



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا

قسم القانون العام

صلاحية المحافظ في حفظ الأمن العام في القانون العراقي

رسالة تقدم بها الطالب

ناظر عبد القادر جعاز

إلى

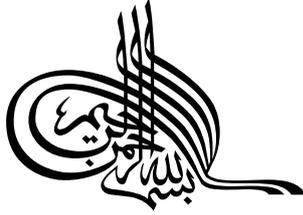
مجلس إدارة معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير

في القانون العام

إشراف

أ.د. إسما عييل صمصام غيدان البديري



□ 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 □

(صدق الله العلي العظيم)

سورة النور: الآية 55

الإهداء

إلى من أحبَّ الوطن وضحّى من أجله شهداء العراق

إلى روح والدي 000 تغمده الله بواسع رحمته

إلى أممي 000 حفظها الله برعايته

إلى زوجتي 000 شريكة السراء والضراء

إلى أولادي 000 سبب سعادتي

إلى أخوتي الأعزاء 000 حفظهم الله

إلى زملائي وأصدقائي 000 شركاء الهموم

((شكر وامتنان))

الحمد لله عدد خلقه وزنة عرشه ومداد كلماته , والصلاة والسلام على نبيه
محمد نبي الرحمة وعلى آله الطيبين الطاهرين وأصحابه المنتجبين ومن اتبع هداه
إلى يوم الدين.

أتوجه بشكري وامتناني إلى معهد العلمين للدراسات العليا أساتذة ومنتسبين ,
لما أبدوه من رعاية وتعاون طوال مدة الدراسة , كما أتوجه بأسمى آيات الشكر
والثناء والامتنان لأستاذي الدكتور اسماعيل صعصاع غيدان البديري لقبوله الأشراف
على رسالتي , وللجهود التي بذلها في متابعة مباحث الرسالة , فكانت توجيهاته
وآراؤه القيمة خير معين في إكمال البحث 0

وكل شكري وامتناني لأساتذتي في السنة التحضيرية لما بذلوه من جهود علمية
وإرشادات , وشكري وامتناني موصول إلى كل من ساعدني في إنجاز هذه الرسالة
برأي أو نقاش أو مشورة , وأخص بالذكر زميلي الاستاذ فراس الوحاح وجميع الأخوة
والأصدقاء , فجزى الله الجميع خير جزاء المحسنين , وأتم الله عليهم نعمة الصحة
والعافية 0

الباحث

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	شكر وامتنان
5 - 1	المقدمة
56-6	الفصل الأول : التعريف بالمحافظ والأمن العام
38-7	المبحث الأول: التعريف بالمحافظ
21-7	المطلب الأول: التعريف بالمحافظ وأسلوب اختياره
10-7	الفرع الأول : التعريف بالمحافظ
21-10	الفرع الثاني : اختيار المحافظ
38-22	المطلب الثاني:صلاحيات المحافظ
23-22	الفرع الأول : الصلاحيات المالية
34-24	الفرع الثاني: الصلاحيات الإدارية
38-35	الفرع الثالث: الصلاحيات الرقابية
56-39	المبحث الثاني : التعريف بالأمن العام
50-39	المطلب الأول:التعريف بالأمن العام وصوره
43-39	الفرع الأول : التعريف بالأمن العام
50-43	الفرع الثاني: صور الأمن العام
56-50	المطلب الثاني:القوى المكلفة بحفظ الأمن العام
52-50	الفرع الأول : قوى الأمن الداخلي
56-52	الفرع الثاني: القوات المسلحة
114-57	الفصل الثاني : الصلاحيات الضبطية للمحافظ وعلاقته بالقوى المكلفة بحفظ الأمن
87-58	المبحث الأول:الصلاحيات الضبطية للمحافظ

