السلطة الضبطية للإدارة ودورها في مكافحة الارهاب

The administrative authority and its role in combating terrorism

أ.م.د. هناء جبوري محمد

كلية العلوم السياسية – جامعة النهرين

hanaaalbazi1122@gmail.com

الملخص:

لقد ازدادت اهمية وظيفة الضبط الاداري في العصر الحديث سواء بالنسبة للدول النامية او الدول المتقدمة، اذ تعاني العديد من الدول من انتشار الارهاب الذي يعد ناقوس الخطر الاكبر في الالفية الثالثة، بما يبثه من الخوف والفزع في نفوس الناس ومن فقدان الامن والامان والسلم على مستوى الاوطان وعلى الصعيد الوطني، نتيجة استعمال انواع مختلفة من صور التهديد واستخدام القوة من اجل الوصول الى تحقيق اهداف سياسية او اقتصادية، فوظيفة الضبط الاساسية هي منع وقوع الجريمة وازالة العوامل التي تدفع الى ارتكابها، حيث تعتبر اجهزة الضبط الاداري في دول العالم هي الاجهزة المكلفة بالمحافظة على الامن العام، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف تتخذ كافة الاجراءات والاساليب للتغلب على اي اعتداء او خلل قبل وقوعه او الحد من اثاره، وتمارس الادارة الضبطية سلطتها في مكافحة الارهاب من خلال تنفيذ القوانين الخاصة بمنع ومكافحة الارهاب، وذلك عن طريق اصدار مجموعة من القرارات والتدابير الوقائية والاجراءات التي تمنع اتيان الصور الاجرامية المشار اليها، او الحد منها الى اقصى قدر ممكن ويلقى ذلك جمعيه عبئا جسيما بالسلطة التنفيذية، لكن رغم خطورة الوظيفة التي تقوم بها الا انها ليست طليقة بلا قيود، وانما تخضع لسلسة من الضوابط والقيود التي يجب على هذه السلطات ان تلتزمها ازاء حقوق الافراد وحرياتهم.

الكلمات المفتاحية: السلطة الضبطية، الادارة المركزية، الضبط الإداري.

Abstract:

The importance of the function of administrative control has increased in the modern era, whether for developing countries or developed countries, as many countries suffer from the spread of terrorism, which is the greatest alarm bell in the third millennium, with the fear and panic it spreads in the souls of people and the loss of security, safety and peace at the national level. And at the national level As a result of the use of various types of threats and the use of force in order to achieve political or economic goals, the basic function of control is to prevent the occurrence of crime and remove the factors that prompt its commission. Administrative control agencies in the countries of the world are the agencies charged with maintaining public securityIn order to achieve this

goal, all measures and methods are taken to overcome any attack or defect before it occurs or limit its effects. The control administration exercises its authority in combating terrorism by implementing the laws related to preventing and combating terrorism, by issuing a set of decisions, preventive measures and procedures that preventing the occurrence of the aforementioned criminal forms, or limiting them to the maximum possible extent, and this places a heavy burden on the executive authority. However, despite the seriousness of the job that it performs, it is not free without restrictions, but rather is subject to a series of controls and restrictions that these authorities must adhere to. Concerning the rights and freedoms of individuals

Keywords: regulatory authority, central administration, administrative control

المقدمة

أولا/ اهمية الموضوع: استأثرت ظاهرة الارهاب خلال العقد الاخير من القرن العشرين وبداية القن الحادي والعشرين باهتمام متزايد على المستوى الدولي والوطني، كونه يعرض الامن والسلم الوطني والدولي على حد سواء الى الخطر، لذلك يتوجب مكافحته بالوسائل القانونية كافة من قبل الادارة الضبطية المركزية والمحلية والاقليمية، وفي حدود الصلاحيات الممنوحة لمعرفة النقص في القوانين العراقية ولبيان اسباب ذلك القصور لمعالجته لتحقيق نظام متكامل وواضح يمتاز بالعدالة والشفافية.

ثانياً: مشكلة البحث: اتساع ظاهرة الارهاب الذي بات يهدد الحياة على المستوى الوطني والدولي، وضعف المعالجة القانونية وما يتبع ذلك من عجز الادارة الضبطية عن مواجهة الارهاب بسبب قلة الوسائل والامكانيات اللازمة لأداء عملها.

ثالثاً: منهجية البحث: سنتبع المنهج العلمي التحليلي الوصفي المقارن، في بحث الموضوع ومن الله التوفيق.

