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

مسؤولية الإدارة عن حفظ الأمن العام في العراق

رسالة قدّمها الطالب

باسم حسن خضر الحساني

إلى مجلس عمادة معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور

عمار طارق عبد العزيز

1437 هـ

2016 م

بسم الله الرحمن الرحيم

((وإذ قال إبراهيم رب اجعل هذا بلدا آمنا وارزق أهله من الثمرات من إمن منهم بالله واليوم الأخر قال ومن كفر فأمتعه قليلا ثم أضطره الى عذاب السعير وبئس المصير))

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة الآية (126)

ـ الإهـــــــداء ـ

إلى من بذلوا نفوسهم الزكية رخيصة لأجل الوطن

الى من سالت دماؤهم الطاهرة لتروي لنا شجرة الأمن والامان , للأكرم منا جميعا ... شهدائنا الأبرار

إلى من ربياني صغيرا ومازالا يغدقان عليَّ بالحنان

أبي وأمي ... ولن أنسى يوما فضلهم ما دمت حيا

إلى من أشدد بهم أزري .....أهلي وأصدقائي

إلى زملائي وكل من ساعدني في إنجاز هذا البحث

.... أهدي ثمرة جهدي المتواضع هذا ....

الباحث

بسم الله الرحمن الرحيم

ـ الشكر والعرفان ـ

الحمد لله الذي ليس لقضائه دافع ولا لعطائه مانع وصلِّ اللهم على سيدنا محمد و على آل بيته الطيبين الطاهرين ينابيع الحكمة وأولي النعمة ...

وبعد :

فأقدم خالص الشكر وفائق العرفان الى أستاذي الفاضل الدكتور عمار طارق عبد العزيز المحترم الذي تفضل مشكورا بالإشراف على الرسالة , فجزيل الشكر والعرفان له لما قدمه لي من معلومات وتوجيهات مقرونة بكرم أخلاقه العالية ,متمنيا له التوفيق والنجاح المتواصل .

وأتقدم بالشكر والعرفان الى عمادة معهد العلمين للدراسات العليا وأساتيذي الافاضل في مرحلة الماجستير قسم القانون العام في السنة التحضيرية لما قدموه لنا من توجيهات ومعلومات قيمة في البحث والدراسة ....

وأتقدم بالشكر والإمتنان للأساتذة الأجلاء رئيس لجنة المناقشة واعضائها المحترمين لتفضلهم بقراءة هذه الرسالة العلمية في محتواها ومناقشتها , وستكون آراؤهم وتوجيهاتهم حافزا لي ونبراسا أهتدي به ....

وأقدم شكري وعرفاني لموظفي مكتبات جامعة النهرين وجامعة بغداد وجامعة الكوفة على كل ما قدموه لي من مساعدة وتسهيل مهمة البحث والحصول على المصادر .

وأقدم شكري وعرفاني وجل احترامي لموظفي مكتبات العتبات المطهرة الحيدرية والحسينية والعباسية على ما يوفرونه لطلاب العلم والبحوث والدراسات و حسن أخلاقهم وكرمهم وطيبة تعاملهم مع كل الباحثين .

وشكري الجزيل وخالص أمنياتي لكل من ساعدني ولم يسعني شكره من الأصدقاء والزملاء في الحصول على المصادر والمعلومات والى كل من شملني بتعاونه ودعائه .

الباحث

المحتويات

ت	الموضوع	الصفحة
.1	**الآيـــــة**	أ
.2	**الإهداء**	ب
.3	**الشكر والعرفان**	ج
.4	**المحتويات**	د – و
.5	**المقدمة**	3 - 1
.6	**الفصل الأول : ماهية الأمن العام والأساس القانوني لحفظه**	4
.7	**المبحث الأول : التعريف بالأمن العام**	5
.8	**المطلب الأول : تعريف الأمن العام**	5
.9	الفرع الأول : التعريف اللغوي للأمن العام	6 -5
.10	الفرع الثاني : التعريف الاصطلاحي للأمن العام	10 - 7
.11	**المطلب الثاني : تمييز الأمن العام من غيره من المصطلحات**	15 – 10
.12	**المبحث الثاني : الأساس القانوني لحفظ الأمن العام**	16
.13	**المطلب الأول : الاساس القانوني لحفظ الأمن العام في الشرائع السماوية**	16
.14	الفرع الأول : أساس حفظ الأمن العام في الشرائع العراقية القديمة والشرائع السماوية	21 – 17
.15	الفرع الثاني : أساس حفظ الأمن العام في الشريعة الإسلامية	25 – 21
.16	**المطلب الثاني : الأساس القانوني لحفظ الأمن العام في التشريعات الدولية**	33 – 25
.17	**المطلب الثالث : الأساس القانوني لحفظ الأمن العام في الدساتير والقوانين الوطنية**	33
.18	الفرع الأول : أساس حفظ الأمن العام في النصوص الدستورية	38 – 33
.19	الفرع الثاني : اساس حفظ الأمن العام في القوانين الوطنية	46 – 38

