بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمـــة

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

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 , ولعلَّ مرد ذلك يعود إلى ازدياد مسؤولية الدولة في المجالات الأمنية والخدمية والتنموية , وتضخم عدد السكان , فبات يشكل عبئاً ثقيلاً على كاهلها0

وأصبح النظام المركزي الذي تَتَبِعه 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 تبنى 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 وأصبحى 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 أنَّ 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 بالانتحاب.

وتناط 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 والمناط بها مهمة تنفيذ الخطط و التدابير الأمنية , فالمحافظ يتمتع بعلاقة مع هذه الأجهزة سواء على مستوى اختيار رؤسائها أم لسلطته المباشرة عليها من خلال التفتيش والإشراف.

وإيماناً منّا 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 تنبع أهميةُ 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 وكينونتها وأرواح مواطنيها وممتلكاتهم , كما أنَّ 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 أنَّ 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 وتصدع النسيج الاجتماعي , والاصطفافات الطائفية والمناطقية , مما دفع بضرورة وجود تعاون بين السلطات الاتحادية والهيئات المحلية لحفظ الأمن والنظام في المحافظة , ولم يعد حفظ الأمـن

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 والسجالات 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 وقصور 0

ومما يزيد من أهمية موضوع البحث ندرة الدراسات التي تناولت هكذا موضوعات , فعلى الرغم من فاعلية الموضوع , إلاّ 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 المحافظة 0

وكذلك في أسلوب اختيار المحافظ , فالمشرع 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 بزجّ 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 المشرع 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 منحتها القوانين العراقية للمحافظ مع الظروف الأمنية الصعبة التي يمر بها البلد , لاسيما أنَّ المحافظات العراقية على تباين واضح في الأوضاع الأمنية 0
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 تشريعياً 0
3. تسعى الدراسة إلى إيضاح الجوانب الإيجابية والسلبية في معالجة المشرع العراقي لصلاحيات المحافظ في حفظ الأمن العام في المحافظة , وسبل تقويمها مستقبلاً 0
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 , مستنيرين بآراء الفقه , ومستعينين 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: خطّة البحث

ستتوزع دراستنا لصلاحية 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

أمّا 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

أمّا 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 المستقلة 0

ثم نختم دراستنا بخاتمة نبين فيها أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة0

– ومن الله التوفيق–

الباحث