

ملخـــــــــــــــــــص

عن الرسالة الموسومة (دور الادارات اللامركزية في حماية الامن من خلال الضبط الاداري في العراق – دراسة مقارنة)

تنـتهج أغلـب دول العـالم النظـام اللامركـزي كونـه يعـد النظـام الـديمقراطي فـي الادارة, وهـذا مـا انتهجـه المشـرع الدسـتوري العراقـي بعـد عـام 2003 وعلـى اثـره المشـرع العـادي, اذ يعـد هـذا النظـام أحـد معـالم الحكـم الـديمقراطي الراشـد فـي ادارة الدولـة الحديثـة, بعـد ان شـهد العـراق حكمـاً مركزيـاً مشـدداً لعـدة عقود مضت قبل سقوط اخر حكم دكتاتوري متسلط في العام 2003 0

وتختلـف صـلاحيات الادارات اللامركزيـة مـن دولـة الـى أخـرى حسـب طبيعـة النظـام السياسـي للدولـة والتركيبـة الاجتماعيـة والاقتصـادية, وترتكـز هـذه الادارات فـي صـلاحياتها علـى ادارة مناطقهـا المحليـة حسـب مـا يـنص عليـه الدستور او القانون العادي الذي ينظم وجود هذه الادارات وعملها 0

فتكونـت الادارة اللامركزيـة فـي العـراق بموجـب امـر سـلطة الائـتلاف رقـم (71) لسـنة 2004, وقـانون ادارة الدولـة للمرحلـة الانتقاليـة لسـنة 2004, ثـم جـاء هـذا التنظـيم بتأكيـد وتوضـيح أكثـر فـي دسـتور جمهوريـة العـراق لسـنة 2005 , وقـانون المحافظـات غيـر المنتظمـة فـي إقلـيم رقـم (21) لسـنة 2008 المعـدل, فكانـت الادارات اللامركزيـة ذات صـلاحيات واسـعة, لكـي تـتمكن مـن ادارة شـؤون المحافظـات, دون اي رقابـة لـلإدارة اللامركزيـة عليهـا, فكانـت مـن ضـمن اختصاصـات هـذه الادارات صـلاحيات فـي جانـب الامـن مـن شـانها ان تجعل مسؤولية الامن في العراق تميل الى ان تكون لامركزية 0

وكـان مـن ضـمن اختصاصـات هـذه الادارات اللامركزيـة, اختصاصـات فـي مجـال الضـبط الاداري, اذ يعـد الضـبط الاداري اهـم وسـيلة تتخـذها الادارة

في سبيل الحفاظ على النظام العام وحمايته من ان ينتهك او يهدر, وفي الحقيقة ان الضبط الاداري سلاح ذو حدين, فمع ضرورة وجوده لحماية النظام, فقد يستخدم لقمع الحريات ومصادرتها, عليه اختلف الفقه في طبيعة الضبط الاداري هل هو ذو طبيعة قانونية ام سياسية, فالطبيعة القانونية هي ما تدل على مشروعية تدابير الضبط الاداري, اما اذا اصطبغ بالطبيعة السياسية فممكن ان تستخدمه السلطة للحفاظ على كيانها مهما كان راي الشعب بهذه السلطة, ومتى احتاجت السلطة الى قمع الشعب توسلت بالضبط الاداري, وبحجة حماية الامن0

ويعد الامن من اهم واجبات الادارة اللامركزية اذا كلفت به, اذ يعاني العراق منذ مدة طويلة من خلل واضح في هذا العنصر المهم من عناصر النظام العام, الذي تمارس الادارة واجب الضبط الاداري للحفاظ عليه, فهو يمثل مجموعة المثل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في الدولة 0

فكان واجب الادارة اللامركزية في العراق في حماية الامن, موزع بين مجلس المحافظة والمجالس المحلية, والرؤساء التنفيذيين لهذه الادارات, وقد مارست المحافظات سلطتها في هذا المجال فكان الامن مستقراً نسبياً في بعض المحافظات مقارنة مع مثيلاتها من محافظات العراق تبعاً للوضع السياسي والاجتماعي للمحافظة وعلاقتها بالحكومة المركزية, ومدى علاقة سكان المحافظات بالإرهاب الذي بات يمثل آفة تهدد العراق بصورة عامة والمحافظات بصورة خاصة, وان الاختصاصات الامنية للإدارات اللامركزية تمثلت في علاقتها بقوى الامن الداخلي المحلي التي تمثل القوى الموكل اليها حماية الامن الداخلي المحلي منه والوطني 0