.20	**الفصل الثاني : وسائل الإدارة في حفظ الأمن العام ومعوقات حفظه**	47
.21	**المبحث الأول : الضبط الإداري وسيلة الإدارة في حفظ الأمن العام**	47
.22	**المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري**	48
.23	الفرع الأول : التعريف اللغوي للضبط الإداري	49
.24	الفرع الثاني : التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري	50 – 53
.25	**المطلب الثاني : أنواع الضبط الإداري وتمييزه من ما يشتبه به من المصطلحات**	53
.26	الفرع الأول : أنواع الضبط الإداري	54 – 59
.27	الفرع الثاني : تمييز الضبط الإداري من ما يشتبه به من المصطلحات	59 – 61
.28	**المبحث الثاني : وسائل الإدارة المادية والقانونية لحفظ الأمن العام في العراق**	62
.29	**المطلب الأول : الوسائل المادية في حفظ الأمن العام في العراق**	62
.30	الفرع الأول : الموارد البشرية لحفظ الأمن العام في العراق	63 – 68
.31	الفرع الثاني : الموارد المادية لحفظ الأمن العام في العراق	68- 72
.32	**المطلب الثاني : الوسائل القانونية لحفظ الأمن العام**	72 – 74
.33	الفرع الأول : التشريعات في ظل الظروف الاعتيادية	74 – 79
.34	الفرع الثاني : التشريعات في ظل الظروف الاستثنائية	80 – 84
.35	**المبحث الثالث : معوقات حفظ الأمن العام في العراق**	85
.36	**المطلب الأول : المعوقات الداخلية لحفظ الأمن العام في العراق**	85 – 92
.37	**المطلب الثاني : المعوقات الخارجية لحفظ الأمن العام في العراق**	92 – 95
.38	**الفصل الثالث : مسؤولية الإدارة عن إخلالها في واجب حفظ الأمن العام**	96 – 97
.39	**المبحث الأول : أساس مسؤولية الإدارة عن حفظ الأمن العام**	97
.40	**المطلب الأول : أساس مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ**	98

.41	الفرع الأول : أركان مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ	98 – 104
.42	الفرع الثاني : مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ في العراق	104 – 107
.43	المطلب الثاني : مسؤولية الإدارة على أساس فكرة المخاطر(من دون خطأ)	107
.44	الفرع الأول : أساس مسؤولية الإدارة من دون خطأ	107- 112
.45	الفرع الثاني : مسؤولية الإدارة من دون خطأ في العراق	112 – 116
.46	**المبحث الثاني : جزاء مسؤولية الإدارة عن الإخلال في حفظ الأمن العام**	117
.47	**المطلب الأول : مدى الترابط بين مسؤولية الإدارة والأعمال الإرهابية والعسكرية**	117 – 125
.48	**المطلب الثاني : مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار الناجمة بسبب الأعمال الإرهابية والعسكرية في العراق**	125 - 126
.49	الفرع الأول : مسؤولية الإدارة في التعويض عن الأضرار الناجمة جراء الأعمال الإرهابية والعسكرية في العراق	126 – 139
.50	الفرع الثاني : وسائل اجبار الإدارة على تنفيذ ودفع التعويضات للمتضررين جراء الإخلال بالأمن العام	140 – 144
.51	**الخاتمة : النتائج والتوصيات**	145- 148
.52	**المصادر والمراجع**	149 – 158
.53	**ملخص البحث باللغة الانجليزية**	159-