رابعا: خطة البحث: تتضمن خطة البحث مطلبين، نتناول في المطلب الاول الادارة المختصة في مكافحة الارهاب، اما الثاني نتناول فيه حدود السلطة الضبطية في الادارة في مكافحة الارهاب، وسيشمل البحث ايضاً الخاتمة وسندرج فيها اهم النتائج والتوصيات.

المطلب الأول: الادارة المختصة في مكافحة الارهاب

ان مهمة المحافظة على الامن العام في البلد يعد من الاعمال الإدارية اذ انه نوع من انواع نشاطات" الضبط الإداري" التي تقوم بها الهيئة التنفيذية وضمن وظيفتها الادارية وليس الحكومية، وقد تولت النصوص القانونية المدرجة في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ والقانونيين العادي واللائحي، ببيان الهيئات المختصة بسلطة الضبط الاداري وكمية ونوعية المهام الموكلة اليهم وبشكل قاطع في الدولة لمكافحة الارهاب وعلى قدر تعلق الامر بالوظيفة التنفيذية الادارية فإن السلطات الضبطية التي منحها المشرع سلطة اتخاذ مجموعة من القرارات والاعمال لمكافحة الارهاب، تتمثل بالسلطات الاتحادية

التي يمتد نشاطها الى كافة انحاء الدولة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم يتحدد مجالها في اقليم معين، وتجتمع هذه الهيئات جمعيها في مهمة وأحدة وهي الحفاظ على الامن العام. وللحديث أكثر سنقسم المطلب الى فرعين وكما يأتي:

الفرع الاول: الادارة المركزية الاتحادية: ان مكافحة الارهاب تمثل حزمة متكاملة تشارك فيها جميع الوحدات والمؤسسات الادارية والاجهزة الامنية، وتتناسق في آداء الادوار والمهام وتبادل المعلومات لتصبح واجهة حقيقية لنجاح مكافحة الارهاب، والادارة المركزية في مكافحة الارهاب في العراق يقصد بها "هيئات الضبط الاداري المركزي التي منحها المشرع صراحة سلطة اتخاذ مجموعة من القرارات والاعمال الادارية، من اجل حماية الامن العام بصفة وقائية على مستوى كامل اقليم الدولة"[١] ، وتسمى لإدارة المركزية بموجب القانون العراقي بالسلطة الاتحادية[٢]. وتتكون الهيئة التنفيذية الاتحادية من أولا رئيس الجمهورية وثانياً مجلس الوزراء وقد تم تنظيم صلاحيات هاتين المؤسستين بموجب الفصل الثاني من الدستور العراقي النافذ "م٦٦-م٨٦".ويعد رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية فكل الدساتير اقرت له مهمة الضبط الاداري وهذا يتضح من نص المادة (٦٦) من الدستور العراقي النافذ:[٣] التي نصت على " رئيس الدولة هو رمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته وسلامة أراضيه وفقا لاحكام الدستور[٤] "، من اجل ذلك اقر له الدستور اتخاذ جملة من التدابير الهدف الاساسي منها حماية الارواح والممتلكات وتتمثل هذه التدابير في اعلان حالة الطوارئ لمكافحة الارهاب او زعزعة الامن والاخلال باستقرار الدولة، وذلك بموجب نص الفقرة تاسعاً/ من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ إذ حدد صلاحياته، منها سلطته في توجيه طلب لمجلس النواب للموافقة على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ "بأغلبية الثلثين"، وتعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة، فضلا عن دورة في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بمكافحة الارهاب وذلك بعد حصول الموافقة من مجلس النواب وتعتبر مصادق عليها بعد مرور (١٥) يوم من تاريخ تسلمها[٥]، والمصادقة على احكام الاعدام الصادرة من المحاكم المختصة فيما يتعلق بالمحكومين في

قضايا ارهابية [٦]. ونرى انه نظرا لما تنطوي عليه حالة الطوارئ من خطر للحريات العامة وتقييدها في مجالات محددة اخضع المشرع العراقي ممارسة هذه الصلاحيات وتتكون من الجيش الى قيود وضوابط موضوعية وشكلية.