فكـان مـن المهـم ان نتعـرض الـى مفهـوم قـوى الامـن الـداخلي, وتشـكيلاته المحليـة, التـي تسـطيع الادارات اللامركزيـة حمايـة الامـن مـن خـلال هـذه التشـكيلات المحليـة لقـوى الامـن الـداخلي, وهـي فـي الحقيقـة تقتصـر علـى تشـكيلات الشـرطة دون سـواها, علـى الـرغم مـن الممارسـة الامنيـة لاجهـزة اخـرى مثـل الجـيش او المخـابرات او الامـن الـوطني, لكـن القـوة المخولـة قانونـا بحمايـة الامـن هـي الشـرطة, والمحليـة منهـا بالـذات, والمقصـود كـل تشـكيلات الشرطة من مراكز ودفاع مدني ومرور وغيرها0

وقـد تبـين مـن خـلال البحـث العلاقـة التـي اوجـدها القـانون بـين الادارات اللامركزيـة وقـوى الامـن الـداخلي, وقـد اسـتطاعت الادارات اللامركزيـة مـن ممارسـة دورهـا فـي حمايـة الامـن, فوجـدنا أيضـاً ان الاختصاصـات الامنيـة لـلإدارات اللامركزيـة وعلاقتهـا بقـوى الامـن الـداخلي قـد مثلـت مصـدر نـزاع مـع الإدارة المركزية سواء كان هذا النزاع واقعياً أم نظرياً محتمل وقوعه 0

ثـم ان هـذه الصـلاحيات المحليـة قـد تـؤدي الـى تعسـف الادارة اللامركزيـة فـي اسـتخدامها, وهـذا التعسـف ابـرز مـا يظهـر لـه مـن اثـر هـو تجـاه الافـراد, ولكـي يسـتطيع الافـراد مواجهـة الادارة اللامركزيـة فـي تصـرفاتها وقراراتهـا الامنيـة الغيـر مشـروعة لابـد لهـم مـن ضـمانات, وقـد تجلـت هـذه الضـمانات فـي الضـمانات الدسـتورية للحقـوق والحريـات, ثـم تلتهـا فـي البحـث الرقابـة الاداريـة التـي تعتبـر الضـمانة الثانيـة للأفـراد, ثـم جـاء ثالثـاً الضـمان المهـم والابلـغ اثـراً وهـو الرقابـة القضـائية علـى الاعمـال الامنيـة لـلإدارات اللامركزيـة وقـد تمثـل هـذا القضـاء فـي الدسـتوري منـه والاداري, اللـذان يمـثلان اكثـر انـواع القضـاء اختصاصاً في هذه الرقابة 0

وقـد تـم التعـرض الـى مسـؤولية الادارات اللامركزيـة فـي نهايـة البحـث عـن اعمالهـا الامنيـة, فوجـدنا بانـه فـي بعـض الاحيـان قـد اقـرت الادارات اللامركزيـة

مسؤولياتها بنفسها من خلال تعويض المتضررين من اختلال الامن, وفي احيان اخرى قد اقر القضاء هذه المسؤولية, لكن القضاء كان مقراً لمسؤولية هذه الادارات استناداً الى خطأ الادارة, ولم يقر هذه المسؤولية القائمة على المخاطر معللاً ذلك الى عدم وجود تشريع يوجب هذه المسؤولية غير الخطئية 0

وقد كانت جل مواضيع البحث مقارنة مع ثلاث دول هي كل من مصر والجزائر وفرنسا, كون هذه الدول تتماثل مع العراق في لامركزية النظام الاداري, وقد تبين من خلال البحث ان الادارة اللامركزية في العراق قد تماثلت احياناً مع الدول المقارنة واختلفت احياناً اخرى وكان ذلك مفصلاً في فصول البحث 0

