

الجهات الرقابية الوطنية على اجراءات الضبط الاداري^(١) (دراسة تحليلية)

م. محمد خورشيد توفيق
مدرس مساعد

د. عبدالملك يونس محمد
أستاذ القانون الاداري المساعد

المقدمة

اولاً: فكرة البحث :

لا يخفى ان موضوع حماية الحقوق والحريات العامة في اجراءات سلطات الضبط الاداري يعد قضية رئيسية ومحورية بالنسبة لجميع دول العالم، سواء دولا نامية او متقدمة، فهو المعضلة الدائمة والمستمرة فيها، حيث تنهم السلطات الضبطية في الدولة بانتهاك حقوق وحريات مواطنيها، كلما اختلت التوازنات الواجب إقامتها من قبل

(١) البحث مسئل من مشروع أطروحة دكتورا الموسومة بـ (حماية الحقوق والحريات العامة في اجراءات الضبط الاداري - دراسة تحليلية) يتم تقديمها الى كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة صلاح الدين- أربيل وهي جزء من متطلبات نيل شهادة دكتوراه فلسفة في القانون العام، ٢٠١٤، وهي قيد المناقشة، والتي انجزت تحت اشراف (الاستاذ المساعد الدكتور عبدالملك يونس محمد) من قبل طالب الدكتوراه (محمد خورشيد توفيق).

الدولة بكامل مؤسساتها بين تلك الحقوق والحريات المنصوصة عليها في الدستور وبين طرق و وسائل المتاحة لها ازاء اجراءات الضبط الاداري، التي عموما توصف بانها غير مجدية.

والقاعدة انه لايجوز في اي نظام سياسي في الدول الحديثة القانونية، ان تستعمل سلطة الضبط الاداري لحماية السلطة الحاكمة في ذاتها، او لخدمة اعتبارات سياسية بعيدة عن مقتضيات أمن الجماعة ونظامها المادي.

وغدت فكرة البحث عن وسائل الحماية لهذه الحقوق والحريات تجاه كل الانتهاكات الموجهة لها على الاصعدة الداخلية والدولية من المسلمات التي لايجزؤ اي طرف على التقليل من شأنها، اضافة الى ذلك فان تبني العديد من الاتفاقات والمعاهدات الدولية معالجات لهذه المسألة وإدخالها ضمن برامج عمل منظمات دولية سواء حكومية منها او غير الحكومية، او حتى فرضها على سلطات إنفاذ القوانين داخل الدول، قد ادى الى تجذير وترسيخ الفكرة عالمياً.

وان توفير الضمانات اللازمة لنجاعة هذه الحماية هو ضرورة حتمية، كما ان فاعلية اجهزة الضبط الاداري وتمتعها بكامل سلطاتها هو الاخر امر مطلوب لحماية النظام العام للمجتمع، هذا ما يؤدي في بعض الاحيان الى التصادم بينهما .

ومهما يكن من امر فان ذلك يستتبع ايجاد نوع من القيود على تلك السلطة ورقابتها كي لا تتجاوز حدود المشروعية سواء في الظروف العادية او في الازمات.

وان من مستلزمات تحقيق التوازن المأمول بين هاتين المتناقضتين تتطلب الوقوف طويلا عند المحطات المؤدية الى ذلك، وان كان صعب المنال في اغلبها. فالعمل الجاد من اجل تعزيز قدرات اجهزة الضبط الاداري المختلفة من خلال اصلاح التشريعات والتنظيمات، وبناء مؤسسات قانونية على درجة عالية من الكفاءة، وتدريب الكوادر البشرية، وتعزيز التعاون الدولي، والعمل على زيادة الوعي لدى الافراد ومنتسبي هذه الاجهزة بالحدود الدستورية الدولية للحقوق والحريات والسلطة الضبطية، من شأنه

ترسيخ الاستقرار القانوني والاجتماعي والسياسي في الدولة، وهذا ان دل على شيء، فانما يدل على تحقيق النظام العام بعناصره المتعددة، وهذا يعني ازالة المخاوف عن الافراد بمصادرة حقوقهم وحررياتهم، حتى يعيش الجميع في امان وعدل دائمين.

وبعد هذه الفكرة المختصرة عن موضوع البحث، ينبغي لنا ان نتعرف على اهمية الموضوع، ومشكلة الدراسة فيه واهدافها، ومن ثم المنهجية المتبعة في الدراسة، وهيكلتها تباعا في النقاط التالية:

ثانياً: اهمية البحث :

تكمن اهمية البحث في الاهتمام الكبير الذي يتم ايلائه للحقوق والحرريات العامة في كل دول العالم، بدرجات متفاوتة، وفي تفاعل سلطات الضبط الاداري واجراءاتها مع تلك الحقوق والحرريات وبالتحديد في الدول النامية والاقبل نمواً، حيث اصبح عدم تمتع المواطنين بهذه الحقوق او انتهاكها من قبل سلطات الضبط الاداري عن طريق اجراءاتها المتخذة حماية للنظام العام، مدعاة لتهديد الاستقرار في اية دولة، لابل وحتى ان الامر قد يصل الى التأثير على بقاء النظام السياسي.

وفي اعتقادنا ان اهمية هذا البحث تتمثل في حداثة الموضوع، اي تناول الموضوع بجمع فكري الحقوق والحرريات العامة مع اجراءات سلطات الضبط الاداري، حيث كان المهتمون يتطرقون الى احد المكونين فقط دون البحث في الموضوع معا بترابط وتسلسل هذا من جهة، و من جهة أخرى فإننا سنحاول معالجة الحماية المزدوجة لهذه الحقوق و الحرريات أي حماية القوانين الداخلية ومن ثم حماية القانون الدولي لها، إذ لاحضنا إن نهج المؤلفين إن وجد قد اقتصر على بحث إحدى الحمايةتين دون الأخرى في مجال إجراءات سلطات الضبط الإداري، او ابراز التأثير المتبادل بين هاتين الفكرتين التي يتشكل منهما موضوع هذا البحث.

ثالثاً: مشكلة البحث وأهدافه :

من البديهي القول بأن ظاهرة انتهاك الحقوق والحريات العامة في إجراءات سلطات الضبط الإداري، هي جريمة ومرفوضة على صعيد دساتير الدول وتشريعاتها، وكذلك على المستويين الإقليمي و الدولي. ولكن المشكلة في الوقت الحاضر تكمن انه مع بدء الالفية الثالثة ازدادت اهتمامات الدول والحكومات الديمقراطية بالاضافة الى المنظمات الدولية بمسألة حقوق الانسان وحرياته وأليات حمايتها ازاء سلطات الدول وضمانيها، غير ان التشريعات التقليدية ووسائلها المقررة اصبحت غير كافية لحمايتها، وقاصرة في توفير الضمانات الكافية للحيلولة دون المساس بها من قبل الاجهزة الضبطية المكلفة بحماية النظام العام .

ومن هذا المنطلق تتبلور اشكالية موضوع البحث و اهدافه من خلال الاجابة على التساؤلات الآتية:

- ماهي الحقوق والحريات العامة وبيان تطورها التاريخي؟
- ماهي سلطة الضبط الإداري واجراءاتها واهدافها؟
- كيف يتم حماية الحقوق والحريات وماضماناتها؟
- هل النصوص الدولية والدستورية والنصوص الواردة في القوانين الداخلية التي تعالج مسألة حماية الحقوق والحريات متطابقة مع الواقع العملي ام هناك هوة او فجوة بينهما؟
- كيف يتم موازنة التشريعات العراقية والكوردستانية المعنية بالحقوق والحريات وسبل حمايتها مع المعايير الدولية المعمول بها؟
- ماهي التدابير المؤسسية وتدابير اصلاح النظام التشريعي بخصوص تطوير وسائل حماية الحقوق والحريات ازاء إجراءات الضبط الإداري ؟

- ماهي الاجهزة الرقابية على اجراءات سلطات الضبط الاداري لضمان
حماية الحقوق و الحريات العامة؟

رابعاً: منهجية البحث :

في دراستنا الموسومة بـ(حماية الحقوق والحريات العامة في اجراءات سلطات
الضبط الاداري) اتبعنا اسلوب المزج بين المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن
والاسلوب النقدي في قراءة النصوص القانونية بصورة معمقة سواء في التشريعات
الداخلية او نصوص اتفاقيات والمواثيق الدولية.

خامساً: هيكلية البحث

هيكلية البحث تتمثل في تقسيمه الى ثلاثة مطالب، يتناول المطلب الاول الرقابة
البرلمانية على اجهزة الضبط الاداري وذلك في فرعين اثنين:
أما المطلب الثاني فيتضمن الرقابة القضائية على اجهزة الضبط الاداري وذلك في
ثلاثة فروع. في حين يتطرق المطلب الثالث الرقابة السياسية على اجهزة الضبط
الاداري وذلك بفرعه الثلاثة.
وأخيراً يتضمن البحث خاتمة بالاستنتاجات و المقترحات التي نتوصل اليهما من خلاله.

المطلب الاول

الرقابة البرلمانية لاجهزة الضبط الاداري

تعتبر الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة و من ضمنها اجراءات سلطات الضبط الاداري مظهرا من مظاهر الفصل بين السلطات^(٢)، ونقصد بالرقابة البرلمانية^(٣) على سلطات الضبط الاداري، شكل من اشكال الرقابة، تمارسها اعضاء البرلمان على اجراءات سلطات الضبط الاداري، عن طريق وسائل محددة دستورية و قانونية بقصد ضمان حماية الحقوق و الحريات العامة، وقد نص العديد من دساتير دول العالم على ضرورة هذه الرقابة^(٤)، ومنها الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ اذ نص في الفقرة الثانية و السابعة من المادة (٦١) على رقابة مجلس النواب بصورة فردية لاعضائه او بصورة جماعية على السلطة التنفيذية^(٥)، و تتحقق هذه الرقابة عن طريق الاستجواب و

(٢) وهذا يؤدي الى القول بأن : اولاً، لايعني ان يكون هناك تعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية وليس الفصل الجامد بينهما، وذلك لامكانية تقدير الرقابة المتبادلة بينهما، و ثانياً، التوازن و التساوي في القوة و الاختصاصات بينهما ايضا. للمزيد انظر د.نعمان احمد خطيب، الوسيط في النظم السياسي و القانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر و التوزيع، ٢٠٠٦، ص٣٧٥ - و د.ماجد راغب حلو، دراسة متعمقة في الدستور و النظم السياسي، مصدر سابق، ص٧٥٧ - و د.عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث، السلطة التشريعية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الاولى، ٢٠١١، ص٤٦٥.

(٣) او رقابة المجلس التشريعي او مجلس النواب او ايا كانت تسميتها.

(٤) مثلاً المادة (٩٣) من دستور الامارات العربية المتحدة و المادة (١٦٢) من الدستور الجزائري و المادة (٩٩) من دستور الكويت، ويلاحظ ان دستور تونس و موريتانيا لم يتضمن الحق في توجيه السؤال الى السلطة التنفيذية من قبل البرلمان. انظر د.عبدالكريم محمد محمد السردى، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص٣٠٦.

(٥) انظر النقاط (أ، ب، ج، د) من الفقرة السابعة من المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، اعداد صباح صادق جعفر الانباري، مطبعة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١.

المساءلة و حق اجراء التحقيق من قبل اللجان البرلمانية و انطلاقا من هذا سنبحث هذه المواضيع في هذا المطلب من خلال الفرعين الاتيين :

الفرع الاول

الرقابة البرلمانية عن طريق الاستجواب و المساءلة

تعددت وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية ومنها اجراءات سلطات الضبط الاداري^(٦)، ومن هذه الرقابة حق السؤال، و الاستجواب، و سنتطرق اليها كالاتي :

اولا : حق السؤال:

نقصد بحق السؤال في الرقابة البرلمانية انه : يحق لأي نائب من النواب في البرلمان (مجلس النواب) توجيه طلب الاستيضاح الى احد المسؤولين او احد الوزراء او

(٦) يمكن القول بأن وسائل الرقابة تتمثل في (السؤال و الاستجواب و طرح موضوع عام للمناقشة و طرح الثقة، التحقيق البرلماني و اتهام الوزراء جنائيا و العرائض و الشكاوي و المذكرات النيابية و زيارات اللجان البرلمانية و الزيارات النيابية الميدانية و اللقاءات و الاستدعاءات و غيرها، اما في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ فقد اشير الى حق المساءلة و الاستجواب ، وفي بعض الحالات شكل مجلس النواب العراقي لجانا رقابية للتحقيق او الرقابة على بعض اعمال الحكومة، للمزيد انظر د. عصام علي الدبس، المصدر نفسه، ص٤٦٦ - و المحامي وسيم حسام الدين الاحمد، مصدر سابق، ص٢٢ و مابعدھا.

رئيس الوزراء عن مسألة معينة بهدف لفت نظر الوزير او رئيس الوزراء الى هذه المسألة او المخالفة التي حدثت بشأن موضوع معين^(٧).

وهذا الحق يسمى بحق السؤال و المقصور بين السائل وحده و المختص بالجواب نفسه، وبهذا المعنى يكون للسائل وحده حق التعقيب عن الاجوبة^(٨).

ولهذا يعد حق السؤال حقا شخصيا لعضو البرلمان كما و له الحق في طلب المزيد من الايضاحات ومن هذا المنطلق فإن له حق التنازل عن سؤاله، او ان يجعله استجابا، اي تحويل السؤال الى استجواب اذا لم يقتنع بالاجوبة، و يمكن ايضا توجيه الاسئلة و الاجابة عليه كتابة او شفويا حسب الانظمة.

وفي الفقرة السابعة من المادة (٦١) من الدستور العراقي يجوز لعضو مجلس النواب ان يوجه اسئلة الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء فقط اما في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في الفصل العاشر المادة (٥٠) منه يجوز لعضو مجلس النواب توجيه الاسئلة الى مجلس الرئاسة^(٩)، او رئيس مجلس الوزراء او نوابه او الوزراء او رؤساء الهيئات المستقلة و رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة او غيرهم من اعضاء الحكومة، وبعد مقارنتنا بين هذين النصين تبين لنا بأن نص المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي اوسع بكثير من نص المادة (٦١) من الدستور العراقي

(٧) هنالك تعريفات متعددة لحق السؤال البرلماني وهذا بحسب النظام القانوني في دولة ما و النظام الداخلي للبرلمانات. للمزيد انظر د.سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دار الفكر العربي، ط٦، ١٩٩٦، ص٤٧٥ - و د.نعمان احمد خطيب، مصدر سابق، ص٣٨٣ - و ميلود خير جنة، اليات الرقابة التشريعية، دار الفكر القانوني، القاهرة، ٢٠١٤، ص٢٨ ومابعدها.