68-58	المطلب الأول: التعريف بالضبط الإداري وأهدافه
62-58	الفرع الأول : التعريف بالضبط الإداري
68-62	الفرع الثاني: أهداف الضبط الإداري
87-69	المطلب الثاني: صلاحيات المحافظ الضبطية في الظروف العادية والاستثنائية
79-69	الفرع الأول : صلاحيات المحافظ في الظروف العادية
87-79	الفرع الثاني : صلاحيات المحافظ في الظروف الاستثنائية
114-88	المبحث الثاني: صلاحية المحافظ في الإشراف على الأجهزة الأمنية واختيار قادتها
108-88	المطلب الأول: صلاحية المحافظ في اختيار مدراء الأجهزة الأمنية
104-89	الفرع الأول : اختيار مدير شرطة المحافظة وإعفاؤه من منصبه
108-104	الفرع الثاني : اختيار مدراء الأجهزة الأمنية الأخرى
114-108	المطلب الثاني : صلاحية المحافظ في الإشراف على الأجهزة الأمنية وتفتيشها
112-108	الفرع الأول : الإشراف على قوى الأمن الداخلي وتفتيشها
114-112	الفرع الثاني : الإشراف على القوات المسلحة وتفتيشها
157-115	الفصل الثالث : الرقابة على اختصاصات المحافظ في حفظ الأمن العام
131-116	المبحث الأول: رقابة الإدارة المركزية ورقابة مجلس النواب ومجلس المحافظة
124-117	المطلب الأول : رقابة الإدارة المركزية
120-117	الفرع الأول : رقابة رئيس الجمهورية
124-120	الفرع الثاني : رقابة رئيس مجلس الوزراء
131-125	المطلب الثاني : رقابة مجلس النواب ومجلس المحافظة
128-125	الفرع الأول : رقابة مجلس النواب
131-128	الفرع الثاني : رقابة مجلس المحافظة
157-132	المبحث الثاني : رقابة القضاء والرأي العام والهيئات المستقلة
147-132	المطلب الأول: الرقابة القضائية
144-133	الفرع الأول : رقابة القضاء الإداري

147-145	الفرع الثاني : رقابة القضاء العادي
157-148	المطلب الثاني : رقابة الرأي العام و الهيئات المستقلة
153-148	الفرع الأول : رقابة الرأي العام
157-153	الفرع الثاني : رقابة الهيئات المستقلة
167-158	الخاتمة
162-158	الاستنتاجات
167-162	التوصيات
190-168	المصادر والمراجع
A-C	ملخص باللغة الانكليزية

بسم الله الرحمن الرحيم المقدمة

الحمد لله رب العالمين , والصلاة والسلام على نبي الرحمة , وخاتم الأنبياء والمرسلين محمد , وآله الطيبين الطاهرين وصحبه المنتجبين وبعده..

أولاً : التعريف بالموضوع وأهميته

بات التنظيم الإداري ينال اهتماماً متزايداً ومستفيضاً في الدول كافة, وتسعى معظم البلدان إلى تحديد وسائل وسبل الارتقاء بالنظام الإداري لمؤسساتها المركزية والمحلية , بغية تطويرها لزيادة فاعلية الإدارة وكفاءتها , على نحو يُمكنها من القيام بمهامها و واجباتها المكلفة بها , ولعلّ مرد ذلك يعود إلى ازدياد مسؤولية الدولة في المجالات الأمنية والخدماتية والتنمية , وتضخم عدد السكان , فبات يشكل عبئاً ثقيلاً على كاهلها0

وأصبح النظام المركزي الذي تتبّعه الدولة عاجزاً عن تلبية مقتضيات الواقع ومتطلباته ومسؤولياته , ووصف بأنه نظاماً تقليدياً لا يتلاءم مع متطلبات العصر الحديث , مما دفع الدول إلى تبني نظام أكثر مرونةً في نظمها الإدارية , باعتماد اللامركزية الإدارية وتوزيع أعباء الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية والهيئات المحلية0