اما مجلس الوزراء فانه يعمل على تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزرات والجهات غير المرتبطة بوزارة [٧]، فالسياسة العامة للدولة تتميز بالتغلغل والشمول والتنوع الذي يمس كافة جوانب الحياة، في المجتمع منها حفظ الامن والنظام ودورها في مكافحة الارهاب، ومما لاشك فيه ان من يشارك في تلك العملية جميع الوزارات لغرض وضع سياسة عامة شاملة لكل نواحي الحياة تعمل على توطيد النظام العام وحماية أراوح الناس وحرياتهم وممتلكاتهم واموالهم من كل

خطر يهددها وفق مبدأ الاتحاد واللامركزية الادارية بما يؤمن وحدة العراق وسلامته واستقلال نظامه الديمقراطي الاتحادي [٨]. الى جانب رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء يعمل رئيس مجلس الوزراء في مكافحة الارهاب باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العم للقوات المسلحة، فانه يمارس دوراً محورياً في اعمال الحكومة اثناء الظروف الاستثنائية ابتداء من اعلان حالة الطوارئ وخلال الفترة التي تستمر فيها في اي منطقة في العراق، بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع لعدم وجود مجلس النواب منتخب آنذاك [٩]، وقد فوض هذا الامر لرئيس مجلس الوزراء بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، اذ نصت المادة الثالثة على ان " لرئيس الوزراء او من يخوله اتخاذ قرارات واجراءات عسكرية وامنية سريعة تكون محدودة ومناسبة في المناطق التي اعلنت فيها حالة الطوارئ بالتنسيق مع وزيري الدفاع او اي وزير اخر ومستشار الامن الوطني او اي جهة ذات اختصاص" والتنسيق بطبيعة الحال لا يكون مشتركا في اتخاذ القرارات اذ تبقى الكلمة النهائية في اتخاذ القرارات بيد رئيس الوزراء او من يخوله قانونا [١٠]، وعلى ضوء ذلك صدرت في العراق العديد من البيانات للإعلان حالة الطوارئ ومنها بيان رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥، وبيان رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ وبيان رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥، وذلك لتمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما في جميع انحاء العراق [١١]. كما نصت المادة (٦١\تاسعاا\ب) من دستور جمهورية العراق النافذ على ان " الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء " وقد ورد في الدستور العراقي النافذ لإدارة البلاد خلال حالة الطوارئ يجب ان تتمتع الحكومة بقدر واسع من الصلاحيات التي تمكنها من مواجهة تلك الظروف الا انه قيد تنظيم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور [١٢]. فضلا عن ذلك تساعد السلطة الاتحادية في اداء مهامها وواجباتها هيئات مستقلة لها كيانها الخاص ولها دور في توفير الامن للمواطنين والحفاظ على ارض الوطن وحمايته من الاعتداء عليه وانتهاكه من قبل الارهاب، وتتخذ الاجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك وتتمثل هذه الهيئات المستقلة بوزارة الداخلية، التي تعمل على تنفيذ سياسة الامن الوطني للدولة في حفظ الامن الداخلي والمساهمة في وضع ورسم السياسة، وبوجه خاص تهدف الى توطيد الامن والنظام العام في الدولة العراقية ولحماية أرواح المواطنين والاموال العامة والخاصة من اي اخطار تهددها، ولمكافحة الارهاب بكل صوره وكذلك اتخاذ الاجراءات القانونية بحق المتهمين بارتكابها والحيلولة دون ارتكاب الجرائم.

وتنفيذ القوانين والانظمة واداء الوظائف الاتحادية والمحلية المتصلة بعملها وتطويرها بالتنسيق مع الوزرات الاخرى والدوائر المختصة في الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المهام المشتركة، ومن اهم المديريات المختصة بمكافحة الارهاب والتي تشكل بنية وزارة الداخلية هي مديرية الاستخبارات ومكافحة الارهاب ومهمتها التحقيق في كل الجرائم الارهابية والجرائم المنظمة ولكشفها والقبض على مرتكبيها وجمع الادلة ضدهم بغية احالتهم الى المحاكم المختصة، وتعمل المديرية على تنفيذ قانون مكافحة الارهاب والقوانين ذات الصلة بعمل المديرية وفق معايير حقوق الانسان. الى جانب تلك الهيئات تمارس وزارة الدفاع باعتبارها