(٨) تتغير هذا الحق حسب الدساتير و القوانين الموجودة في الدول، اما في العراق فالسائل وحده لديه حق التعقيب عن الاجوبة، انظر الفقرة سابعا (أ) من المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٩) بعد الاستفتاء على الدستور العراقي سنة ٢٠٠٥ كان نظام مجلس الرئاسة سائدا في العراق بدلا من نظام رئيس الجمهورية وبحسب المادة (١٣٨) من الدستور العراقي بعد دورة واحدة من نفاذ الدستور يحل نظام رئيس الجمهورية بدلا من مجلس الرئاسة في العراق.

الدائم اذ ان نص المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يعد مخالفا لنص المادة (٦١) من الدستور العراقي^(١٠)، من حيث توسيع سلطات مجلس النواب في حق السؤال و من جهة اخرى بشأن امكانية توجيه السؤال الى رئيس الجمهورية (اعضاء مجلس الرئاسة سابقا) فلا يجوز مساءلة رئيس الجمهورية الا وفق الآلية التي رسمها الدستور، كما و اجازت المادة المذكورة توجيه اسئلة الى رؤساء الهيئات المستقلة او رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة وفي نهاية النص تطرق الى جملة غير محددة في فحواها تحت تسمية (او غيرهم من اعضاء الحكومة) هذا على الرغم من ان النص جاء مخالفا للمادة (٦١) من الدستور العراقي و من جانب اخر فالقصد منهم او غيرهم من اعضاء الحكومة غير معلوم و غير واضح وايضا بحسب الفقرة (أ) من البند سابعا من المادة (٦١) من الدستور و الذي نص على ان (للسائل وحده حق التعقيب على الاجابة)، اما في نص المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد نص على ان لرئيس مجلس النواب اذا كان موضوع السؤال له اهمية عامة، حسب تقديره ان يأذن الى رئيس اللجنة المختصة او لعضو اخر بأداء تعليق او ملاحظات موجزة على الاجابة.

مع هذا فاننا نؤيد فكرة التوسيع من سلطات مجلس النواب في الرقابة على اعمال الحكومة من حيث حق السؤال و ناشد المشرع الدستوري العراقي ضرورة تعديل نص المادة (٦١) اخذا بنظر الاعتبار نص المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في هذا الخصوص.

وعلى الرغم من ذلك فان توجيه الاسئلة الى اعضاء الحكومة هو حق خوله المشرع الدستوري الى كل عضو من اعضاء البرلمان ويندرج ضمن ادوات الرقابة البرلمانية

(١٠) للمزيد انظر د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري و تطور النظام السياسي في العراق، القسم الثاني، الكتب القانونية، مكتبة محمود النعيمي، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٢٣ - و د.دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الاولى، ٢٠١٣، ص ٢٤٦.

على أعمال السلطة التنفيذية و ان حق السؤال لا يتطلب ان يتقدم بنبصاب معين من التوقيعات لاعضاء البرلمان كما هو مقرر لبعض الوسائل الرقابية الاخرى، وفي حالة الاسئلة الشفوية فإنها توجه شفاها من جانب اعضاء البرلمان الى اعضاء الحكومة، ونظرا لطبيعتها فقد خصصت لها جلسات للاجابة عليها امام البرلمان، ونحن نتفق مع هذه الطريقة للسؤال من المسؤولين الحكوميين عن انتهاكات حقوق الانسان من قبل مجلس النواب بحضور اعضاء سلطات الضبط الاداري امام مجلس النواب للتقصي عن انتهاكات حقوق الانسان التي ارتكبت من قبلهم او بأوامرهم، ومع ذلك فان اقصى عقوبة سياسية التي تترتب عن الاسئلة هي المناقشة، ولا يوجد لما ذكرناه أية ملاحظة اذا كانت مؤيدة او متحفظة او ساحبة للثقة في حالة عدم اقتناع البرلمان بالاجوبة، لهذا نطالب المشرع العراقي بضرورة اتخاذ موقف واضح في حالة اذا ما كانت اجوبة الحكومة على اسئلة الاعضاء، غير مقنعة فيما يتعلق بانتهاكات الحقوق و الحريات العامة من قبل اعضاء سلطات الضبط الاداري.

ثانيا : الاستجواب:

يعتبر الاستجواب وسيلة رقابية فعالة، ويقصد به حق البرلمان او السلطة التشريعية محاسبة الحكومة او السلطة التنفيذية عن التهم الموجهة الى وزارة معينة او مجلس الوزراء او احد كبار المسؤولين عن تصرف معين يتعلق بالشؤون العامة.

الاستجواب هو من اخطر سلطات البرلمان في مجال رقابته على الحكومة فهو ليس مجرد طلب ايضاح او استفسار عن مسألة معينة بل هو عبارة عن محاسبة الوزارة او احد الوزراء وليس مجرد الاستفهام عن واقعة معينة او امر من الامور بل هو استيضاح يتضمن الاتهام او النقد لأي عمل عام تقوم به الحكومة^(١١)، ومن هذا

(١١) د. عبدالكريم محمد محمد السردى، مصدر سابق، ص ٣٠٨ - و د.فالا فريد، مصدر سابق، ص ٢٤٤ - و المحامي وسيم حسام الدين احمد، مصدر سابق، ص ٣٢٥ - و عبدالعزيز بن حمود اللحيان، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الملك عبدالعزيز، ١٤٢٧ - ١٤٢٨هـ، ص ١٢٠.

المنطلق يعتبر الاستجواب اشد وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، لانه ذو طبيعة اتهامية و ذات اثر عقابي اذ يمكن ان تصل الى طرح سحب الثقة عن المسؤول الحكومي.

وقد نصت الفقرة (ج) من البند سابعاً من المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ على الاستجواب كوسيلة رقابية برلمانية^(١٢)، بشرط ان يكون هذا الاستجواب بموافقة (٢٥) عضواً من اعضاء مجلس النواب، ولا تجري المناقشة الا بعد سبعة ايام على الاقل من وقت تقديمه، وفي الفقرة (هـ) من البند ثامناً من المادة (٦١) نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على ان (لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للاجراءات المتعلقة بالوزراء وله حق اعفائهم بالاغلبية المطلقة).

واورد مجلس النواب العراقي في نظامه الداخلي وضمن المواد من (٥٦) الى (٦١) لتنظيم حق الاستجواب بشروطه الشكلية و الموضوعية^(١٣).

اما عن استجواب رئيس الجمهورية فلا يوجد اي نص لا في الدستور العراقي النافذ و لا في النظام الداخلي لمجلس النواب، ولهذا نقترح على المشرع الدستوري العراقي اضافة فقرة جديدة الى البند ثامناً من المادة (٦١) من الدستور تتضمن حق استجواب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب عن تصرفاته المتعلقة بالشؤون العامة اذا كانت مخالفة للدستور، و فيما يتعلق بأجراءات سلطات الضبط الاداري في انتهاكهم للحقوق و الحريات الاساسية و المكفولة دستورياً، نقترح اضافة مادة دستورية من قبل المشرع الدستوري العراقي و تتضمن الآتي (في حالة انتهاك الحقوق و الحريات المكفولة في الباب الثاني المواد ١٤-٤٦ من قبل اية جهة حكومية، لمجلس النواب حق استجواب

^(١٢) الفقرة (ج) من البند سابعاً من المادة (٦١) تنص على أن (عضو مجلس النواب و بموافقة ٢٥ عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه).

^(١٣) للمزيد حول هذه الشروط انظر المواد (٥٦ - ٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي - و د.دانا عبدالكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٢٥٥ ومابعدها.

المسؤولين عن هذا التصرف وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله حق اعفائهم بالأغلبية البسيطة حتى واحالتهم الى المحكمة)، وذلك لأنه و منذ تشكيل الدولة العراقية عام ١٩٢١ و مرورا بالعهد السابق و تغيير النظام سنة ٢٠٠٣ وحتى الان حصلت هناك انتهاكات جسيمة وعديدة من قبل السلطات الحكومية بما فيها سلطات الضبط الإداري في كل انحاء العراق، كذلك ما حدثت في الاونة الاخيرة من احداث شباط ٢٠٠٩ في محافظة السليمانية و الاحداث التي حصلت في الموصل و التي ادت الى قتل المتظاهرين في ٢٠١٣/٣/٨ و في الحويجة ٢٠١٣/٤/٢٣ وغيرها من الاعتداءات

الواضحة على المتظاهرين في العراق^(١٤)، وتصريح وزير حقوق الانسان العراقي بوجود (٢٥٠٠) شكوى عن حالات التعذيب من قبل السلطات العراقية و التي وجه انتقاد اليها من قبل منظمة (Human Rights Watch) و بالاحص الى الحكومة العراقية في اجراءاتها شديدة الجسامة ضد المحتجزين و المتظاهرين و المسجونين^(١٥).

فما احوجنا نحن في العراق وفي دستور كوردستان المرتقب الى مادة دستورية لتفعيل الرقابة البرلمانية ومنها الاستجواب بوصفه وسيلة رقابية لمجلس النواب على سلطات الضبط الإداري في اجراءاتها لحماية الحقوق و الحريات العامة المكفولة دستوريا ومع ذلك فاننا لم نجد خلال بحثنا في اروقة مجلس النواب العراقي و ارشيف برلمان كوردستان وحتى هذا اليوم عن ما يثبت قيامهما بمحاسبة مسؤول حكومي او سحب ثقة عنه او القرار بتوجيه عقوبة لأحد اعضاء الضبط الإداري عن الانتهاك

(١٤) للمزيد حول هذه الاحداث انظر القنوات الاعلامية في التواريخ المحددة ومنها جريدة هوليبر اليومية العدد ١٥٧٧ في ٢٠١٣/٣/١٠ و العدد ١٦٣٠ في ٢٠١٣/٤/٢٣ - و جريدة خببات اليومية العدد ٤٢٧٥ في ٢٠١٣/٣/١٠ - وقرارات سلطات الضبط الإداري بعد تقجيرات ٢٠١٣/٩/٢٩ في اربيل عاصمة اقليم كوردستان العراق وذلك بمنع التجوال من و الى داخل المدينة و ضرب الصحفيين منهم صحفي لقناة روداو الفضائية في ٢٠١٣/٩/٢٩.

(١٥) انظر الدائرة الاعلامية لوزارة حقوق الانسان في ٢٠١٣/٢/٣ - و قنوات التلفزة الفضائية ومنها قناة كوردستان الفضائية و قناة كركوك الفضائية في ٢٠١٣/٢/٣.

بحقوق و حريات الافراد، وهذا يؤكد ضعفهما في هذا الجانب اسوة بغيرهما من برلمانات دول العالم.

الفرع الثاني

رقابة اللجان البرلمانية

التحقيق البرلماني يعد من اهم وسائل الرقابة البرلمانية، ويتم هذا التحقيق بواسطة تشكيل لجان تحقيقية من قبل البرلمان اذ يتمكن من خلالها الوقوف على وضع معين او امور معينة او مخالفة معينة من قبل الحكومة و للتقصي من الحقائق التي تم تشكيل اللجنة البرلمانية لها للوصول الى معالم الحقيقة.

لم ينص الدستور العراقي النافذ على حق البرلمان في تشكيل اللجان التحقيقية كما هو الحال في بعض الدساتير العربية الاخرى^(١٦)، وعلى الرغم من ذلك فقد جاء في المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نص يؤكد على تشكيل اللجان في المجلس و منها لجان التحقيق، وقد نصت المواد (٨٣ و ٨٤ و ٨٥ و ٨٦) على كيفية تشكيل اللجنة التحقيقية و كيفية عملها الا انه لا يوجد توضيح واف بشأن كيفية عمل اللجنة كما هو الحال في المادة (٨٤) التي تنص على تمتع لجنة التحقيق بصلاحيه تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا وتحق للجنة دعوة اي شخص لسماع اقواله على الطرق الاصولية.^(١٧)، كما ان الطرق الاصولية غير معلومة في النص و يجب على المشرع تعديل هذا النص حتى يتبين كيفية تقصي الحقائق و دعوة الاشخاص امام اللجنة و ماهي صلاحيات اللجنة عند دعوة الاشخاص من ذوي

(١٦) كما موجود في الدستور المصري ٢٠١٣ في المادة (١٣٥) و الدستور الجزائري الدائم في المادة (١٦١) و المادة (١١٤) من الدستور الكويتي النافذ.

(١٧) انظر المواد (٨٣ و ٨٤ و ٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نسخة اخيرة وقد تم التصويت عليها بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٥.

المناصب العالية، وفي حالة اتمام التحقيق ترفع اللجنة تقريرها و توصياتها الى هيئة الرئاسة لعرضه على المجلس حتى يتخذ ما يراه مناسباً^(١٨).

وهذا يؤدي الى تشكيل لجنة تحقيقية بناء على اقتراح هيئة الرئاسة او خمسين عضواً للتحقيق في امر ما او الانتهاكات الواسعة للحقوق و الحريات العامة من قبل الحكومة و بواسطة سلطات الضبط الاداري، و كما هو معلوم لم يتمكن مجلس النواب العراقي الى الان من اصدار اي قرار بهذا الخصوص وهذا يرجع الى تشكيلة الحكومة، اذ شكلت حكومة الاغلبية وفي حالة عدم موافقة الاغلبية على القرار التي يجب على البرلمان اتخاذه ضد المنتهكين للحقوق و الحريات العامة سيتم رفض القرار، وفي هذا يبدو قصور مجلس النواب العراقي جلياً.

ومن جانب اخر فإن المجلس غير ملزم بالتوصيات الواردة في التحقيق و ان اللجنة لا تستطيع ان تقرر الجزاءات او القرارات، بل يقتصر دورها فقط على بيان المخالفة الموجودة و التوصية بما تراه مفيداً، وبما ان هذا الحق لا يوجد في الدستور العراقي و هو نقص واضح كما لا يوجد اي نص حول مدى التزام الحكومة، او سماع التوصيات حتى وان اقرها مجلس النواب. بل ماذا لو لم تنفذ الحكومة هذه التوصيات او رفض العمل بها كما هو الحال في العراق في الوقت الحاضر.

^(١٨) المادة ٨٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

اما من الناحية العملية فمنذ سنة ٢٠٠٦ وحتى سنة ٢٠١٤ تشكل عدة لجان تحقيقية من قبل مجلس النواب اذ باتوا مكتوفي الايدي^(١٩)، والبعض منها متعلق بانتهاكات الحقوق و الحريات العامة من قبل سلطات الحكومة العراقية والسلطات المخولة باجراءات الضبط الاداري، ومنها لجنة التحقيق في قانونية الاجراء الذي اتخذه وزير الدفاع المتضمن انتهاء خدمة عدد من الضباط العسكريين و الموظفين المدنيين و لجنة تقصي الحقائق المتعلقة باقتحام و قتل المتظاهرين في احداث ٢٠١٣ في الرمادي و الموصل و الحويجة و الفلوجة، والتي لم يصدر من مجلس النواب اي قرار بل و حتى بيان بادانة هذه الاعمال وذلك بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني للسماح باتخاذ القرار او بسبب عدم رفع اللجنة التحقيقية توصياتها اصلا الى مجلس النواب^(٢٠).