الطالب

عمار ماهر عبد الحسن

قسم القانون العام

معهد العلمين للدراسات العليا

المحتـــــــــــــــويات

التفاصيل	رقم الصفحة
المقدمة	5-1
الفصل الأول/ مفهوم الإدارات اللامركزية والضبط الإداري	63-6
المبحث الاول/ مفهوم الإدارات اللامركزية	36-6
المطلب الاول/ تعريف اللامركزية الادارية وانواعها	16-7
الفرع الاول/ تعريف اللامركزية الادارية	10-8
الفرع الثاني/انواع اللامركزية الادارية وتمييزها عن صور التنظيم الاداري الاخرى	16-10
المطلب الثاني/التطور التاريخي والقانوني لتكوين الإدارات اللامركزية	32-16
الفرع الأول/ نشأة اللامركزية في العراق وتطورها	25-18
الفرع الثاني/عناصر تكوين الإدارات اللامركزية	32-25
المطلب الثالث/الرؤساء التنفيذيين للإدارة اللامركزية	36-32
الفرع الاول/ المحافظ	35-33
الفرع الثاني/ القائممقام ومدير الناحية	36-35
المبحث الثاني مفهوم الضبط الاداري	63-37
المطلب الاول/فكرة الضبط الاداري	55-37
الفرع الاول/ تعريف الضبط الاداري	41-38
الفرع الثاني/ نطاق الضبط الاداري	46-41
الفرع الثالث/ وسائل الضبط الاداري	51-46
الفرع الرابع/ هيئات الضبط الإداري	55-51
المطلب الثاني/ طبيعة تدابير الضبط الإداري وأثرها على الحريات	63-55
الفرع الأول/ طبيعة تدابير الضبط الإداري	60-56
الفرع الثاني/ اثر الضبط الإداري على الحريات	63-60
الفصل الثاني/ علاقة الادارة اللامركزية بقوى الامن الداخلي	134-64
المبحث الاول/ ماهية قوى الامن الداخلي	103-64
المطلب الاول /مفهوم الامن	83-66
الفرع الاول/ تعريف الامن	71-67
الفرع الثاني/عناصر الامن العام وصوره	79-71
الفرع الثالث/ الاساس القانوني لاعمال قوى الامن الداخلي في حماية الامن	83-79
المطلب الثاني/ تقسيمات قوى الامن الداخلي المحلية	103-83

المحتويات

الفرع الاول/ مديريات الشرطة المحلية	94-84
الفرع الثاني/ مديرية الدفاع المدني المحلي	97-94
الفرع الثالث/ شرطة المرور	100-97
الفرع الرابع/ تقسيمات اخرى لقوى الامن الداخلي	103-100
المبحث الثاني/ سلطة الادارات اللامركزية في حماية الامن الداخلي	134-103
المطلب الاول/مشروعية سلطة الادارات اللامركزية في العراق	120-104
الفرع الأول/ السلطة التقديرية للإدارات اللامركزية في مجال الضبط الإداري	112-107
الفرع الثاني/ نطاق السلطة التقديرية للإدارة اللامركزية	116-112
الفرع الثالث/القيود الواردة على سلطات الادارة اللامركزية في مجال الضبط الاداري	120-116
المطلب الثاني/ الصلاحيات الامنية للإدارات اللامركزية	134-120
الفرع الاول/ الصلاحيات الامنية لمجالس المحافظات والمجالس المحلية	127-121
الفرع الثاني/ صلاحيات الرؤساء التنفيذيين في حماية الامن الداخلي	134-127
الفصل الثالث/ الضمانات القانونية للافراد تجاه سلطات الادارة اللامركزية في مجال الامن الداخلي	200-135
المبحث الاول/ الضمانات الدستورية والادارية للأفراد تجاه سلطات الامن الداخلي	161-135
المطلب الاول/ الضمانات الدستورية	148-136
الفرع الاول/ مبدأ الفصل بين السلطات	142-137
الفرع الثاني/ مبدأ سيادة القانون	144-142
الفرع الثالث/ مبدأ المساواة	146-144
الفرع الرابع/ مبدأ استقلال القضاء	148-146
المطلب الثاني/الرقابة الادارية على النشاط الامني للإدارات اللامركزية	161-148
الفرع الاول/ رقابة الادارة اللامركزية الداخلية	151-148
الفرع الثاني/ رقابة الإدارة المركزية على الإدارات اللامركزية	156-151
الفرع الثالث/ الرقابة على أجهزة قوى الأمن الداخلي المحلية	161-157
المبحث الثاني/ الرقابة القضائية على قرارات وتدابير الامن اللامركزية	200-161
المطلب الاول/رقابة القضاء الدستوري	173-162
الفرع الاول/ الرقابة على دستورية القوانين	167-163
الفرع الثاني/ دور المحكمة الاتحادية العليا في حماية الحقوق والحريات	173-167

المحتويات

المطلب الثاني/ رقابة القضاء الاداري	186-173
الفرع الاول/ طبيعة دعوى الطعن بالقرارات الامنية	178-174
الفرع الثاني/ سلطة القاضي الاداري في الغاء القرار الامني المعيب	186-178
المطلب الثالث/ مسؤولية الادارات اللامركزية عن الاضرار الحادثة بسبب الاعمال الامنية	200-186
الفرع الاول/ مسؤولية الادارات اللامركزية عل اساس الخطأ	193-188
الفرع الثاني/ المسؤولية غير الخطئية (القائمة على المخاطر)	196-193
الفرع الثالث/ المسؤولية القائمة على القانون	200-196
الخاتمة	208-201
قائمة المراجع والمصادر	222-209