ومن المعلوم أن النظام الإداري في العراق ومنذ تأسيس الدولة العراقية في سنة 1921, غلبت عليه الصفة المركزية , على الرغم من اختلاف النظام السياسي للدولة , وبعد سنة 2003 شهد التنظيم الإداري في العراق انتقاله هامة , إذ تبني النظام القانوني اللامركزية الادارية بالفعل بعد انتشار مبادئ الديمقراطية , فأصبحت الهيئات المحلية تمارس نشاطاً محلياً في إدارة شؤون الأفراد في المحافظات غير المنتظمة في إقليم , وتجسد ذلك في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 , وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل وأصبح الضامن الحقيقي لهذه الانتقالة0

ومنحت الهيئات المحلية استقلالاً مالياً وإدارياً في إدارة شؤونها المحلية , بل قد بالغ المشرع وأسهب في استقلال المحافظات غير المنتظمة في إقليم فاقتربت اللامركزية الإدارية الإقليمية من اللامركزية السياسية0

وطالما أنّ المحافظة تمثل الوحدة الإدارية الإقليمية الأساسية , فإنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بما يؤهلها لإدارة الشؤون العامة , ويعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة , فمنصبه على قدر من الأهمية في التنظيم الإداري المحلي , و تختلف الدول بالشروط التي تضعها لمن يتولى هذا المنصب , وأسلوب اختياره سواء بالتعيين أم بالانتخاب.

وتتاط بالمحافظ عدة اختصاصات يمارسها في حدود وحدته الإدارية , يتقدمها حفظ الأمن والنظام في المحافظة , بل إن الأمن من أهم اختصاصات المحافظ , فالأمن يمثل النشاط الإداري الأكثر أهمية على الصعيد التطبيقي في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية , ويمارس المحافظ اختصاصات حفظ الأمن والنظام في المحافظة من خلال وظيفته الرقابية على الأجهزة الأمنية المتواجدة في المحافظة والمناطق بها مهمة تنفيذ الخطط و التدابير الأمنية , فالمحافظ يتمتع بعلاقة مع هذه الأجهزة سواء على مستوى اختيار رؤسائها أم لسلطته المباشرة عليها من خلال التفقيش والإشراف.

وإيماناً مناّ بالوظيفة التي يؤديها المحافظ في المنظومة الأمنية , اتخذت الدراسة من صلاحية المحافظ في حفظ الأمن العام في المحافظة موضوعاً لها , إذ أنها من المواضيع التي تستحق أن تسلط الأضواء عليها , لاسيما في الوقت الحاضر وما يمر به البلد من تحديات أمنية على المستوى المحلي والإقليمي⁰

إذ تتبع أهمية الموضوع من أهمية الأمن العام في حياة الأمم والشعوب , وما يترتب على زعزعته من عواقب وخيمة سواء على مستوى المحلي أم الوطني , إذ يحظى الأمن بأهمية كبرى لدى الأنظمة , وأصبح الشغل الشاغل لها , فاضطرابه يعد الهاجس الذي يقض مضاجع المجتمع ويقوض استقراره , فتسعى الدول لحفظ الأمن حفاظاً على مصالحها وكيونيتها وأرواح مواطنيها وممتلكاتهم , كما أنّ استقرارهم السياسي والاقتصادي والاجتماعي يرتبط ارتباطاً وثيقاً ومباشراً بالأمن العام⁰

وانطلاقاً من ذلك يحظى موضوع الدراسة بأهمية خاصة وكبيرة لتعلقه بأهم مرفق من المرافق العامة, وما يزيد من أهمية الموضوع ما يمر به البلد من ظروف أمنية صعبة , فجاءت الدراسة استجابةً لمتطلبات الواقع وانطلاقاً منه , ومن البادي لنا أنّ مرفق الأمن في العراق يعاني من عدم الاستقرار ومنذ عقود حتى تحول إلى داءٍ عضال⁰

زد على ما تقدم انهيار المنظومة الأمنية ومؤسساتها بعد سنة 2003 , والتدخلات الإقليمية وتصعد النسيج الاجتماعي , والاصطفافات الطائفية والمناطقية , مما دفع بضرورة وجود تعاون بين السلطات الاتحادية والهيئات المحلية لحفظ الأمن والنظام في المحافظة , ولم يعد حفظ الأمن

من الاختصاصات الحصرية للحكومة , فرؤساء الوحدات الإدارية لهم أثر مهم في حفظ الأمن والنظام في وحداتهم الإدارية.