^(١٩) اذ ان هذه اللجان في حالة انتهاك الحقوق و حريات الافراد من قبل سلطات الضبط الاداري وحتى من قبل (الجيش) لم تتمكن من الوصول الى موقع الحادث كما هو الحال في احداث ساحة اعتصام الحويجة في ٢٠١٣، ومنعوا من قبل قيادة عمليات دجلة للجيش العراقي وذلك بحسب الامر الديواني المرقم (٣٧٢) و الصادر من مكتب القائد العام للقوات المسلحة ذو العدد (٣٨٠٧) في ٢٠١٢/٧/٣١ فإن قيادة عمليات دجلة مسؤولة عن كافة العمليات و التحركات لتشكيلات وزارتي الدفاع و الداخلية و هذا يعني ان قيادة عمليات دجلة مسؤولة عن كافة سلطات الضبط الاداري في منطقتها (محافظة كركوك و ديالى). والدليل على منع اللجنة البرلمانية المرسلة من قبل قيادة عمليات دجلة هو محضر اجتماع اللجنة الامنية العليا في محافظة كركوك رقم ٤٥٣ في ٢٠١٣/٥/١٣ و الموجه الى المكتب القائد العام للقوات المسلحة والتي جاء في الفقرة (ب) منها صراحة (ان اللجنة البرلمانية المرسلة من قبل مجلس النواب العراقي للتحقيق في احداث الحويجة الا انها لم تتمكن من الوصول الى موقع الحادث في ساحة اعتصام الحويجة بسبب منعهم من قبل قيادة عمليات دجلة) وهذا انتهاك خطير و واضح من قبل الجيش العراقي و تدخل واضح في الامور السياسية و الحريات الفردية و منع اللجان البرلمانية من الوصول الى الحقيقة.

(٢٠) للمزيد حول هذا الموضوع انظر الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي:

www.parliament.iq Last Visit 02/05/2014 – 09:00

و د.دانا عبدالكريم سعيد، مصدر سابق ص ٢٥٣.

و من هذا المنطلق ندعو المشرع الدستوري العراقي الى اضافة نص جديد الى الدستور العراقي يتضمن، أ: (لمجلس النواب تشكيل لجان تحقيقية في الامور التي يراه لازما في مخالفات الحكومة). ولاسيما في انتهاكات الحقوق و الحريات العامة و في حالات اخرى خطيرة و جسيمة كاقترام الساحات العامة و المظاهرات او قتل المتظاهرين او تعذيب السياسيين او انتهاكات الحقوق و الحريات الاصلية والاساسية للانسان واحالة هذا الملف مباشرة من البرلمان الى السلطة القضائية لتحقيق الكامل فيها و اتخاذ قرار قضائي بحق منتهكي هذه الحقوق و الحريات.

كما نرى الحاق فقرة اخرى الى النص المقترح تتضمن انه ب: (بعد ثبوت المخالفات و التهم ازاء المسؤولين الحكوميين في الحالات المتعلقة بالحقوق و الحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور احالة ملفاتهم الى القضاء للحكم فيها).

المطلب الثاني

الرقابة القضائية لأجهزة الضبط الإداري

تعتبر الرقابة القضائية على اجهزة الضبط الإداري وسيلة اخرى من وسائل حماية الحقوق و الحريات العامة لأن تلك الرقابة تهدف الى الحد من انتهاك سلطات الضبط الإداري في اجراءاتها للحقوق و الحريات العامة وذلك عن طريق خضوع اعمال الإدارة و من بينها اجراءات الضبط الإداري للقضاء، وهي تتميز عن غيرها من الاساليب الرقابية، بأنها لا تتحرك تلقائيا اي ان القضاء لا يمارس اختصاصه الا بناء على دعوى ترفع من قبل من ينتهك حقوقه و حرياته من لدن سلطات الضبط الإداري وإن كانت هذه الرقابة ليست سهلة في اجراءاتها ولكنها تعد اكثر الانواع ضمانا للحقوق و

الحريات العامة للأفراد نظرا لما يتسم به القضاء من حياد و نزاهة و استقلال عن اطراف النزاع، الامر الذي يعمل على حماية حقوق الافراد من تعسف الادارة^(٢١).

ان الرقابية القضائية على اجراءات الضبط تمارس من قبل جهتي القضاء العادي و الاداري في دول القضاء المزدوج (النظام اللاتيني) في حين تقوم بهذه الرقابة القضاء العادي ويتخصص فيها، مثلما هو متبع في دول القضاء الموحد او (النظام الانكلوسكسوني)^(٢٢)، ولذلك فاننا سنتناول الموضوع من خلال الفروع الثلاثة الاتية :

الفرع الاول

رقابة القضاء العادي على اجراءات سلطة الضبط الاداري

الرقابة على اجراءات سلطات الضبط الاداري من قبل القضاء امر لازم بغير شك في كل دولة قانونية، و العلة هي ان سلطات الضبط الاداري تجسيد فعلي للسلطة التنفيذية وسيادتها و امتيازاتها ازاء الافراد وهي التي تتدخل و تمس حقوق الافراد عن طريق اجراءاتها و تؤثر في حياة الافراد تأثيرا مباشرا وتقيد الحقوق و الحريات العامة

(٢١) د. عبدالواحد محمد الفار، قانون حقوق الانسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٢٦
 - و حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الادارية و المالية على الاجهزة الحكومية، مكتبة الثقافة، عمان، ١٩٩٨، ص ٤١ - و د. نعمان احمد خطيب، مصدر سابق، ص ١٩١ - و د. محمد كامل الليلة، الرقابة على اعمال الادارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٧٢ - و ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٥، ص ٧٣.
 (٢٢) العراق اخذ بنظام القضاء المزدوج بصدور قانون تعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩، اما مسبق هذا القانون فكانت محاولات لإنشاء هذا القضاء.

بشتى وسائلها التنفيذية^(٢٣)، والقضاء العادي يختص بالفصل في المنازعات الخاصة فيما بين الافراد، و كذلك المنازعات التي تكون الادارة طرفا فيها دون ان يكون لها صفة السلطة العامة و صاحبة السيادة. و الدعاوى التي تطرح امام القضاء العادي و يمكن للقاضي فيه اثناء نظره في هذه الدعاوى بنوعها الجنائية و المدنية و شروط رقابته في هذه الحالات على النشاط الاداري لم تكن واضحة، وفي بعض الاحيان ينظر الى هذه الدعاوى تابعة للدعاوى الاصلية و خاصة في مجال مشروعية اعمال الضبط الاداري^(٢٤)، لان الحكم بمشروعية او عدم مشروعية القرار الاداري هو من اختصاص القضاء الاداري و ليس من اختصاص القضاء العادي، و في مجال اصدار حكم القضاء العادي على الدعاوى في اجراءات سلطات الضبط الاداري، (طبقا للقوانين) الموجودة يمكن القول بأن هو مجرد الحكم بالتعويض عن الاضرار الناجمة عنها في اية حالة، اما الغاء القرارات الادارية كوسيلة من الوسائل الهامة للحد من اجراءات سلطات الضبط الاداري هو من اختصاص القضاء الاداري، و ان مسألة حسم منازعات الافراد مع سلطات الضبط الاداري تزداد مع ازدياد نشاط سلطات الضبط الاداري، وذلك نتيجة لقيامها بأجراءات و تدخلها في ميادين كانت مقصورة على نشاط الافراد و ممارسة الحقوق و حرياتهم العامة من جهة، و تعمل سلطات الضبط الاداري عادة بصفتها صاحبة السلطة و السيادة من جهة اخرى.

مع ذلك فإن القاضي العادي يستطيع بلاشك مراقبة مشروعية لائحة الضبط او الاعمال الضبطية في حالة اعتداء على الحرية الفردية او حق من الحقوق كحق

(٢٣) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ٦٨ و ٦٩ - و د. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية للأعمال الضبط الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، بدون سنة نشير، ص ١٨٢ و مابعدها.

(٢٤) د. محمد عبدالحميد مسعود، اشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط ١، ٢٠٠٧، ص ١٦٣ و مابعدها - و د. حلمي دقوقي، مصدر نفسه ، ص ١٨٢.

الملكية، مع الاخذ بنظر الاعتبار إن معظم لوائح الضبط تخاطب الحرية الفردية ايا كانت هذه الحرية^(٢٥)، ونحن مع هذا الرأي بأنه في حالة انتهاك الحقوق و حريات الافراد من قبل سلطات الضبط الاداري للقاضي العادي الفصل في هذه المنازعات و الحكم فيها^(٢٦)، مع الاخذ بنظر الاعتبار بأن محاكم القضاء العادي لم تكن لها سلطة الغاء القرارات الادارية او اعمال السلطة التنفيذية و من ضمنها سلطات الضبط الاداري فكل ما تستطيع فعله هو مجرد الحكم بالتعويض اذا وجد في مسؤولية الادارة خطأ^(٢٧)، مع أن الاخذ بنظام القضاء الاداري المختص و حسم المنازعات بين الافراد و الادارة ايا كانت امر ضروري و ضمان مهم لحماية الحقوق و الحريات العامة للافراد.

الفرع الثاني

رقابة القضاء الاداري على اجراءات سلطة الضبط الاداري

يختص القضاء الاداري بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الافراد و الادارة و تظهر الادارة في هذه المنازعات بصفتها صاحبة السلطة و السيادة و تتمتع بامتيازات لا تتمتع بها الافراد، ولهذا تعتبر رقابة القضاء الاداري اهم و اجدى صور الرقابة و

(٢٥) والفقهاء يؤيد هذا التفسير، خاصة في حالة الاعتداء الجسيم على الحرية، لإختصاص القاضي العادي، وفي هذا المعنى فيقول (فالين) (لايوجد سبب منطقي لكي لا يمتد هذا الحل الى كل اعتداء جسيم على الحرية العامة) ويؤكدده ريفيريو بصفة استثنائية القاضي المدني بصفته حامي الملكية والحريات يستطيع التحقق من شرعية لائحة اذنت الادارة بأن تتضمن الاعتداء عليها. نقلا من الدكتور حلمي الدقوقي، مصدر ساق، ص ص ٢١٤ و ٢١٥.

(٢٦) للمزيد انظر د. محمد عبدالحميد مسعود، مصدر سابق، ص ٢٨٧ و مابعداها

(٢٧) د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الاداري، الكتاب الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣،

أكثرها ضماناً للحقوق و الحريات العامة للأفراد و خاصة في إجراءات سلطات الضبط الإداري التي تظهر في معظم إجراءاتها كصاحبة السلطة و السيادة.

والحقيقة ان وجود رقابة هذا القضاء يمثل ركيزة أساسية في حماية المشروعية و ضماناً لإحترام حقوق الأفراد من تعسف سلطات الضبط الإداري، لأنه لا يعتبر مجرد قضاء لتطبيق القوانين كالقضاء العادي، بل هو قضاء انشائي لأبتكاره الحلول المناسبة في علاقة الأفراد بالادارة و الفصل في المنازعات بين الأفراد و الادارة حتى وإن لم يوجد نص قانوني لحل هذه المنازعات^(٢٨).

وأساس الرقابة في القضاء الإداري هو تحقيق ضمانات حماية الأفراد من القرارات الإدارية المخالفة للقانون او التي تسبب ضرراً للأفراد و الحكم لهم بالتعويض عن هذه الأضرار^(٢٩)، و رقابة القضاء الإداري لا يخرج عن ثلاث صور أساسية وهي اما قضاء الغاء او قضاء تعويض و الثالث فحص مشروعية القرارات الإدارية^(٣٠)، وفي هذه الحالة فإن الرقابة القضائية تتركز على سبب العمل الضبطي و على الغاية و الملائمة في إجراءات الضبط الإداري لهذا فان القضاء الإداري في الدولة القانونية ذات القضاء المزوج لا يقتصر على مراقبة مشروعية القرارات و إجراءات سلطات الضبط الإداري بل يبسط رقابته ليشمل الى جانب رقابة المشروعية (رقابة الملائمة) بحيث يضمن القضاء بأن سلطة الضبط فيما اتخذته من الإجراءات و الاعمال كانت ملائمة

(٢٨) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص ٧٠ - و د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ١٤.

(٢٩) محمد انور حمادة، المسؤولية الإدارية و القضاء الكامل، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٨ - و د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ٨٢.

(٣٠) د. منيب محمد ربيع، مصدر سابق، ص ٣٣٧.

للظروف التي اتخذت فيها ام لا، وهل كانت سبب اجراءات الضبط مشروعاً^(٣١)، وهل يجب مد هذه الرقابة الى درجة البحث في مدى التناسب بين الاجراء الضبطي المتخذ و الحالة الواقعية التي اتخذ الاجراء لمواجهتها؟

اذ نجد في مجال اجراءات الضبط الاداري من إن منع التظاهر بكل اشكاله لا يعتبر عملاً مشروعاً، لأن هذه الحرية تعتبر حقاً مصوناً دستورياً، وفي حال اذا اجازت السلطات المحلية بهذه التظاهرة ومنعها من قبل سلطات اعلى منها تعتبر إنتهاكاً واضحاً لهذا الحرية. من ذلك مثلاً بالنسبة لحالات منع و قمع المظاهرات في العراق ومنها في مدينة الحويجة سنة ٢٠١٣^(٣٢)، ولذلك يجب على القضاء الاداري و الادعاء العام مد رقابتهما على كل الحالات الموجودة لمنع الانتهاكات الخطيرة و الجسيمة التي ترتكب بحق المواطنين و بخاصة في الاوضاع الموجودة في العراق و زج الجيش و الشرطة و الاجهزة الاخرى من اجهزة الضبط الاداري في مواجهة المشاكل السياسية.

وفي مجال اختصاصات القضاء الاداري، فإنه يتمتع بولاية الفصل في المنازعات الادارية و هذا بحسب نهج المشرع في مختلف الدول على منح القضاء الاداري ولاية النظر في الطلبات التي يقدم اليها من قبل الافراد او الهيئات بالاضافة الى النظر في المنازعات الخاصة بعقود الادارة و غيرها من المنازعات ذات الطبيعة الادارية كما هو الحال في فرنسا و مصر.

(٣١) د.عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن اعمال الضبط الاداري، مصدر سابق، ص ٥٣٠ - د.محمد كامل الليلة، الرقابة على اعمال الادارة، الرقابة القضائية، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، ١٩٦٧ - ١٩٦٨، ص ١٧٠.

(٣٢) انظر محضر اللجنة الامنية العليا في محافظة كركوك المنعقدة في ٢٠١٣/٥/٧ و الموجهة الى مكتب القائد العام للقوات المسلحة، العدد (٤٥٣) في ٢٠١٣/٥/١٣، وجاء فيها بأن المظاهرات في مدينة كركوك و قضاء الحويجة تمت بموافقات اصولية، الا ان زج الجيش في حسم المشاكل السياسية ادت الى حصول مجزرة في ساحة الاعتصام في الحويجة و ذلك بأستشهاد و اصابة عدد كبير من المواطنين.