المرجعية العليا للقوات المسلحة العراقية وتتكون من الجيش والقوة الجوية والقوة البرية والقوة البحرية وقوة دفاع السواحل وفيلق الدفاع المدني وقوة مكافحة الارهاب العراقية ومراكزها الرئيسية والتي تتحمل مسؤولية الدفاع عن حدود البلاد وحماية الشعب ومصالحه من التهديدات الخارجية والداخلية بالتضامن والتعاون مع الوزارات والمؤسسات الحكومية الاخرى وتكون مهمتها تامين امن الحدود والدفاع عن العراق بموجب امر سلطة الائتلاف رقم (٦٧) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بأنشاء وزارة الدفاع العراقية والجيش العراقي الجديد [١٣]. كما نص دستور العراق النافذ بالمادة (٩أ/د) منه ان " يقوم جهاز المخابرات الوطني العراقي بجمع المعلومات وتقويم التهديدات الموجهة للأمن الوطني وتقديم المشورة للحكومة العراقية ويكون تحت السيطرة المدنية ويخضع لرقابة السلطة التشريعية ويعمل وفقا للقانون وبموجب مبادئ حقوق الانسان المعترف بها " ولعل من أبرز صلاحيات جهاز المخابرات الوطني العراقي في هذا الشأن هو جمع المعلومات وادارة النشاطات الاستخبارية ذات الصلة والمتعلقة بتهديد الامن القومي للعراق. والارهاب والتمرد، انتاج اسلحة الدمار الشامل، انتاج المخدرات والاتجار بها والجريمة المنظمة [١٤]. كما استحدثت مستشارية الامن الوطني العراقي لتكون هيئة من هيئات "مجلس الامن الوطني" الذي يرأسه رئيس الوزراء ويشمل في عضويته كلا من وزير الدفاع والداخلية والعدل والمالية ومستشارين الامن الوطني [١٥].بالاضافة لما تقدم وجدت هيئة الحشد الشعبي أذ ولد الحشد في (١٣/ يونيو/ ٢٠١٤) بعد اعلان فتوى الجهاد الكفائي من قبل المرجعية في العراق، وذلك على أثر الانهيار السريع والغير متوقع للجيش العراقي والذي ادى الى سيطرة عصبات داعش على مساحات واسعة جدا من الاراضي العراقية والى الان يخوض حشدنا المقدس اشرس المعارك مع هذه العصابات الضالة، يتألف الحشد الشعبي من مئات الالاف من الشباب العراقي الذين ينضمون تحت اكثر من (٤٢) فصيل يتوزعون على فصائل كبيرة رئيسية بعضها لها وجود سابق على فتوى الجهاد الكفائي، واخرى اصغر حجما واقل عددا تشكلت بعد الفتوى [١٦]. اذ قامت الحكومة العراقية حينها بتشكيل لجنة الحشد الشعبي من خلال الامر الديواني المرقم (٤٧) لسنة ٢٠١٤، وقد جاء في هذا الامر الديواني " استنادا الى احكام المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وبناءً على قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠١) لسنة ٢٠١٤ ولمقتضيات المصلحة العامة تم استحداث هيئة ترتبط برئاسة الوزراء تعرف بأسم " هيئة الحشد الشعبي" ويعمل هذا التشكيل بنموذج يضاهي " جهاز مكافحة الارهاب " الحالي "[١٧].

واخيرا ظهر الى النور وتم اصدار قانون " هيئة الحشد الشعبي لسنة ٢٠١٦" والذي نص على ان هيئة الحشد الشعبي المعد تشكيلها بموجب الامر الديواني المرقم (٩١) لسنة ٢٠١٦، تشكيل يمتاز بالشخصية المعنوية ويعد جزء من القوات المسلحة ويرتبط بالقائد العام للقوات المسلحة.

ومن خلال ما تقدم نرى تعدد السلطات المختصة في العراق لمكافحة الارهاب مع تعدد، تشريعات كل جهة من هذه الجهات مما قد يؤدي الى تداخل في الصلاحيات او اختصاص كل جهة، لذا لابد من وجود تعاون وتنسيق مشترك ما بين هذه الجهات من اجل ان تعمل كمنظومة وأحدة في صد الارهاب والحفاظ على امن العراق.