المقدمـــــة

المقدمة

الحمد لله رب العالمين , اللهم يا مالك الرقاب و يا هازم الأحزاب و يا مسبب الأسباب , سبب لنا سببا لا نستطيع له طلبا , والصلاة والسلام على أشرف الخلق والمرسلين من الأولين والآخرين نبينا وشفيعنا يوم الدين محمد وعلى آل بيته الطيبين الطاهرين 0

أما بعد :

فإن حق الدول قاطبة في حفظ أمنها العام من الانتقاص أو المساس به , فهو حق طبيعي , أصيل لا يقبل التنازل عنه , تتمتع به الدولة منذ نشوئها حتى فناءها , وليس للدولة التنصل عن مسؤولية حفظ الأمن في عموم إقليمها أو الانتقاص منه , بل إن قصارى جهدها هو الاعتراف به حقاً ثابتاً دستورياً يوجب عليها حمايته بكل الوسائل .

لذا تعد وظيفة حفظ الأمن العام من أبرز أولويات مهام الدولة الحديثة , لأنها وظيفة لازمة لحماية المجتمع ووقاية عناصر النظام العام الأخرى . أذ بدونها تعم الفوضى ويسود الاضطراب ويختل التوازن في عموم أرجاء الدولة , ومما لاشك فيه أن ممارسة الدولة لوظيفة حفظ الأمن العام تنعكس أثارها بطريقة أو بأخرى على الحريات العامة للأفراد , لأن ممارستهم لهذه الحريات دون قيود أو ضوابط يعد خرقا للأمن العام يستدعي تدخل السلطة المعنية بحفظ الأمن لحمايته وأعادته إلى نصابه , لأن اختلال الأمن في المجتمع يشكل تهديدا لكيان الدولة واستقرار المجتمع .

ولكون وظيفة حفظ الأمن العام هي وظيفة إدارية محايدة غايتها حفظ النظام العام وليس وظيفة سياسية تهدف إلى حماية القائمين على السلطة , وعليه يتعين على الدولة أن تمارس هذه الوظيفة في الإطار الدستوري والقوانين التي أرستها وأقرتها مبادئ القانون الإداري .

وإن سبب اختيار هذا الموضوع للبحث فيه على الرغم من الصعوبات المتمثلة بقلة المصادر التي تناولته كونه يعد ذا خصوصية أمنية جعلت منه بعيدا عن متناول الباحثين , والسبب هو الواقع الذي تمر به الدولة والتحديات الأمنية التي أخلت باستقرار أمن الأفراد والدولة على حد سواء , مما تسبب في فشل المؤسسات الأمنية في أداء وظائفها بفعل التأثيرات الداخلية المتمثلة بالتجاذبات السياسية بين القيادات السياسية والأمنية والتأثيرات الخارجية والاقليمية التي أحدثت خللا جسيما في الأمن العام و ما نتج عنه من أضرار طالت جميع أفراد المجتمع من دون استثناء .

ويمكن القول إن دراسة موضوع الأمن العام , عادة ما تكون محفوفة بالمخاطر والمحاذير , انطلاقا من أن المعلومات المطلوبة لهذا البحث تقع ضمن أسرار الدولة التي لا يمكن إفشاها الا في إطار ضيق , وذلك لطبيعتها التي تتطلب السرية , مما جعل المعلومات حكرا على بعض المختصين في المجالات العسكرية والأمنية , مما حدى بالكثير من الباحثين عن العزوف والابتعاد عن الخوض فيها , ولاسيما في الدول التي تمارس فيها انتهاكات لحقوق الإنسان بذريعة حفظ الأمن , أي استخدام مفردة الأمن لتحقيق أهداف الانفراد بالسلطة والسيطرة عليها .