أما في العراق فهناك تنظيم متميز في رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة كما وتم تحديد وظيفة القضاء الإداري إذ خرج من صلاحيات محكمة القضاء الإداري النظر في المنازعات المتعلقة بمجال انضباط موظفي الدولة والاختصاصات في ميدان حقوق الخدمة للموظفين و هما من اختصاص محكمة قضاء الموظفين

وفقا للتعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣^(٣٣).

ومن ناحية أخرى فإنه وفقا للفقرة (د) من البند الثاني من المادة السابعة من القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩^(٣٤)، حدد المشرع العراقي اختصاصات محكمة القضاء الإداري بما يأتي (تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر و القرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين في دوائر الدولة و القطاع العام بعد نفاذ هذا القانون التي لم يعين مرجع للطعن فيها، بناء على طعن من ذي مصلحة معلومة و حالة و ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن).

وبحسب هذه الفقرة خرج من اختصاصات محكمة القضاء الإداري صلاحية النظر في المنازعات الإدارية الناشئة عن العقود الإدارية مع الأخذ بنظر الاعتبار بأن تصرف الإدارة في العقود الإدارية كطرف صاحبة السلطة و السيادة لديها صلاحيات واسعة

^(٣٣) خرج من وظيفة القضاء الإداري النظر في الطعون المقدمة في العقوبات الانضباطية وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل و النظر في دعاوى الموظفين الناشئة عن حقوق الخدمة المدنية و التي يحكمها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل و الانظمة الصادرة بمقتضاه و هي من صلاحيات محكمة قضاء الموظفين، وهذا القضاء يعتبر من تشكيلات مجلس شوري الدولة العراقي حل محل مجلس الانتباط العام ، انظر المادة الاولى من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ و التعديل الثاني المرقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ و المادة (٥) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ و ايضا د.محمد علي جواد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة نشر، ص٢٨ و ٢٩.

^(٣٤) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة.

واردة في غالبية العقود ، وهذا تضيق واضح لإختصاص محكمة القضاء الاداري في العراق ، لأن العقود تعد المجال الخصب لعمل الادارة العامة.

من جهة اخرى استثنى المشرع العراقي ايضا محكمة القضاء الاداري من صلاحية النظر في الطعون الاخرى وذلك بحسب البند الخامس من المادة السابعة و الذي نص على إن (لاتختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يأتي:

أ- اعمال السيادة، وتعتبر من اعمال السيادة المراسيم و القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية.

ب- القرارات الادارية التي تتخذ تنفيذا لتوجيهات رئيس الجمهورية ووفقا لصلاحياته الدستورية.

ج- القرارات الادارية التي رسم القانون طريقا للتظلم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها).

وفي ضوء ذلك يتضح انه على الرغم من حصر اختصاصات المحكمة في الفصل في المنازعات الادارية المتعلقة بصحة القرارات و الاوامر الادارية الصادرة من الموظفين و الهيئات في دوائر الدولة و القطاع العام، إلا إن المشرع العراقي استثنى العديد من القرارات الادارية الاخرى المشار اليها في البند الخامس من المادة السابعة من قانون مجلس شوري الدولة المشار اليه انفا من اختصاصات محكمة القضاء الاداري.

وهذه الاستثناءات يعتبر مجالا خطيرا بيد السلطات الضبطية الادارية في التعسف و انتهاك حقوق الافراد و حرياتهم في حالة عدم خضوع هذه القرارات لرقابة القضاء، ونجد ان الاستثناءات الموجودة في المادة السابعة من قانون مجلس شوري الدولة يحرم الافراد من الاستفادة من رقابة قضائية مستقلة على سلطات الادارة للنظر و الفصل في المنازعات التي تنشأ بينهم و بين الادارة، وهذه الرقابة القضائية تعتبر ضمانا مهما لحماية حقوق الافراد من تعسف و طغيان سلطات الضبط الاداري بخاصة في مجال

تقييد حريات الافراد و انتهاك حقوقهم، ومن جهة اخرى فإن هذه الاستثناءات غير دستورية اذ تتناقض مع نص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ و التي تنص على انه (يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن)، ونحن بدورنا مع الرأي القائل بأن هذا الامر يقتضي ان يعيد المشرع النظر فيه، ليكون متماشيا مع نص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي الدائم^(٣٥). وحسنا فعل المشرع العراقي بقيامه بإصدار قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الذ بموجبه الغي هذه المادة المتعارضة مع الدستور، وغير منسجمة مع قيود المشروعية و سيادة القانون ، فضلا عن انها كانت عقبة في مجال حماية حقوق و حريات الافراد، ولم تكن تقيد التوجه الديمقراطي في العراق الجديد^(٣٦).

وفيما يتعلق بالقضاء الاداري في اقليم كردستان ، فنجد إن المحضور الذي وقع فيه المشرع العراقي في قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٩١ قد تم تكراره في قانون مجلس شورى للإقليم رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨، اذ تضمنت المادة (١٣) من هذا القانون تحديد لإختصاصات محكمة القضاء الاداري حيث اخرجت منها صلاحية النظر في الطعون المتعلقة بأعمال السيادة و تعتبر من اعمال السيادة صلاحيات رئيس الاقليم المنصوص عليها في المادة العاشرة من قانون رئاسة الاقليم رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ و القرارات الادارية التي رسم القانون طريقا للتظلم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها، مع الاخذ بنظر الاعتبار ان الصلاحيات الموجودة في قانون مجلس شورى لإقليم كردستان هي نفس صلاحيات قانون مجلس

^(٣٥) للمزيد حول هذه الآراء انظر د. عبد الرحمن رحيم عبدالله، شروط دعوى الالغاء، مطبعة منارة، اربيل، ٢٠٠٩، ص ٦٥ و ٦٦ - و د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٣١ و ١٣٢ - و د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٣٣٤ و ما بعدها.

^(٣٦) انظر المادة الخامسة من هذا القانون المنشور في جريدة الوقائع العراقية (٤٢٨٣) في ٢٠١٣/٧/٢٩.

شورى الدولة العراقي تقريبا بخصوص محكمة القضاء الاداري و ايضا بالنسبة لهيئة انضباط موظفي الإقليم و محكمة انضباط الموظفين في العراق.

ومن هذا المنطلق وفي ضوء ما اشرنا اليه فيما يتعلق بالنصوص التي تنافي نص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي ، ندعو المشرع في اقليم كردستان العراق الى الغاء المادة (١٣) من قانون مجلس شورى للإقليم التي تضمنت الاستثناءات الواردة على اختصاصات محكمة القضاء الاداري بالنظر في المنازعات الادارية التي تنشأ بين الافراد و سلطات الادارة لضمان حماية كاملة، و مستقلة، و محايدة، و نزيهة للحقوق، و الحريات العامة في مواجهة اجراءات الضبط الاداري و بخاصة حالات انتهاك هذه الحقوق و الحريات و لرفع التعارض الحاصل مع المادة (١٠٠) من دستور الاتحادي الحالي لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الثالث

الرقابة القضائية على اجراءات سلطة الضبط الاداري في الظروف غير العادية

لا تسير حياة الدولة كلها على وتيرة واحدة مبنيا على استقرارها في الداخل و الخارج، فقد تواجهها في بعض الاحيان ظروف صعبة، و عصبية، و استثنائية متعددة الصور بسبب الحروب و الازمات و الاضطرابات او حتى وقوع الكوارث الطبيعية او انتشار الامراض و الاوبئة ، اذ ان كلها ظروف تتصف بالفجائية و عدم التوقع من خصائصها ايضا عدم الاستمرار و التأقيت فيما تحدثه من اخلال بالنظام العام للحياة

العادية للدولة و المواطنين و تسيير المرافق العامة^(٣٧)، ونقصد بالظروف الاستثنائية^(٣٨)،

(وجود ظروف غير عادية طارئة في حياة الدولة يحتاج الى التوسيع في سلطات الادارة بموجب القانون لحماية كيان الدولة و نظامها العام مؤقتا لحين زوال هذه الظروف)^(٣٩).

(٣٧) د.حمدي القبيلات، مصدر سابق، ص ٢٦٢ - و منيب محمد ربيع، مصدر سابق، ص ٢٤٥ - و د.عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص ٢٧٩ - د.ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٥٥.

(٣٨) هنالك عدة تسميات للظروف الاستثنائية : كحالة الطوارئ (State of Emergency) او الظروف غير العادية او الاحكام العرفية، اما في العراق فعادة نستعمل الظروف الاستثنائية مع الاخذ بنظر الاعتبار بأن الفقرة التاسعة من المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ قد استعمل حالة الطوارئ، و للاحاطة اكثر بموضوع التسميات المختلفة ينظر د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص ٧٩٧ - و د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار المنى للطباعة، بدون سنة و مكان الطبع، ص ٧٢ - و د.شباب توما منصور، القانون الاداري، مطبعة جامعة بغداد، ط٣، ١٩٧٨، ص ١٧٢.

(٣٩) لا يوجد تعريف موحد متفق عليه للظروف الاستثنائية، اذ ان الفقهاء مختلفون فيما بينهم على تعريفات عديدة، للمزيد انظر افين خالد عبدالرحمن، ضمانات حقوق الانسان في ظل قانون الطوارئ، دار الحامد للنشر و التوزيع، الطبعة الاولى، عمان، ٢٠٠٩، ص ٣٥ و مابعدھا - و عبدالحميد الشواربي شريف جارالله، شائبة عدم مشروعية اعلان قراري و مد حالة الطوارئ و الاوامر العسكرية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٦٣ - و د.قدرى عبدالفتاح الشهاوي، ضوابط السلطة الشرطة في التشريع الاجرائي المصري و المقارن، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الاولى، ص ٩٢ - و محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الاولى، ٢٠٠٩، ص ٤٥ و مابعدھا - و اقبال عبدالعباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيذا على الحريات العامة، رسالة ماجستير تقدم بها الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ١٠٧ و مابعدھا.

وفي مجال الضبط الاداري و وفقا لهذه الظروف الاستثنائية تسمح لسلطات الضبط الاداري باتخاذ اجراءات و تدابير غير عادية لازمة للابقاء على سلامة الدولة و كيانها، وفي هذه الحالة تتسع سلطات الضبط الاداري على حساب حريات الافراد و تصبح سلطات الضبط غير ملزمة بالكثير من الضوابط و التدابير التي تفرضها القوانين العادية ذات الصلة بالحقوق و الحريات العامة و ذلك بهدف مواجهة تلك الظروف، و ان هذه الظروف و التوسيع في سلطات الضبط الاداري تتم بقواعد قانونية على حساب حقوق الافراد و حرياتهم بحيث تتقلص في ظلها الحريات العامة و الضمانات الدستورية المقررة لها في بعض الاحيان^(٤٠)، ولكن على الرغم من ذلك يجب ان لا يكون هذا التوسيع في سلطات الضبط الاداري و تفضيل المصلحة العامة للمجتمع على مصلحة الافراد ، على حساب ضمانات اساسية للحقوق و الحريات العامة.

اذ يلزم التوازن بين حماية النظام العام و كيان الدولة و سلامتها من جهة و بين حماية الحقوق و الحريات العامة الاساسية و المحافظة على ضماناتها من جهة اخرى، فهذا تعتبر سببا رئيسا لتصرفات السلطة العامة اثناء الظروف الاستثنائية وهو اساس المشروعية الدستورية في الاحوال العادية، ولا يختلف الامر كثيرا في الظروف الاستثنائية، اي ان التوازن بين الحقوق و الحريات و المصلحة العامة هو اساس المشروعية الدستورية في الظروف العادية و الاستثنائية على حد سواء الا ان التوازن

(٤٠) ان مجلس الدولة الفرنسي قد اسس هذه النظرية لمواجهة ظروف الحرب العالمية الاولى و اعاد تطبيقها خلال الحرب العالمية الثانية، للمزيد من التفصيل انظر د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، الطبعة - الخامسة، ١٩٨٤، دار الفكر العربي، ص ص ١١٥ و ١١٦ - د. حمدي القبيلات، مصدر سابق، ص ٢٩٢ - د. عاشور سليمان صالح الشوايل، مسؤولية الادارة عن اعمال و قرارات الضبط الاداري، مصدر سابق، ص ٢٦٣.

يختلف في ظل الظروف الاستثنائية لأنها تفرض تحديات معينة على المصلحة العامة^(٤١).

و يمكن القول بأن الظروف الاستثنائية عادة تكون منظمة بنصوص الدساتير و القوانين وهوما يعرف بالنظام الدستوري للأزمات، إذ اجاز الدستور فرض هذا النظام لأنها متوقع، في حياة الدول، لذلك يجب اتخاذ الاجراءات و التدابير خلال تلك النصوص بوصفها نصوصا منظمة للاجراءات و التدابير لمواجهة تلك الاخطار و الازمات و حتى اعادة الظروف العادية الطبيعية.

ويتبع الدول في تنظيم سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية واحد من الاسلوبين، الاولى الاسلوب الانجليزي و الذي يعتمد على اصدار قانون خاص من البرلمان عندما تقع الظروف الاستثنائية، اي ان الحكومة تلجأ الى البرلمان لاستصدار قانون يمنح سلطات استثنائية لازمة لكل حالة على حدة، و الاسلوب الثاني هو الاسلوب الفرنسي إذ يعتمد على اساس اعداد قانون خاص بالظروف الاستثنائية التي تبين فيه انواع السلطات الاستثنائية اللازمة و حدودها^(٤٢).

(٤١) ينظر الدكتور احمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية و حقوق الانسان في الاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣٩٩.

(٤٢) للمزيد انظر د.حمدي القبيلات، مصدر سابق، ص ٢٦٣ - و د.عاشور سليمان صالح شوايل، مصدر سابق، ص ٢٦٦ و ٢٦٧.

اما بالنسبة للعراق فقد اخذ المشرع العراقي بالاسلوب الفرنسي اذ نصت بنود الفقرة التاسعة من المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على كيفية اعلان حالة الطوارئ و كيفية تمديدها و رقابة مجلس النواب على الاجراءات المتخذة و نتائجها^(٤٣).