الفرع الثاني: الادارة المحلية " المحافظات "

خطرت فكرة الادارة المحلية "اللامركزية" بعد استقرار النظام الاداري المركزي الذي رافق نشوء الدولة الحديثة/ وبعد ان استقر نظام الدولة السياسي وتعقدت وظائف الدولة وتعددت واجباتها. فانصرف المصلحون الاداريون الى معالجة النهج الاداري القائم على المركزية/ خاصة وقد تأكد لديهم بأن هذا النهج الجديد لا خوف منه ولا خطر فيه على وحدة الدولة السياسية التي لم تعد محل اضطراب ولا مجال شك. بالاضافة الى تعدد الاعمال الإدارية التي تقع على كاهل السلطة المركزية الادارية جعلها تتخلى عن النهج المركز لتؤمن سير المرافق والدوائر العامة لتفادى نتائج الاستياء بسبب تعطل او عرقلة ذلك السير. وقد اخذ المشرع الدستوري العراقي بهذا الاسلوب في دستور ٢٠٠٥ النافذ/ بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم واكد على منحها صلاحيات واسعة حتى تتمكن من ادارة شؤونها وفق اللامركزية الادارية [١٨]. وقد اعطى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم جملة اختصاصات للسلطات المحلية من ضمنها سلطتها في حفظ الامن ومكافحة الارهاب في المحافظة. وسنتطرق الى دور مجلس المحافظة/ ورؤساء الوحدات الادارية في مكافحة الارهاب وفق الفقرتين الآتتين:

أولاً: مجلس المحافظة: من أهم الوظائف التي ينبغي تضافر الجهود من اجلها هو تحقيق الامن فدون تحقيق الامن لا يمكن لمجالس المحافظات القيام بما تسعى اليه من اعمار وتنمية وانجاز مشاريع وكذلك تقديم الخدمات للمواطنين/ ولذلك فهو الجانب الضروري والمهم في عمل " الهيئات المحلية" والتي يجب ان تسعى الى تحقيقه/ والامن ببساطة هو "اطمئنان الانسان على نفسه وماله من خطر الاعتداء الذي يمكن ان يقع عليه" ويحصل ذلك من خلال اتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع اي فعل يلحق ضرر بالغير سواء كان ذلك بفعل الانسان كمنع الجرائم التي تقع على الاشخاص او الاموال ودرء الفتن والاضطرابات او عن طريق الاشياء كهدم منزل ايل للسقوط او بسبب اخطار الطبيعة كاتخاذ التدابير اللازمة لمجابهة الظروف كالفيضانات والحرائق وغيرها [١٩]. وقد اناط المشرع العراقي لمجالس المحافظات اختصاصا مهما يتعلق بمتابعة الخطط الامنية على مستوى المحافظة بما فيها الاقضية والنواحي والضواحي والقرى/ ويكون ذلك بالتنسيق مع الدوائر الامنية المختصة سواء اكانت الشرطة المحلية ام الامن الوطني/ بالاضافة الى المؤسسات الامنية الاخرى/ وفي بعض الاحيان يتم التنسيق حتى مع قادة الجيش على مستوى

المحافظة مثل قادة الفرق او قادة العلميات او حتى أمري الالوية والافواج/ وعمل المؤسسات الامنية ومجالس المحافظات في مجال تحقيق الامن ذو صلة وثيقة فكل منهما يهدف الى تقديم ما بوسعه من اجل استقرار وضمان راحة المواطن. والمحافظ باعتباره الموظف التنفيذي الاعلى في المحافظة يكون هو حلقة الوصل وهو اداة تنسيق فيما بين المجالس والدوائر الامنية بخصوص صيانة الامن والعمل على استتبابه [١٩]. كما يختص مجلس المحافظة بالموافقة على اعلان "منع التجوال " بأغلبية الثلثين بناء على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة في الحالات التي تستدعي ذلك [٢٠].

ثانيا: رؤساء الوحدات الادارية: نصت المادة (٢٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، على ان " يعد المحافظ والقائمقام ومدير الناحية اعلى موظف تنفيذي في وحدته الادارية وعلى ملاكها ويخضع لاحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع هذا القانون" وعليه يعد منصب رئيس الوحدة الادارية اعلى منصب في التنظيم الاداري للوحدة المحلية، فهو العنصر الاساسي في نظام اللامركزية الادارية وهو الموظف التنفيذي الاعلى ويجمع بين الصفة الادارية والسياسية معا كونه يمثل السلطة المركزية والمحلية في آن وأحد. وتقع على عاتق القائممقام ومدير الناحية مهمة الحفاظ على الامن والنظام وحماية حقوق المواطنين وارواحهم وممتلكاتهم [٢١]. مما يعزز الدور الرقابي لرئيس الوحدة الادارية في الضبط الاداري، كما لهما ان يأمرا الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء والناحية وللقائممقام ان يأمر بتشكيل المخافر والمفارز من الشرطة بصورة مؤقتة للحفاظ على الامن عند الحاجة [٢٢]، اذا نلاحظ هنا ان سلطة القائممقام في ذلك هي سلطة تقديرية وتبعا لضرورات والحاجة للمحافظة على الامن واستقرار القضاء او الناحية ولهما سلطة الاشراف والرقابة المباشرة على دوائر الدولة في حدود القضاء والناحية وعلى موظفيها وتفتيشها مما يؤدي حسن آدائها لأعمالها وواجباتها ومن ضمنها المحافظة على الامن ومكافحة الجرائم والارهاب ضمن الحدود الادارية لاختصاص كل منهما [٢٣].