ومما زاد في أهمية الموضوع اهتمام القضاء به من خلال حيازته على حصيلة كبيرة من القرارات القضائية, سواء كان في قرارات المحكمة الاتحادية العليا أم محكمة القضاء الاداري أم القضاء العادي , فضلاً عن قرارات مجلس شورى الدولة وفتاواهم⁰

ويرتقي بأهمية الموضوع التجاذبات السياسية والسجلات القانونية التي ترافق مهمة حفظ الأمن والنظام, وردود الأفعال الشعبية , مما يستدعي إحاطة الموضوع برؤية نظرية شاملة تمهد للمشرع الطريق بوضع قواعد قانونية محكمة بعيده عن التناقضات والعموميات⁰

فغالباً ما تتدخل التحالفات السياسية والمحاصصة والمصالح الفئوية في مهمة حفظ الأمن والنظام في المحافظة , وتستغل الكتل السياسية الثغرات القانونية , لتمرير أجندتها وأهدافها الضيقة, بعيداً عن المصلحة العامة , فمن المناسب بحث هذا الموضوع والوقوف على مواقع الخلل والقصور في محاولة الإشارة إلى ما ينتاب النصوص القانونية من نقص وقصور⁰

ومما يزيد من أهمية موضوع البحث ندرة الدراسات التي تناولت هكذا موضوعات , فعلى الرغم من فاعلية الموضوع , إلا أنه لم يلق اهتماماً بالغاً من المختصين والباحثين , فذهب أغلبهم لدراسة صلاحيات المحافظ الإدارية والمالية والقانونية أو شروطه وأسلوب اختياره , وتناولت بشكل عابر صلاحياته الأمنية في المحافظة , لذا تسعى هذه الدراسة لمعرفة صلاحية المحافظ في حفظ الأمن العام في المحافظة , لأجل الخروج بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي من الممكن مساهمتها في رفد مشرعنا العراقي والقائمين على السياسة الأمنية في الدولة في قابل الأيام⁰

ثانياً: مشكلة البحث

تتركز مشكلة البحث في عدة اشكالات عملية وقانونية بعضها يتجسد في نقص تشريعي واضح يتمثل بعدم التكافؤ بين الصلاحيات الممنوحة للمحافظ في حفظ الأمن العام في المحافظة والمسؤوليات الأمنية الملقاة عليه, بوصفه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة , فمعظم القوانين التي صدرت بعد 2003 لم تمنح المحافظ صلاحيات أمنية واسعة يتمكن خلالها من حفظ الأمن والنظام في المحافظة , سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية , على الرغم من أن المحافظ رئيس السلطة التنفيذية العليا في المحافظة⁰

وكذلك في أسلوب اختيار المحافظ , فالمشعر العراقي تبنى أسلوب انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة, من دون أن يكون هناك تدخلاً من السلطة الاتحادية المسؤولة عن رسم سياسية الأمن الوطني, أو يتعلق بزج مجلس المحافظة باختصاصات المحافظ الأمنية ومن قبيل المصادقة على الخطط الأمنية أو الموافقة على إعلان منع التجوال في المحافظة , أو التدخل في اختيار القادة الأمنيين وإعفائهم من مناصبهم⁰