و من جانب اخر كان قد صدر قانون الطوارئ في العراق تحت عنوان (قانون السلامة الوطنية) رقم (٤) لسنة ١٩٦٥^(٤٤)، وبعد صدور القانون الجديد المسمى بـ (أمر الدفاع عن السلامة الوطنية) رقم (١) لسنة ٢٠٠٤^(٤٥)، الغى ضمنا القانون القديم ، ونحن بدورنا نؤيد الاسلوب الفرنسي المتضمن صدور قانون حالة الطوارئ بشكل مسبق، وذلك بوصفه من افضل الحلول لمواجهة الظروف الطارئة التي يكون فيها لعنصر الوقت دورا كبيرا في تقليل الاثار السلبية لهذا القانون على حقوق الانسان و حريات المنظمة في وقت سابق من حدوث هذه الظروف الاستثنائية اذ لا يكون المشرع و البرلمان تحت تأثير الظروف الخاصة الاستثنائية في سن القوانين، وذلك لأن اغلبية

^(٤٣) المادة (٩/٦١) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ من صلاحيات مجلس النواب العراقي (أ) - الموافقة على اعلان الحرب و اعلان الطوارئ بأغلبية الثلثين و بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، و رئيس مجلس الوزراء. ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد و بالموافقة عليها في كل مرة. ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكن من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب و حالة الطوارئ و تنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور و يعرض رئيس مجلس الوزراء على - مجلس النواب الاجراءات المتخذة و النتائج في اثناء مدة اعلان الحرب و حالة الطوارئ خلال خمسة عشرة يوما من تأريخ انتهائها).

(٤٤) صدر في العراق العديد من القوانين لتنظيم الظروف الاستثنائية منها مرسوم الادارة العراقية رقم (١٨) لسنة ١٩٣٥ و مرسوم حالة الطوارئ رقم (١) لسنة ١٩٥٦ وقانون رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ وقانون التعبئة رقم (١٢) لسنة ١٩٧١ وقانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٨ وقانون الاستعانة الاضطرارية رقم (٣٧) لسنة ١٩٦١ وغيرها، للمزيد انظر زانا جلال سعيد، الموازنة بين الضبط الاداري و الحريات العامة و رقابة القضاء عليها، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون و السياسة، جامعة السليمانية، ٢٠٠٨، ص ١١٧.

^(٤٥) نشر هذا الامر في جريدة الوقائع العراقية عدد ٣٩٨٧ في ايلول ٢٠٠٤.

اعضاء البرلمان يرصون صفوفهم مع الحكومة ويكون لهذا تأثير على مشروع القانون من حيث شدته و قيوده على ضمانات حماية الحقوق و الحريات فيكون من الافضل تشريعه قبل حدوث الحالة الطارئة.

ففي بعض الاحيان و نظرا لما ترتبه اعلان الظروف الاستثنائية من اخطار، اذ تخول كل السلطات في الدولة و خصوصا السلطات البوليسية بالضبط الاداري او إن معظم الصلاحيات يمنح الى السلطات العسكرية وفي هذه الحالة يمكن القول بأن هناك الغاء شبه تام للحريات، وفي بعض الحالات ان الظروف الطارئة اقوى من سلطات البوليس و مكنتها، لذلك فالسلطات العسكرية تتوسع اختصاصاتها و تتدخل في نطاق عمل الهيئات الاخرى^(٤٦)، فمثلا في المادة الثانية من القانون ذي رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٤ الليبي النافذ نصت على انه اذا تولت القوات المسلحة طبقا لهذا القانون حفظ الامن انتقلت اليها مسؤوليته و تخضع قوات الشرطة في هذه الحالة لسطة الأمر المسؤول في القوات المسلحة. ونصت ايضا في المادة الثالثة منه على ان السلطات العسكرية تتخذ ما تراه مناسبا من إجراءات لإعادة النظام و يجوز له اصدار الامر باطلاق النار.

وفي العراق ايضا حسب امر ديواني صادر من القائد العام للقوات المسلحة تخضع جميع المسؤولين و وحدات وزارة الداخلية و الدفاع لقيادة العمليات العسكرية التي شكلت من قبل رئيس الوزراء بصفته القائد العام للقوات المسلحة^(٤٧)، وفي تقديرنا إن

^(٤٦) منيب محمد ربيع، مصدر سابق، ص ٢٤٦ و ٢٤٧ - وانظر ايضا قانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٤ بشأن استخدام القوات المسلحة للمحافظة على الامن الداخلي، منشورة في الجريدة الرسمية الليبية عدد خاص في ١٥/٥/١٩٧٤ نقلا من د.عاشور سليمان صالح شوايل، مسؤولية الدولة من اعمال الضبط الاداري في القانون الليبي و المقارن جنائيا و اداريا، مصدر سابق، ص ٩٣.

^(٤٧) انظرالى الاوامر الديوانية لتشكيل قيادات العمليات و منها الامر الديواني (٣٧٢) و الصادر بموجب كتاب مكتب القائد العام للقوات المسلحة العدد (٣٨٠٧) في ٣١/٧/٢٠١٢.

خضوع سلطات الضبط الاداري جميعها للعسكريين يعد امرا خطيرا جدا، لأنهم ينفردون في هذه الحالات و لا تنطبق عليهم قيود مشروعية الازمات إلا في حدود ضيقة. وعموما فإن القضاء يمارس نوعين من الرقابة على سلطات الضبط الاداري في الحالات الاستثنائية وهما:

اولا : الرقابة القضائية على اعلان حالة الطوارئ.

ثانيا : الرقابة على الاجراءات المتخذة من قبل اجهزة الضبط الاداري بناء على هذا القرار .

ومن حيث موقف الفقه ، نجد إن الفقهاء لم يتفقوا على كيفية رقابة القضاء على أمر اعلان حالة الطوارئ و انقسموا في ذلك على اتجاهين، الاول يعتبر إن اعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء، اذ سلك المشرع العراقي هذا الاتجاه، وقد اخضع هذا الإعلان لرقابة مجلس النواب العراقي وذلك من خلال الفقرة (د) من المادة (٩/٦١)^(٤٨)، وأما الاتجاه الثاني فقد ذهب الى اخضاع أمر اعلان حالة الطوارئ لرقابة القضاء، ولا شك من ان خضوع اعلان حالة الطوارئ لرقابة القضاء امر ضروري لحماية حقوق الافراد و حرياتهم و ضمان سلامة اجراءات اصدار هذا القرار بحيث يمكن للسلطة التنفيذية ان تعلن حالة الطوارئ من دون مسوغ و مبرر مقبول، مع الاخذ بنظر الاعتبار في بعض الاحيان ان تكون غالبية اعضاء مجلس النواب من مؤيدي السلطة التنفيذية. على هذا المنوال وفي العراق مثلا انه نجد بعد واقعة ١٠ حزيران ٢٠١٤ في الموصل، قام رئيس الوزراء بإعلان حالة الطوارئ في حين ان مجلس النواب الجديد المنتخب في ٢٠١٤/٤/٣١ لم يكن قد اجتمع بعد، وحينما قامت السلطة التنفيذية باصدار قرار اعلان لم يكن اعضاء مجلس النواب مؤيدين للقسم و حتى بعد اجتماعهم و ادائهم للقسم القانوني لم يكن امر اعلان حالة

(٤٨) للمزيد انظر د.مازن ليلو راضي و د.حيدر ادم عبدالهادي، مصدر سابق، ص ١٨٩ - و الفقرة

(د) من المادة (٩/٦١) من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥.

الطوارئ ضمن برنامج اجتماع المجلس هذا من جهة، و من جهة اخرى لم يكن هناك طلب مشترك من قبل رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء، فرئيس الجمهورية لم يكن انذاك موجودا في العراق بسبب مرضه، كما و ان رئيس مجلس الوزراء لم يقدم طلبا رسميا الى مجلس النواب بخصوص ذلك اصلا، وهذا يعني أن الاساس الدستوري لقرار الاعلان كان غير صحيحا و كان غير مستوفيا لشروطه المحددة في الدستور، وهذا يعد عيبا جسيما شاب القرار، فمن الوجهة القانونية يعتبر منعدا غير ذي اثر.

لذلك نرى ضرورة ان يكون هذا القرار اي قرار اعلان حالة الطوارئ خاضعة لرقابة جهة اخرى بالاضافة الى الرقابة البرلمانية، فندعوا المشرع الدستوري العراقي تعديل الفقرة التاسعة من المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ بصدد هذه الحالة، نقترح إضافة بند الى هذه الفقرة يقرأ كالاتي : (يخضع قرار اعلان حالة الطوارئ و جميع الاجراءات المتخذة وفقا اليه لرقابة القضاء و تنظم ذلك بقانون بما لا يتعارض مع الدستور).

وبالنسبة للاجراءات المتخذة من قبل سلطات الضبط الاداري نرى وجوب خضوع جميع الاجراءات الضبطية المتخذة لرقابة القضاء الاداري سواء في العراق او الإقليم، من دون استثناء وذلك لضمان توفير الحماية اللازمة للحريات و الحقوق الاساسية للمواطنين.

و مما سبق ذكره يمكننا القول بأن مرفق القضاء الذي تتشكل منه المحاكم يعد مرفقا حيويا و مهما اذ يعتبر الحامي الدستوري للحقوق و الحريات العامة من كل اعتداء و تعسف بسلطته في رقابة اجراءات الاجهزة الضبطية ، بوسيلة الدعوى القضائية المقامة امام محاكمه العادية ام الادارية، فهو مكلف بوضع حد للجدل التاريخي حول ايجاد نقطة التوازن بين حقوق و حريات الافراد من جهة و اجراءات سلطات الضبط الاداري والضمانات القانونية إزاءها من جهة اخرى. فرقابة المحاكم بمختلف انواعها على كافة الاجراءات المتخذة من قبل الاجهزة الامنية و العسكرية كسلطة الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية هي من الضمانات الدستورية الهامة

في ترسيخ مبدأ الحماية، فضلا عن دورها في استمرارية و تلازمية تمتع الافراد بحرياتهم و حقوقهم مع تزايد الاجراءات الضبطية في مثل تلك الظروف، ومن ثم حسم كل نزاع او خلاف ينشب بسبب ذلك.

المطلب الثالث

الرقابة السياسية على اجراءات سلطة الضبط الاداري

إن الرقابة السياسية لها دور ملموس في الحياة القانونية في الدول، فهذه الرقابة بصورها المتعددة ، تعد ضمانا من ضمانات حماية الحقوق و الحريات الفردية لما لها من تأثير على تحريك الرأي العام للمجتمع او دفع الجهات الحكومية على العمل بإتجاه معين الذي تتحقق به المصلحة العامة. فثمة دول ديمقراطية تفاضل بين هذه الرقابة و الرقابة القضائية بل و تضعها في المرتبة الاولى، لما تركتها هذه الرقابة من اثار دالة على دورها المؤثر و الدامع في ذاكرة الشعوب، من خلال سعيها في وجوب توافر الشفافية و المساواة في اجراءات سلطات الضبط الاداري حماية للحريات الفردية في ظل المشروعية السائدة في خضم التنافرات السلطوية بين الاجهزة الادارية المختلفة في الدولة.

ومهما يكن من امر فإن الرقابة السياسية لا يمكن الاستغناء عنها في حماية الحقوق و الحريات إزاء اجراءات سلطات الضبط الاداري المتوسعة و المتعاطمة مع تعقد المشاكل الأمنية و الصراعات السياسية بين الجهات المنتفذة في ادارات دول الديمقراطيات الناشئة او التي في طريقها الى الديمقراطية كالعراق. لذا فإن رقابة الاحزاب السياسية و الرأي العام الشعبي بالاضافة الى منظمات المجتمع المدني التي في مجموعها تصب في خانة الرقابة السياسية تنظر اليها كضمانة حديثة و حقيقية لتلك الحقوق و الحريات. عليه سنتناول هذه الصور من الرقابة في ثلاثة فروع متتالية.

الفرع الاول

رقابة الاحزاب السياسية

تعد الاحزاب السياسية ظاهرة قانونية ضمن النظم الدستورية و السياسية وهي همزة الوصل بين الحاكم و المحكوم اي بين الافراد و السلطة، ولهذا تعتبر من الموضوعات المهمة في نظرية الدولة التي تشكل احدى المحاور الرئيسية للقانون الدستوري و مفاهيم العلوم السياسية^(٤٩).

ومن هذا المنطلق وفي ظل الانظمة السياسية الحديثة (شموليا كان او ديموقراطيا) توجد الاحزاب السياسية^(٥٠)، و للاحزاب السياسية دور مهم لأنها احدى الصور المهمة لضمان ممارسة الحقوق و الحريات و استقرارها وكفالة ممارستها سواء أكانت هذه الاحزاب في المعارضة ام في السلطة^(٥١).

^(٤٩) موريس ديفرجيه، الاحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد و عبدالحسن سعد، دار النهار للنشر، بيروت، ط٣، سنة ١٩٨٠، ص ١١ - و سريست مصطفى رشيد اميدي، المعارضة السياسية و الضمانات الدستورية لعملها، مطبعة خاني، دهوك، الطبعة الاولى، ٢٠١١، ص ٧٦ - وياسين صالح، ثوبوزيوني سياسي، مطبعة رنج، بدون مكان النشر، الطبعة الاولى، ٢٠٠٩، ص ٧١.

^(٥٠) يمكن ان يكون في نظام الحكم حزب واحد او ان يكون نظام الحزبين او تتعدد فيه الاحزاب، ونحن بدورنا نؤيد نظام تعدد الاحزاب ليكون وسيلة لرقابة سليمة على سلطات الضبط الاداري في حماية الحقوق و الحريات العامة لأن في حالة اذا كان النظام نظام الحزب الواحد فمن الواضح ان هذا الحزب يمثل السلطة الحاكمة ونحن في العراق مررنا كثيرا بالنظم السياسية ذات الحزب الواحد قبل ٢٠٠٣ والذي كان يصفق للسلطة الدكتاتورية في حالة الخطأ و الصواب، اما نظام الحزبين فلم يكن موفقا ايضا في البلاد النامية وذلك لأنها في بداية مراحل الديمقراطية مع الاخذ بنظر الاعتبار الايجابيات التي توجد في هذا النظام، لكن نظام تعدد الاحزاب يعتبر وسيلة مناسبة لمنع استثثار حزب واحد بالسلطة وتتوزع اصوات الناخبين بين الاحزاب و بهذا يمكن للناخب ان ينتخب ما يراه مناسباً و بهذا تتداول السلطة بيد تلك الاحزاب وتتنوع الاراء بين الافراد و يمارسون حقوقهم السياسية اذ إن هذه العمليات من اهم السمات التعددية الحزبية.

^(٥١) منيب محمد ربيع، مصدر سابق، ص ٢٩٢ - و د.حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٣٣٨.

ويمكن تعريف الحزب السياسي بأنه (مجموعة من الافراد المنظمين الذين يعتقدون ببرنامج سياسي معين ويسعون بتنفيذ هذه البرنامج وصولهم لاهدافهم من خلال فوزهم بالحكم بالوسائل الديمقراطية)^(٥٢).