مشكلة البحث :

يُعد الأمن العام العنصر الأهم والأساس من عناصر النظام العام لكل دولة , ولأن حفظ الأمن العام ينتج عنه حماية الأرواح والأموال من كل خطر يهددها , ولوجود قصور واضح في حفظ الأمن في العراق , ولكثرة الجهات الامنية التي تتولى مسؤولية حفظه , وبسبب الواقع الأمني المتردي الذي يعكس لنا بجلاء ضعف المنظومة الأمنية وعدم قدرتها على إداء مهامها , فضلاً عن تعويض المتضررين جراء الأعمال الإرهابية والأخطاء العسكرية من المؤسسات الأمنية وهي تقوم بأداء واجباتها , ولعل من أهم ما يثيره هذا البحث هو ما تؤول اليه الأوضاع الحالية من انفلات أمني على الرغم من الإمكانيات المادية والبشرية المتيسرة للإدارة , ولبحث معوقات حفظ الأمن العام في العراق وبيان مدى مسؤولية الإدارة عما يتسبب من أضرار للأفراد بسبب الانفلات الأمني والأعمال الإرهابية والأخطاء العسكرية , الأمر الذي بات يهدد كل الدولة متمثلا بعدم حماية الحدود ومنافذها مع دول الجوار والخروقات الأمنية والأعمال الإرهابية الذي طالت كل أرجاء الدولة وأحدثت أضرارا بالغة بالبنية التحتية لها , فضلا عن التأثير النفسي والاجتماعي على عموم السكان من دون استثناء , وقلة البحوث الدقيقة التي تناولت هذا الموضوع , أرتينا الخوض به لعلنا نضع النقاط فوق حروف الحقيقة التي يحاول البعض تضليلها , لعلنا ننير مصباحا لمن يتبعنا لإكمال مسيرة البحث القانوني والتقصي ولإيجاد الحلول اللازمة لهذه المشكلة التي لا توازيها مشكلة على الاطلاق .

أهمية البحث :

يناقش هذا البحث موضوعاً مهماً وحيوياً وهو مسؤولية الإدارة عن حفظ الأمن العام في العراق , ونظرا لضخامة التخصيصات المالية التي تصرف سنويا للمؤسسات الأمنية في الدولة , ولكثرة الأعداد الكبيرة في هذه المؤسسات وتنوع التشكيلات المكلفة بحفظ الأمن , مما يثقل كاهل ميزانية الدولة من دون تحقيق الحد الأدنى من الأمن المطلوب لحماية الأفراد والأموال في عموم إقليم الدولة , فضلاً عن إقرار مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار التي تصيب الأفراد دون خطأ منها بقانون خاص لجبر الضرر , وسوف نتطرق للبعد النظري المتمثل بالقوانين المنظمة لعمل السلطة الإدارية , وللبعد العملي المتمثل في الواقع الأمني الهش الذي أصبح وضعا مخيفا ومقلقا يهدد عموم المجتمع وكيان الدولة بأكمله فضلاً عن مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار التي تصيب الأشخاص والممتلكات العامة بسبب عدم حفظ الأمن العام .

مما يستدعي التصدي لهذه المشكلة من الجانب القانوني ومناقشة أسبابها المتعددة واقتراح الحلول المنطقية لعلها تكون قبسا يهتدى به لإعادة الأمن في العراق.

منهجية البحث :

إن المنهج الذي سنتبعه في بحث موضوع (مسؤولية الإدارة عن حفظ الأمن العام في العراق) هو منهج البحث التحليلي الوصفي للنصوص الدستورية والقانونية , والمنهج المقارن بين القوانين والتشريعات في العراق مع ما يشابهها في مصر وفرنسا , واعتمدنا في دراستنا على كتب القانون العام عموما وكتب القانون الإداري خصوصا , كون عنصر الأمن العام هو العنصر الأساس في عناصر النظام العام الثلاث , الذي يكون ضمن وظائف الإدارة الرئيسة التي تسعى إلى تحقيقها باستخدام وسائل الضبط الإداري المادية والقانونية.

هيكلية البحث :

سنقسم بحثنا هذا الى ثلاثة فصول مسبوقة بمقدمة وتعقبها خاتمة تحتوي على النتائج والتوصيات التي تم التوصل اليها , وسنتطرق في الفصل الأول الى ماهية الأمن العام والأساس القانوني لحفظه , فيما سيكون الفصل الثاني لبحث وسائل الإدارة في حفظ الأمن العام في العراق ومعوقات حفظه , وأخيرا سنتطرق الى مسؤولية الإدارة عن إخلالها في واجب حفظ الأمن العام في الفصل الثالث.