وهناك إشكالية في العلاقة التي رسمها المشعر بين المحافظ و الأجهزة الأمنية المناط بها حفظ الأمن والنظام في المحافظة, من خلال إيراد عبارات تتصف بالعمومية والغموض من قبيل (تنسيق) أو تفتيش أو إشراف , وبالتالي يؤدي إلى إرباك العلاقة بين السلطات الاتحادية والهيئات المحلية , مما يؤثر سلباً على الوضع الأمني في المحافظة⁰

ثالثاً: أهداف الدراسة

هناك عدة اسباب وغايات رئيسية دفعت الباحث إلى الخوض في هذا الموضوع , تتمثل بإعطاء صورة واضحة ومتكاملة عن صلاحية المحافظ في حفظ الأمن العام في المحافظة من خلال التركيز على:

1. تحديد مفهوم الأمن العام وصوره , والقوى المناط بها حفظ الأمن , وعلاقة المحافظ بها , ومدى ملائمة الصلاحيات الأمنية التي منحها القوانين العراقية للمحافظ مع الظروف الأمنية الصعبة التي يمر بها البلد , لاسيما أنّ المحافظات العراقية على تباين واضح في الأوضاع الأمنية⁰

2. خلق الانسجام بين الاختصاصات التي منحت للمحافظ في معالجة الأوضاع الأمنية في الوحدة الادارية وبين الأخطار التي تهدد أرواح الأفراد وممتلكاتهم وبكل ما يتعلق بمقومات حياتهم , وتحديد الثغرات القانونية وسبل معالجتها تشريعياً⁰

3 . تسعى الدراسة إلى إيضاح الجوانب الإيجابية والسلبية في معالجة المشعر العراقي لصلاحيات المحافظ في حفظ الأمن العام في المحافظة , وسبل تقويمها مستقبلاً⁰

4. تعزيز الدراسة من خلال ذكر آراء الفقهاء والباحثين في موضوع البحث وبيان الراجح منها ومدى انسجامها مع المبادئ العامة في القانون , والمبادئ والتطبيقات القضائية وأحكام القضاء الإداري العراقي في موضوع الأمن العام⁰

رابعاً: منهجية البحث

سنعتمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي المقارن للنصوص التشريعية المتعلقة بموضوع البحث , مستيرين بآراء الفقه , ومستعنين بأحكام القضاء الإداري والعادي وقرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة , ودورها في ارساء الدعائم والمبادئ القانونية⁰ وسيقع اختيارنا على دولتين لتكون محلاً للمقارنة , هما مصر والأردن للوقوف على تجاربها فيما يتعلق بصلاحيات المحافظ في حفظ الأمن العام في المحافظة , سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية.

خامساً: خطة البحث

ستتوزع دراستنا لصلاحيات المحافظ في حفظ الأمن العام في المحافظة على ثلاثة فصول , سيكون الفصل الأول مخصصاً للتعريف بالمحافظ والأمن العام , وسيقسم على مبحثين , نتناول في المبحث الأول التعريف بالمحافظ , وسنتناول في المبحث الثاني التعريف بالأمن العام⁰ أما الفصل الثاني فخصصناه للصلاحيات الضبطية للمحافظ وعلاقته بالقوى المكلفة بحفظ الأمن , ومن خلال تقسيمه على مبحثين , نعقد الأول للصلاحيات الضبطية للمحافظ , ونعرج في المبحث الثاني على صلاحية المحافظ في الإشراف على الأجهزة الأمنية واختيار قادتها⁰ أما الفصل الثالث سنسلط الضوء فيه على الرقابة على اختصاصات المحافظ في حفظ الأمن العام في المحافظة , وسيقسم على مبحثين , نتناول في المبحث الأول رقابة الإدارة المركزية ورقابة مجلس النواب ومجلس المحافظة , وفي المبحث الثاني سنتعرض لرقابة القضاء والرأي العام والهيئات المستقلة⁰ ثم نختم دراستنا بخاتمة نبين فيها أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة⁰

- ومن الله التوفيق -

الباحث