وفي الواقع ان دور الاحزاب السياسية المعارضة اقوى من الاحزاب المشاركة في السلطة، لأنها تراقب اعمال و تصرفات سلطات الضبط الاداري المتعلقة بالحقوق و الحريات العامة وذلك لمعارضتها حزب او احزاب مشاركة في السلطة من جانب و لسعيها الى كسب توجهات الافراد و رأي الناخبين لأيصالها الى السلطة، وبهذه الرقابة من قبل الاحزاب المعارضة تتولد ادارة الصراع على السلطة و توجيهها و تنظيمها عن طريق مشاركتهم بالبرامج المنظمة في خوضهم معركة الانتخابات، ويعد هذا بمثابة احد عناصر الضغط على الحكومات وسياساتها وعلى الاحزاب السياسية المشاركة في السلطة، ويذهب بعض الفقهاء الى ان قيام معارضة معينة لايمكن ان يتحقق الا عن طريق السماح بقيام نظام التعددية الحزبية^(٥٣).

وتمارس الاحزاب السياسية المعارضة ايضا دورا في المجالس النيابية في استصدار التشريعات المتعلقة بالحقوق و الحريات العامة و ممارسة اعضاء البرلمان من الاحزاب المعارضة حقهم في السؤال و الاستجواب و اللجان البرلمانية على الحكومة في حالة انتهاك الحقوق و الحريات العامة من قبل سلطات الضبط الاداري، وفي خارج البرلمان تستطيع هذه الاحزاب عقد الاجتماعات و الندوات والمؤتمرات و استخدام وسائل

(٥٢) لم يتفق الفقه على تعريف محدد للحزب السياسي، اذ ان بعض الاتجاهات يركز على عنصر التنظيم باعتباره العنصر المشترك بين الاحزاب السياسية واتجاه اخر يعتمد على عنصر الايديولوجية، وهناك اتجاهات اخرى تعتمد على الناحية الاجتماعية او الطبقية و البعض منهم تؤكد على خصائص الحزب من دون ايراد تعريف معين لها. للمزيد انظر منيب محمد ربيع، المصدر نفسه، ص ٢٩٣ ومابعدها - و سريست مصطفى رشيد اميدي، مصدر سابق، ص ٧٥ وما بعدها - و د.حمدي عطية مصطفى عامر، مصدر سابق، ص ٨٦٥ ومابعدها.

(٥٣) د.حمدي عطية مصطفى عامر، المصدر نفسه، ص ٨٦٣.

الإعلام من أجل الضغط للعمل باتجاه معين، و الكشف عن حالات التعسف أو سوء استعمال السلطة من قبل أجهزة الضبط الإداري وأشهرها في المجتمع، مما يجعلها أداة رقابة فعالة و ضغطا على السلطات الضبطية وهو سيؤدي إلى الحد من الطغيان في الحكم و التعسف في السلطة من قبل الحكومة في مجال انتهاكها للحقوق و الحريات العامة.

ففي حالة تولي الحزب السياسي للسلطة، يكون بقائها فيها متعلقة بكيفية أدائها في الحكومة عن طريق تنفيذها لبرامجها المعلنة عنها مسبقا و تسخيرها في خدمة المواطنين و الصالح العام والعمل على تقليل انتهاكات الحقوق و الحريات العامة من قبل أجهزة الضبط الإداري لكسب رضا الشعب و الاستفادة منها في الانتخابات القادمة، مما يوجب على الحزب، مراقبة أعضائه المشاركة في الحكومة لضمان حسن أدائهم لوظائفهم و بالأخص عند توليهم حقائب أمنية و ممارستهم لمهام الرقابة الذاتية الإدارية وهذا ما يؤدي إلى تصويب مسار إجراءات سلطات الضبط الإداري و منع القائمين عليها من التعسف و إساءة استعمال السلطة و انتهاك الحقوق و الحريات العامة خصوصا في الأنظمة الديمقراطية تجنباً للأخطاء المحسوبة على الحزب في الحكومة التي يمكن أن تقلل من أصوات الحزب في الانتخابات.

بهذا الدور للحزب السياسي يتحقق الهدف من وجوده ضمن منظومة الأجهزة الرقابية، فضلا عن كونه حلقة ربط بين أصوات الشعب و القيادات السياسية و مراكز القرار لدى الجهات الإدارية. من هنا نجد أن الحصيلة النهائية لهذه التلاحم بين دور الأحزاب و كيفية أداء الإدارة لأعمالها و المتعلقة بعموم الأفراد، ستخدم حركة حماية الحقوق و الحريات العامة إزاء السلطات الإدارية عموما ومنها إجراءات سلطة الضبط الإداري.

الفرع الثاني

رقابة الرأي العام

إن الرأي العام كمصلح سياسي قانوني يلعب دورا رئيسا في حياة الانظمة السياسية^(٥٤)، من الضمانات الهامة لحماية الحقوق و الحريات العامة و له دورا اساسيا في تغيير الحياة السياسية داخل الدولة^(٥٥)، ويمارس الضغوط على السلطة السياسية من اجل تغيير سياساتها نحو الافضل بما تتسجم و ضمان الحريات و الحقوق الفردية. فالرأي العام له تأثير واضح على سياسة الدولة اذ يحدد مسارها تجاه مشكلة معينة و لا يمكن للحكومات تجاهله، وإلا فإنه ينعكس على مجموعة كبيرة من المواطنين وقد يخلق جوا متشنجا او يتسبب في ازمة داخل الدولة او السلطة^(٥٦).

وذهب الفقه الى ان الضمانة الحقيقية للحقوق و الحريات العامة تتمثل في وجود رأي عام قوي يمثل الآراء الحرة لجمهور الافراد و له الاثر البالغ في الرقابة على اجراءات سلطات الضبط الاداري ومنعها من التعسف في استعمالها، وانه يعبر عن

(٥٤) هناك تعريفات عديدة لمصطلح الرأي العام فهو من المصطلحات التي تتردد على السنة الكثيرين من الناس في مناقشاتهم، كما لا يوجد تعريف جامع و مانع لمصطلح الرأي العام، ويمكننا القول بأنه : (تعبير عن الرأي من قبل جمع كثير من افراد المجتمع حول مسألة معينة) للمزيد من التعريفات انظر د. عامر حسن فياض، الرأي العام و حقوق الانسان، الناشر صباح صادق جعفر، بغداد، الطبعة الاولى، ٢٠٠٣، ص ٨ ومابعدها - ويعقوب عزيز قادر، ضمانات حقوق الانسان في اقليم كردستان العراق، مطبعة منارة، اربيل، الطبعة الاولى، ٢٠٠٤، ص ١٤٠ ومابعدها.

(٥٥) د. عبدالكريم محمد حمد السري، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٢٦٤ - و د. حمدي عطية مصطفى عامر، مصدر سابق، ص ٩٠٤.

(٥٦) فمثلا تجاهل الرأي العام في محافظات نينوى و انبار و صلاح الدين و بعض المناطق الاخرى التي يقطنها العرب السنة في العراق من قبل الحكومة العراقية و سعي الحكومة لقمع المظاهرات ادى الى سيطرة جماعات محظورة دستوريا و جماعات اهابية على هذه المناطق من دون مقاومة من قبل الشعب او الجيش او الشرطة بدءا احداث ١٠ حزيران ٢٠١٤ ومابعدها.

المصلحة العامة في المجتمع و تنور المواطنين بحقوقهم و حرياتهم و الدفاع عنها بالوسائل الشرعية^(٥٧).

والرأي العام بهذا المفهوم يعبر عنه بوسائل متعددة منها الصحافة و الاذاعة و التلفزيون و القنوات الفضائية و شبكة الانترنت، و الهواتف النقالة وغيرها. و للصحافة دور مشهود في مجال التعبير عن حرية الرأي و يعتبر من الوسائل المهمة و المؤثرة في تكوين الرأي العام من خلال ما تنشره من مقالات و اخبار و اراء تنقله الى القارئ^(٥٨)، و تترك الاختيار للقارئ بما يريد الاستفادة منه، لذلك يستخدم الصحافة بدرجة كبيرة لتوجيه الرأي العام و من خلالها بيان و نقل المعلومات عن انتهاكات الحقوق و الحريات من قبل سلطات الضبط الإداري في اجراءاتها وفي نشر شكاوي الاشخاص المنتهكة حقوقهم و اعمال السلطة الضبطية عندما تتعسف في استخدام سلطاتها، وهذا يؤكد فاعليتها وبخاصة بعد التقدم التكنولوجي و التطور الهائل في اساليب الطباعة و النشر و وسائل الاعلام الصحفي^(٥٩)، و تعتبر السلطة الرابعة^(٦٠)، و وصولها الى شرائح المجتمع وهذا ما يجعل تأثيرها اعم و اشمل في تكوين الرأي العام و توجيهها.

(٥٧) د.حمدي عطية مصطفى عامر، مصدر سابق، ص ٩١٨ - و منيب محمد ربيع، مصدر سابق، ص ٣٠٢ - د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٤٧ - و د.حميد حنون خالد، حقوق الانسان، مصدر سابق، ص ٣٤٢.

(٥٨) سريست مصطفى رشيد اميدي، مصدر سابق، ص ١٤٦ - و افين خالد عبدالرحمن، مصدر سابق، ص ١٩٤.

(٥٩) هناك انواع مختلفة من وسائل الاعلام الصحفي كالجرائد اليومية و الصحف و المجلات و النشرات الدورية و الجريدة الرسمية. مع ذلك هناك عدة جرائد و الصحف الخاصة بالاحزاب الحاكمة او المؤيدة لها ينشر مواضيع لتكوين رأي عام مؤيد للسلطة و هذه الظاهرة توجد في الكثير من البلدان النامية و الاقل نموا.

(٦٠) تسمية السلطة الرابعة تسمية مجازية لدور الصحافة و الاعلام لتكوين و توجيه الرأي العام في المجتمع، انظر كمال سعدي مصطفى، ضوار ضيوّوي ئازادي رَوْدنامة طَبري لة كوردستاني عيراقدا، تيزي دكتورا، كوليدّي ياسا و رامباري زانكوي سة لاحتدين، هتولير، ٢٠٠٣، ل ١٣.

اما في مجال الاذاعة و التلفزة و القنوات الفضائية فتعتبر وسيلة فعالة في تكوين الرأي العام و توجيهه، وبخاصة بعد التطور الحاصل و نقل الخبر مباشرة من مكان الحدث لجميع مشاهديها ولكل العالم و سرعة نشرها^(٦١)، و تمكن مشاهديها من مشاهدة انتهاكات حقوق الانسان صورة و صوتا و هذا عامل مهم في توجيه الرأي العام لرقابته على السلطات الضبطية في حالة انتهاكها للحقوق و الحريات العامة^(٦٢).

اما تأثير شبكة الانترنت و الهواتف النقالة فتعتبر ظاهرة حديثة و مؤثرة و محل اهتمام الكثير من الجهات الرسمية، و غير الرسمية لتكوين الرأي العام و توجيهها و استطاعت ان تدخل بسرعة باعتبارها وسيلة اتصال و اعلام و قابليتها الفائقة في نقل الحدث باقصى سرعة ممكنة^(٦٣)، والسبب في كل هذا لكثرة و سهولة استعمالها و امكانية حملها، وذلك لكون الهاتف النقال وسيلة ضرورية للحياة الطبيعية في عصرنا الحالي وخصوصا بعدما تم تطويرها لتكون آلة تصوير و تسجيل و نقل للصورة من خلال شبكة الانترنت، و من مكان الحدث مباشرة و الاتصال السريع من خلالها

^(٦١) فمثلا دور قناة الجزيرة الفضائية في حرب الخليج الثانية (الحرب على العراق) و نقل الاخبار اليومية من العراق الى العالم و جعل كبار المسؤولين العسكريين و السياسيين المهتمين بهذه الحرب من مشاهدي هذه القناة الفضائية، وايضا نقل اخبار الحرب على غزة في ٥ تموز ٢٠١٤ لها دور بارز لتوجيه الرأي العام العربي و الاسلامي و العالمي لدعم غزة و استتكار عمليات الجيش و اوامر السلطة في اسرائيل.

^(٦٢) فمثلا في محافظة السليمانية كانت لبعض القنوات الفضائية مثل (KNN و NRT) دور بارز في مجال تكوين و توجيه الرأي العام ضد السلطات المحلية و الحكومة قبل عام ٢٠١٠ و ظهرت تأثيرهما في انتخابات كل من ٢٠١٠ و ٢٠١٤ بفوز المعارضة فوزا ساحقا على الاحزاب المشاركة في الحكم في هذه المحافظة.

^(٦٣) سريست مصطفى رشيد اميدي، مصدر سابق، ص ١٤٩.

بالاقارب و الاصدقاء و المهتمين بمن تم انتهاك حقوقهم و حرياتهم من قبل السلطات الضبطية و نشرها بالوسائل كافة في شبكة الانترنت^(٦٤).

وفي الكثير من الاحيان تعد الوسيلة الرقابية المهمة و الوحيدة للكشف عن انتهاكات السلطات الحكومية في الاماكن التي لا توجد فيها وسائل الاعلام الاخرى او عند منع وسائل الاعلام و حظرها و منعها من حضور مكان الحدث من قبل السلطات الضبطية^(٦٥)، ولذلك تلجأ السلطات الحكومية الى منع و حصر شبكة الانترنت في هذه المناطق^(٦٦)، ومن هذا المنطلق فأن الرأي العام بهذه الوسائل يعتبر اقوى الوسائل التي كفل توازن و اعتدال السلطات الضبطية و التزامهم باحكام الدستور المتعلقة بحماية الحقوق و الحريات العامة و يعد ايضا وسيلة رقابية فعالة على هذه السلطات في منعها من التعسف في استعمال السلطة وفي حالة اهمال او تجاهل الرأي العام من قبل هذه السلطات سيؤدي ذلك الى خلق الازمات و التشنج بين السلطات و

^(٦٤) هنالك عدة مجالات لنقل الخبر عبر شبكة الانترنت كاليوتيوب و شبكات التواصل الاجتماعي وغيرها من المواقع الالكترونية وتكون هذا النقل صوتا و صورة و دون اية رقابة.

^(٦٥) فمثلا الاحداث الدامية في الاونة الاخيرة في سوريا تنتشر معظمها بواسطة الهواتف النقالة عبر شبكة الانترنت. وايضا نقل الاخبار و انتهاكات حقوق الانسان في محافظات نينوى و الانبار و صلاح الدين في العراق بعد احداث ١٠ حزيران ٢٠١٤ وذلك لكون هذه المناطق خالية من الوسائل الاعلامية الاخرى لنقل هذه الانتهاكات.

^(٦٦) وفي مجال دور شبكة الانترنت لجأت الحكومة التركية الى منع موقع يوتيوب وذلك لمنع نشر الاخبار و الاحداث و المظاهرات في ٢٠١٣ و رفضت محكمة انقرة هذا القرار في ٢٦/٣/٢٠١٤. وايضا منع شبكة الانترنت في كافة انحاء العراق بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد احداث ١٠ حزيران ٢٠١٤ ما عدا اقليم كردستان وذلك لمنع نشر اخبار انهيار الجيش و سقوط المناطق بيد الجماعات الارهابية و المحظورة.

الشعب^(٦٧)، ولمنع وقوع هذه الحالات تعمد السلطات في البلدان المتقدمة و المهتمة بالرأي العام الاخذ بها لأنها تعبر عن المصلحة العامة.

الفرع الثالث

رقابة منظمات المجتمع المدني

تعتبر منظمات المجتمع المدني احدى القوى المؤثرة في الدول الديمقراطية و ان الاستعمال الشائع لهذا المفهوم يأتي بمعنى (مجموعة من المؤسسات و التنظيمات و الانشطة التي تحتل مركزا وسيطا بين العائلة بوصفها الوحدة الاساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي في المجتمع من ناحية، و الدولة و مؤسساتها و اجهزتها ذات الصبغة الرسمية من ناحية اخرى)^(٦٨)، وهذه المنظمات الطوعية الحرة التي تملأ المجال المجال العام بين الاسرة و الدولة و تنشأ لتحقيق مصالح الافراد او لتقديم خدمات معينة للمواطنين او لممارسة فعاليات انسانية متنوعة فضلا عن انها تتسم بالاستقلال عن السلطة السياسية .

إن الفعاليات الجماعية تعد اقوى من الفعاليات الفردية وانها تعمل على رعاية مصالح الافراد و الحد من تسلط الدولة على تلك المصالح و مساعدة الدولة على

^(٦٧) فمثلا قتل الشابين الاسودين من قبل الشرطين الأمريكيين (مايكل براون) في مدينة فيرغسون في ولاية ميزوري و (اريك غارنر) في ولاية نيويورك ، اذ برأتها المحكمة الامريكية في الولايتين الاولى في ٢٤/١١/٢٠١٤ و الثانية في ٣/١٢/٢٠١٤ مما ادى الى خروج مظاهرات عارمة تنديدا بالقرارين و ادى في النهاية الى تدخل الرئيس الامريكي استجابة للرأي العام للمزيد انظر (www.vox.com) Last Visit 04/12/2014 – www.nypost.com و Last Visit 04/12/2014 – 16:00

(16:15

^(٦٨) نقلا عن د.محمد ابراهيم خيرى محمد الوكيل، دور القضاء الاداري و الدستوري في ارساء مؤسسات المجتمع المدني، الجزء الاول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٥.

التنمية كما و ان هذه المنظمات لاتسعى الى الوصول الى السلطة او تحقيق ربح مادي^(٦٩).

وان نشوء و تزايد اعداد منظمات المجتمع المدني يعد شكلا جديدا من اشكال الروابط الاجتماعية وهي تشمل معظم النشاطات الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و التعليمية و الاعلامية، وهي كل الانشطة التي تخرج من تنظيم الدولة وهو ذلك المجال المتروك للمواطنين لكي يتحركوا فيه بحريتهم.

ففي العراق ظهرت منظمات المجتمع المدني بعد سنة ٢٠٠٣^(٧٠)، في حين إنها ظهرت في اقليم كردستان بعد انتفاضة ١٩٩١ وما تلتها من سحب الحكومة العراقية انذاك اداراتها منها^(٧١)، وفي الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ نصت الفقرة الاولى من المادة (٤٥) على ان (تحرص الدولة على تعزيز دور منظمات المجتمع المدني و دعمها و تطويرها واستقلاليتها، وذلك بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الاهداف المشروعة لها، وينظم ذلك بقانون) ويعتبر هذا النص تقدما مهما حققه المشرع

^(٦٩) زبير رسول احمد، المجتمع المدني و الدولة، اشكالية العلاقة، مؤسسة حمدي للطباعة و النشر، السليمانية، ٢٠١٠، ص ٢٤٨ - و سريست مصطفى رشيد، مصدر سابق، ص ١٣٥ - و بشارقة رزق، لثمة دقة لآت و كومة ملي مة دقتي، ضابخانه ي بة ريو قبة رايه تي روشن بيري هتولير، ٢٠٠٦، ل ٦٠ وما بعدها.

^(٧٠) بعد صدور الامر الاداري المرقم (٤٥) من سلطة الائتلاف المؤقتة في ٢٧/١١/٢٠٠٣ بشأن المنظمات غير الحكومية التي تم نشرها في الجريدة الرسمية الوقائع العراقية العدد (٣٩٨٠) في اذار ٢٠٠٤. مع ذلك كانت هنالك بعض الجهات الاستهلاكية و التعاونية في العراق تحت اشراف و مراقبة الحكومة قبل ٢٠٠٣ و التي لم يكن بمثابة منظمات المجتمع المدني.

^(٧١) و صدر من برلمان اقليم كردستان قانونا ذي رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١ لتنظيم اعمال هذه المنظمات و بعدها صدر من البرلمان قانون رقم (١) لسنة ٢٠١١ الخاص بالمنظمات غير الحكومية في اقليم كردستان - العراق.

الدستوري في هذا المجال^(٧٢)، وبعد هذه التطورات تزايدت منظمات المجتمع المدني في العراق لتصل عددها الى اكثر من خمسة الاف منظمة مسجلة في العراق^(٧٣)، وبذلك فان منظمات المجتمع المدني تساهم في دور رقابي فعال و بارز على اجراءات سلطات الضبط الاداري و ضمان احترام الحقوق و الحريات المنصوصة عليها في الدستور، وفي تقديرنا أن هذا العدد الهائل لمنظمات المجتمع المدني لايدل على فاعلية دورها في الواقع العراقي نظرا لكون عدد من هذه المنظمات قد وقعت تحت سيطرة الاحزاب السياسية او الحكومة او جهات اخرى متنفذة. فضلا عن مؤثرات الوضع الامني عليها، بحيث قيدها في جانب من دورها الرقابي في مجال حماية الحقوق و الحريات العامة.

بالأضافة الى ما سبق لنا قوله، فإن هذه المنظمات بمثابة اداة و وسيلة تمثل حلقة الوصل المواطنين و الحكومة بكافة اجهزتها إذ يفترض فيها التحرك الجاد و الفعال في نقل حقائق واقع حياة المجتمع كلا حسب تخصصها المحددة بأهدافها الى الجهات المعنية في الحكومة و العكس صحيح من حيث ايضاح مواقف هذه الجهات و تبريراتها حول كل القرارات و الاجراءات المتخذة بصدد مسائل او امور قد تكون غير منسجمة مع مصالح فئة معينة او شريحة من شرائح المجتمع بغية امتصاص الغضب الشعبي و زخم عدم الرضا العام عليها عن طريق نشر ثقافة اللاعنفية من التسامح و التفهم كنه الاجراءات الحكومية المتخذة بغية تحقيق اهداف آنية او بعيدة المدى تتحقق بها مصلحة عليا للدولة او قد تتلافى بها مستقبلا كوارث و ويلات تعصف بالمجتمع لو لا قيام الجهات الادارية بمثل هذه الاجراءات او اتخاذها لمثل هذه القرارات و منها ما يخص حماية الحقوق و الحريات العامة.

(٧٢) صدر في مجلس النواب العراقي قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ الذي ينظم عمل المنظمات غير الحكومية المحلية و الاجنبية العاملة في العراق.

(٧٣) زبير احمد رسول، مصدر سابق، ص ٢٤٢، د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٤٩.

الخاتمة

في ختام هذا البحث نرى من الضروري ان نحدد اهم الاستنتاجات والمقترحات التي انتهينا اليها وذلك في نقطتين هما:-

اولاً/ الاستنتاجات :

خلصنا الى استنتاجات عديدة اهمها:-

١. لاحظنا ان الدساتير المقارنة في مجال تنظيمها للحقوق و الحريات العامة تشير الى الضمانات القانونية الواجب توفيرها في التشريعات الداخلية للدول هذا من جهة ، ومن جهة اخرى فانها تحدد مجالات عمل سلطات الضبط و تجرم اي اعتداء او انتهاك من جانب هذه السلطات للحقوق و الحريات الواردة فيها. اما الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ فإنه جاء خاليا من هذا التحديد.
٢. ان حماية الحقوق و الحريات العامة ازاء اجراءات سلطات الضبط الاداري تستند في الاساس الى مجموعة مبادئ دستورية منها، الفصل بين السلطات و استقلال القضاء وسيادة القانون، وقد كان للدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ نفس المسار في تضمنه لتلك المبادئ و اعتبارها اساسا للحماية.
٣. ثمة حماية تشريعية للحقوق و الحريات العامة نجدها في متون قوانين داخلية ، فالقانون الجنائي (قانون عقوبات او اصول محاكمات جزائية) تجرم افعال الاعتداء الواقعة من قبل سلطات الضبط ضد الافراد ، وعلى نفس المنوال سار القوانين المدنية و الادارية و الاحوال الشخصية عندما نظمت حقوق الملكية و الحقوق العائلية و الحقوق الوظيفية وكذلك الحال بالنسبة لقانون تنظيم المظاهرات الذي وضع الحد الفاصل بين حرية الافراد في ممارسة حق التظاهر و مستوجبات حماية النظام العام.

٤. بعد ان استعرضنا لأسس الحماية القانونية للحقوق و الحريات العامة في اجراءات سلطات الضبط الاداري، اتضح لنا ان الجمع بين الاساس الدولي و الاساس الداخلي خير وسيلة لضمان هذه الحماية ، فالرقابة الشاملة على اجهزة الضبط الاداري تستلزم تضافر جهود الجهات الدولية و الداخلية و الياتهما المتعلقة بعملية الرقابة بكافة صورها.

٥. يلاحظ على المشرع العراقي في بعض التشريعات عدم مراعاته الحد الادنى من المعايير الدولية و الدستورية لحماية حقوق و حريات الافراد ، وذلك في استخدامه لألفاظ و تعابير تثير التمييز القومي و الطائفي بين ابناء الشعب العراقي وهذا من الوجهة القانونية انتهاك لهذه الحقوق و اخلال بالنصوص الدولية و الدستورية ، بدورنا نناشد المشرع العراقي بضرورة العزوف عن هذا المسلك ، و حسنا ما فعلت المحكمة الاتحادية العليا بالغائها الفقرتين (اولا و ثانيا) من المادة (٢٣) من القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ قانون انتخابات مجالس المحافظات و الاقضية و النواحي لمخالفتها للمواد (١٤) و (١٦) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

٦. تعد الرقابة البرلمانية سندا للحماية الداخلية للحقوق و الحريات العامة ازاء سلطات الضبط الاداري عن طريق وسائله المتاحة قانونا، والواردة في الدساتير. الا اننا نجد ان نصوص الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ جاءت خالية من مسألة تشكيل لجان متخصصة للتحقيق مع الجهات الحكومية المكلفة بانفاذ القوانين.

٧. في مجال المساءلة البرلمانية، هناك مفارقة متمثلة في ان المادة (٦١/سابعا) من الدستور العراقي النافذ قد تضمنت حق توجيه الاسئلة الى رئيس مجلس الوزراء و الوزراء ، بينما نجد ان المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد توسعت كثيرا بحيث شملت جميع رئاسات السلطة التنفيذية و كافة اعضاء

الحكومة وهذا في تقديرنا خروج عن نص الدستور و تجاوز عليه لأن مثل هذه المواضيع يرسمها الدستور و لا يجب تنظيمها بتعليمات داخلية.

٨. يعتبر الاستجواب وسيلة رقابية برلمانية فعالة، بل هو اخطر من بين وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة و سلطات الضبط الاداري، مع ذلك ومن خلال بحثنا لم نجد لا أوراق في مجلس النواب العراقي و لا في ارسيف برلمان كوردستان العراق، عن ما يثبت قيامها بمحاسبة مسؤول حكومي او سحب الثقة عنه او توجيه عقوبة له عن انتهاكات هؤلاء لحقوق المواطنين و تعسفهم في استخدام السلطة ازاءهم وهذا ما يدل على عدم نجاعة هذه الوسيلة في العراق و الاقليم.

٩. تداركا للنقص الدستوري بخصوص تشكيل لجان تحقيقية برلمانية ، نصت المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على حق البرلمان في تشكيل لجان ومن بينها اللجان التحقيقية. فلاحظنا ان نص هذه المادة تشوبه غموض تتعلق بشروط التشكيل و مهام و طريقة عمل هذه اللجنة. ومن الناحية العملية ومنذ سنة ٢٠٠٦ و حتى نهاية ٢٠١٤ تم تشكيل عدة لجان تحقيقية بخصوص انتهاكات الحقوق و الحريات العامة ، الا انها لم تتمكن من اكمال اوراق تحقيقية واحدة حول انتهاكات تشكلت للتحقيق فيها ولم تتخذ اية توصية بخصوصها ومن ثم رفعها الى الجهة العليا المسؤولة.

١٠. عند المفاضلة بين رقابة القضاء العادي و رقابة القضاء الاداري في دول القضاء المزدوج، نجد ان الاخير اجر بممارسة الرقابة على اعمال سلطات الضبط الاداري لأنه قضاء متخصص بالشؤون الادارية و في تماس معها، فرقابته تتسم بالدقة و الموضوعية وانها تكون تفصيلية الى حد كبيرنسبة لرقابة القضاء العادي . ونجد لو ان القضاء الاداري لدينا سواء في العراق او في الاقليم تقرر له الخوض في عنصر الملائمة في القرار الاداري المطعون فيه او البحث عن مدى تناسب الاجراء الاداري الضبطي المتخذ و الحالة الواقعية التي اتخذ الاجراء

لمواجهتها ، لكان ذلك اكثر عدالة و تحقيقا للمصلحة العامة و حماية للحد الفاصل بين مجال ممارسة الحقوق و اجراءات سلطة الضبط الاداري.

١١. ضرورة الابقاء على ضمانات حماية الحقوق و الحريات في اجراءات سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية وإن اقرت مشروعية الازمات ، لأن هذه الظروف لا تبرر انتهاك الحريات الفردية وتتصل الاجهزة الامنية من مسؤولياتها في حماية هذه الحريات، وعدم خضوع قراراتها و اجراءاتها لرقابة القضاء ، عملا بنص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

١٢. تعد الاحزاب السياسية و الرأي العام و منظمات المجتمع المدني من الوسائل السياسية و الاجتماعية و الشعبية المؤثرة في حياة الدول، حيث ان جميعها يشكل جماعات ضغط يمكن عدها كضمانات لحماية الحقوق و الحريات في الدول الديمقراطية او المتجه نحو الديمقراطية، من خلال دورها في تشخيص الانتهاكات و تحديد مواطن الضعف و الخلل في اداء الاجهزة الحكومية او اي تجاوز في اجراءات السلطات الضبطية ، ومحاولة تقديم حلول واقعية و معالجات لازمة للحيلولة دون تفاقم هذه الانتهاكات ونشوء ازمات اثر ذلك.

لكننا نجد ان دور جماعات الضغط معدوم في العراق وغير مجدي في الاقليم وذلك لخضوعها وتبعيتها لجهات حكومية او حزبية تتحكم في برامج عملها و بالتالي اخرجتها من مسارها القانوني الصحيح كجهات رقابية شعبية مستقلة.

ثانيا/ المقترحات :

١. ضرورة إعادة النظر في المواد المتعلقة بالحقوق والحريات العامة في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، وإعادة صياغتها بشكل صريح و واضح بحيث لا يحتاج الى تدخل المشرع العادي لتحديد أو تقييدها فيما بعد ، كما هو الحال بالنسبة للمواد

(١٧، ١٨، ١٩، ٢٢، ٢٣، ٢٤، ٢٦، ٢٧، ٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٧، ٣٨، ٣٩، ٤٢، ٤٣، ٤٥، ٤٦)، اجتناباً لتضييق نطاقها .

٢. العمل على الزام اعضاء سلطات الضبط الاداري باتباع القواعد الواردة في مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لسنة ١٩٧٩ الصادر عن الجمعية العامة للامم المتحدة، ومبادئها الأساسية الصادرة بشأن استخدام القوة و الاسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لسنة ١٩٩٠. لما في ذلك من حماية لحقوق و حريات الأفراد مقابل تقييدات وحدود لسلطات الضبط الاداري أراءها .

٣. اضافة نص جديد الى الدستور العراقي النافذ يتضمن تجريم كل اجراء يخل بالحقوق و الحريات العامة ، صادر عن سلطة الضبط الاداري ، وجعل الجريمة الناشئة عن ذلك غير خاضعة لنظام التقادم او شمولها بالعفو الصادر عن أية جهة (التجريم الدستوري) .

٤. اعمالاً لمبدأ التخصص في العمل ، نقترح على وزير الداخلية في العراق و اقليم كردستان، الفصل بين الشرطة الادارية (الضبط الاداري) و الشرطة القضائية (الضبط القضائي) ، بغية تحقيق الدقة في اعمالهم المنجزة، لان اعمال الشرطة الادارية وقائية مانعة بينما تكون أعمال الشرطة القضائية قامة وضابطة .

٥. تضمين الدستور العراقي النافذ بحق اساسي تم تجاهله في السابق وهو (حق الوصول الى المعلومات)، كضمان دستوري لمبدأ الشفافية ولصحة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية .

٧. اضافة نصوص حول مساءلة واستجواب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب العراقي الى المادة (٦١) من الدستور ، اذ لايجوز مساءلته و استجوابه الا وفق أليات يرسمها الدستور . وهذا يستوجب أيضا تعديل المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، وذلك باستبعاد شخص رئيس الجمهورية من جملة الاشخاص في الحكومة التي يتم مساءلتهم وفقا لهذه المادة .

٨. بصدد مسؤولية اعضاء الحكومة عن انتهاكها للحقوق و الحريات العامة ، نقترح اضافة هذا النص الى الدستور (في حالة انتهاك الحقوق و الحريات المكفولة في الباب الثاني من هذا الدستور المواد من (١٤) الى (٤٦) من قبل أية جهة حكومية ، لمجلس نواب حق استجواب المسؤولين عن هذا التصرف و فقا للأجراءات المتعلقة بالوزراء ، وله اعفائهم بالاغلبية البسيطة ، حتى و احالتهم الى المحكمة).

٩. اضافة نص للدستور يتضمن سلطة مجلس النواب في تشكيل لجان تحقيق برلمانية حول المخالفات الحكومية ، للتحقيق مع المسؤولين الحكوميين ادارياً ومن ثم احالتهم الى القضاء عند ثبوت ارتكابهم للجرائم ، لاضفاء المشروعية على مواد (٨٢-٨٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

إنتهى بفضلته تعالى

المصادر

• الكتب

١. د. أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية و حقوق الانسان في الاجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٥.
٢. أفين خالد عبد الرحمن ، ضمانات عن حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ ، دار الحمامة للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٩ .
٣. د. حلمي الدقوقي ، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية للأعمال الضبط الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، بدون سنة نشر .
٤. د. حمدي القبيلات ، القانون الإداري ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٨ .
٥. د. حمدي عطية مصطفى عام ، حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة الأساسية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.
٦. د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري و تطور النظام السياسي في العراق ، القسم الثاني ، الكتب القانونية، مكتبة محمود النعيمي ، بغداد ، ٢٠١٠.
٧. د. دانا عبد الكريم سعيد ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت الطبعة الاولى ، ٢٠١٣ .
٨. زبير رسول احمد ، المجتمع المدني و الدولة ، اشكالية العلاقة ، مؤسسة حمدي للطباعة و النشر ، السليمانية ، ٢٠١٠.
٩. سريست مصطفى رشيد اميدي ، المعارضة السياسية و الضمانات الدستورية لعملها ، مطبعة خاني ، دهوك ، الطبعة الاولى ، ٢٠١١ .
١٠. د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الخامسة ، ١٩٨٤ ، دار الفكر العربي.

١١. د. سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، ط٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦١ .
١٢. د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاثة فب الدساتير العربية المعاصرة، ط٦ ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦ .
١٣. د.شباب توما منصور ، القانون الاداري ، مطبعة جامعة بغداد ، ط٣ ، ١٩٧٨ .
١٤. د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، البوليس الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، طبعة الأولى ، ٢٠٠٨ .
١٥. د. عاشور سليمان صالح شوايل ، مشؤولية الدول من اعمال الضبط الاداري في القانون الليبي و المقارن جنائيا و اداريا ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
١٦. د. عامر حسن فياض ، الرأي العام و حقوق الانسان ، الناشر صباح صادق جعفر ، بغداد ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٣ .
١٧. د. عبد الرحمن رحيم عبدالله ، شروط دعوى الالغاء ، مطبعة منارة ، اربيل ، ٢٠٠٩ .
١٨. د. عبدالحميد الشواربي شريف جارالله ، شائبة عدم مشروعية اعلان قراري و مد حالة الطوارئ و الاوامر العسكرية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ .
١٩. عبدالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، الطبعة الثالثة ، ٢٠٠٦ .
٢٠. د. عبدالكريم محمد محمد السردى، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .
٢١. د. عبدالواحد محمد الفار ، قانون حقوق الإنسان في الفكر الوضعي والشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٩١ .

٢٢. د. عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، الكتاب الثالث ، السلطة التشريعية ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الطبعة الاولى ، ٢٠١١.
٢٣. د. قدري عبدالفتاح الشهاوي ، ضوابط السلطة الشرطة في التشريع الاجرائي المصري و المقارن ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى.
٢٤. د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٥.
- د. ماجد راغب الحلو ، دراسة متعمقة في الدستور والنظم السياسي، جامعة العلاقات الدولية ،
٢٥. د. مازن ليلو راضي و د. حيدر أدهم عبد الهادي، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، مطبعة جامعة دهوك .
٢٦. د. مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري ، من منشورات جامعة دهوك ، ٢٠٠٦.
٢٧. بدون مكان وسنة نشر.
٢٨. د. محمد ابراهيم خيرى محمد الوكيل ، دور القضاء الاداري و الدستوري في ارساء مؤسسات المجتمع المدني ، الجزء الاول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩.
٢٩. محمد انور حمادة، المسؤولية الادارية و القضاء الكامل، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
٣٠. محمد حسن دخيل ، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٩.
٣١. د. محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الاداري ، الكتاب الاول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٣.
٣٢. د. محمد رفعت عبدالوهاب ، القضاء الاداري ، الكتاب الثاني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٣.

٣٣. د. محمد عبد الحميد مسعود ، اشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ط ١ ، ٢٠٠٧ .
٣٤. د. محمد علي جواد، القضاء الاداري، الكتب القانونية، بغداد، بدون سنة نشر.
٣٥. د. محمد كامل الليلة ، الرقابة على اعمال الادارة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٣ .
٣٦. د. محمد كامل الليلة الرقابة على اعمال الادارة الرقابة القضائية ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٨، ١٩٦٧ .
٣٧. موريس ديفرجيه ، الاحزاب السياسية ، ترجمة علي مقلد و عبد الحسن سعد ، دار النهار للنشر ، بيروت، ط ٣، ١٩٨٠ .
٣٨. ميلود خير جنه ، اليات الرقابة التشريعية ، دار الفكر القانوني، القاهرة ، ٢٠١٤ .
٣٩. د. نعمان احمد خطيب ، الوسيط في النظم السياسي و القانون الدستوري ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، ٢٠٠٦ .
٤٠. المحامي وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني و الرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠ .
٤١. يعقوب عزيز قادر ، ضمانات حقوق الانسان في اقليم كردستان العراق، مطبعة منارة ، اربيل ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٤ .
٤٢. د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، دار المنى للطباعة ، بدون سنة و مكان الطبع .
٤٣. ياسين صالح ، ثوبوزسيوني سياسي ، مطبعة رنج ، بدون مكان النشر، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٩ .

• الاطاريح و الرسائل :

١. اقبال عبدالعباس يوسف الخالدي ، النظام العام بوصفه قيذا على الحريات العامة ، رسالة ماجستير تقدم بها الى كلية القانون جامعة بابل ، ٢٠٠٩.
٢. زانا جلال سعيد ، الموازنة بين الضبط الاداري و الحريات العامة و رقابة القضاء عليها ، رسالة
٣. ماجستير مقدمة الى كلية القانون و السياسة، جامعة السليمانية.
٤. عبدالعزيز بن حمود اللحيدان ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الملك عبدالعزيز ،
١٤٢٧ هـ ، ١٤٢٨ هـ.
٥. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري،
اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة عين الشمس ، ١٩٨٣.

• البحوث و المحاضرات :

١. د.كمال سعدي سه رتايه ك بؤ فه لسفه ي ماف ، مجلة ياسا باريزي ، رقم
٢ السنة ثانية ١٩٩٧

• الدساتير و المعاهدات و الاتفاقيات الدولية و التشريعات الداخلية

:

١. الدستور الجزائري ١٩٩٦.
٢. الدستور العراقي ٢٠٠٥.
٣. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وفقا للتعديل الدستوري لسنة ٢٠٠٨.
٤. الدستور اللبناني ١٩٢٦ السنة مع تعديلاته وفق اتفاقية الطائف لسنة ١٩٩١.
٥. الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
٦. الدستور المصري لسنة ٢٠١٣.
٧. قانون المنظمات غير الحكومية العراقية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.

٨. قانون تنظيم اعمال منظمات المجتمع المدني في اقليم كردستان رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١.

٩. قانون المنظمات غير الحكومية في اقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ٢٠١١.
١٠. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦.

• الجرائد :

١. جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٩٨٧) في ايلول ٢٠٠٤.
٢. جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢٨٣) في تموز ٢٠١٤.
٣. جريدة هولير اليومية العدد (١٥٧٧) في ١٠/٠٣/٢٠١٣.
٤. جريدة هولير اليومية العدد (١٦٣٠) في ٢٣/٤/٢٠١٣.
٥. جريدة خبات اليومية العدد (٤٢٧٥) في ١٠/٠٣/٢٠١٣.

• المواقع الالكترونية :

1. www.nypost.com
2. www.vox.com
3. www.parliament.iq

الملخص

ان هدف سلطات الضبط الاداري يكمن في حماية النظام العام في المجتمع بعناصره المختلفة كالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ولا تتجلى هذه السلطات من تحقيق هذه الغاية الا من خلال اجراءات تمارسها في هذا الصدد. والواقع ان هذه الاجراءات رغم اهميتها للمجتمع غير انها قد تتطوي على انتهاكات للحقوق والحريات العامة وهذا ما يؤدي الى تصادم بين حماية المصلحة العامة المتمثلة في اجراءات سلطات الضبط الاداري التي تقييد الحقوق والحريات العامة وبين ضمان تمتع الافراد بهذه الحقوق والحريات، مما يقتضي الامر بالبحث عن وسائل تحد من هذا التصادم بحيث تقلل من الاثار السلبية الناجمة عن ممارسة سلطات الضبط الاداري لوظائفها وفي الوقت نفسه تحمي الحقوق والحريات العامة.

وقد تتخذ هذه الحماية صوراً متعددة ومتنوعة من الناحية الموضوعية والشكلية قد تكون على المستوى الداخلي او قد تكون على المستوى الدولي .

فنحاول في هذه الدراسة تسليط الضوء على كيفية حماية الحقوق والحريات العامة و ضمانها ازاء اجراءات سلطات الضبط الاداري واهدافها التقليدية وغير التقليدية الواجب تحقيقها من خلال هذه الاجراءات والقرارات المتخذة في هذا المجال، ومحاولة وضع خط فاصل بينهما للحيلولة دون التضحية بأحداها على حساب الاخرى.

في الوقت نفسه نقوم بالبحث في الاساس القانوني لهذه الحماية و ضماناتها سواء في المجال الداخلي في (الدستور و التشريعات) او في المجال الدولي في (المواثيق الدولية و الاتفاقيات و المقررات الدولية) .

ومن ثم حاولنا استعراض الوسائل الرقابية المتبعة في الدول لحماية الحقوق والحريات الفردية والحد من الاجراءات الضبطية بدءاً بالوسائل الدولية كرقابة اجهزة الامم المتحدة كمنظومة دولية، ورقابة المنظمات الدولية الغير الحكومية، هذا من جهة،

ومن جهة اخرى عرضنا الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية والرقابة السياسية، كوسائل رقابية داخلية التي بدمجها تتكامل منظومة الرقابة في هذا المجال.

ثم نختم الدراسة بخاتمة تتضمن اهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا اليها .

Abstract

The Purpose of the administrative police authorities is to protecting the public system in the society of its various components such as public security, public health and public tranquility, It's obvious that these authorities can achieve this purpose only through the procedures practiced in this regard and the fact that these measures, despite of its importance to the community but it may involve violations of the rights and public freedoms and this is what leads to a collision between protecting the public interest and the administrative police authorities which restrict the rights and public freedoms measures and to ensure that the individuals will get all these rights and freedoms, which requires it to find the challenge ways of this collision so that reduce the negative effects of the practice of the administrative police authorities functions at the same time to protect the rights and public freedoms.

This protection may take many and varied images of the substantive and formal terms and it may be at the domestic level or at the international level.

We will try in this study shed light on how to protect the rights and public freedoms and assurance about the administrative police authorities, traditional and non-traditional purposes to be achieved through these measures and decisions taken in this field, and try to put dividing line between them to prevent the sacrifice one of them at on the cost of the other.

At the same time we are searching in the legal foundation for the protection and guarantees, both in the domestic field such as “Constitution and legislation” or in the international field such as “international covenants, agreements and international decisions”.

After that we will try to review the oversight methods used in the countries to protecting the individual rights and freedoms and the reduction of seizure proceedings from international means oversight of United Nations international organs as a system and

the oversight of non-governmental international organizations, on the one hand, and on the other hand, offer parliamentary oversight , judicial oversight and political control, internal means of control which integrates them completed control system in this field.

At the end of this study we include the main conclusions and proposals that we have reached.