المطلب الثاني: "حدود السلطة الضبطية في الادارة في مكافحة الإرهاب"

تمتلك هيئات الضبط الاداري من اجل تحقيق اهدافها والمكرسة في مكافحة الارهاب للمحافظة على الامن والنظام العام واعادته الى ما كان عليه، استعمال عدة الاليات وهذه الاليات ما هي الا الاعمال القانونية والمحددة بأنظمة الضبط (لوائح الضبط) وكذلك القرارات الضبطية الفردية، فضلا عن الاليات المحددة "بالتنفيذ الجبري المباشر" الصادرة عن الادارة كونها تمارس وظيفة الضبط الاداري [٢٤]، وتتسم هذه الاليات بصورة عامة من كونها اليات وقائية وغير عقابية

من جهة وإنها منشأة للمراكز القانونية بغية المحافظة على الامن العام، الامر الذي يترتب عليه ان ما تقوم به سلطة الضبط الاداري من انشطة مادية في مكافحة الارهاب لا تعد من اليات الضبط الاداري وان ترتب عليها اثار قانونية، كما ان الاليات العقابية التي تفرض من قبل الجهة المختصة لا تدخل ضمن هذه الاليات ايضا كونها اليات وقائية مانعة وليست عقابية. ولغرض بحث اليات الضبط الاداري فان ذلك يتطلب تقسيم المطلب الى فرعين وعلى الشكل الاتي:

الفرع الاول: قرارات السلطة الضبطية.

الفرع الثاني: القوة المادية.

الفرع الاول: القرارات الفردية

هي تلك التي تصدر عن الادارة وتتعلق بفرد معين بالذات او افراد معيين بذواتهم كالقرار او الامر الصادر بتعيين أحد الاشخاص في وظيفية معينة او بفصله منها او بإعطاء أحد الاشخاص اجازة او ترخيص معين...الخ، اما القرارات التنظيمية فهي تلك التي تصدر عن الادارة وتتضمن قواعد عامة ملزمة

تطبق على عدد غير محدد من الافراد، ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم مادام القرار قد حوى قاعدة عامة موضوعية تطبق على اشخاص معيين بأوصافهم لا بذواتهم [٢٤]. وفي ظل انتشار الارهاب وتفاقمه بشكل اثر على جميع مفاصل الحياة يأتي دور " سلطة الادارة" المختصة لتمارس دورها للمحافظة على النظام العام في الدولة ومكافحة الارهاب والقضاء عليه من خلال جملة وسائل وتدابير في صورة قواعد واجراءات سواء كانت تتخذ صورة اوامر واجراءات مادية كانت او قانونية تقوم بها الادارة ايضا باردتها المنفردة وتشترك هذه القواعد والاجراءات جمعيا في كونها تقييد الحريات، وفي المقابل يمارس القضاء رقابته على اعمال سلطة الادارة في مكافحتها للإرهاب لضمان مشروعية اعمالها من جهة وحماية حقوق الافراد وحرياتهم من جهة اخرى.

الفرع الثاني: القوة المادية

قد تستعمل الادارة القوة المادية لجبر الافراد على تنفيذ اللوائح والقوانين والقرارات الادارية لمنع الاخلال بالنظام العام، أذ هذه الالية من أكثر آليات الضبط شدة وعنف كونها تستعمل القوة الجبرية وبالتأكيد تنطوي تلك الالية على خطورة قد تمس حقوق الافراد وحرياتهم. ويعتبر التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الاداري أحد أبرز التطبيقات النظرية للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، وعليه لا يتم الحصول على اذن مسبق من الهيئات القضائية لتنفيذه، ولكن في مقابل ذلك يجب ان تتوفر فيه جميع شروط التنفيذ المباشر. ومن الحالات التي يمكن فيها اللجوء الى التنفيذ الجبري ان يبيح القانون او اللوائح استعمال هذا الحق، او يرفض الافراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد اسلوب اخر لحمل الافراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري، كما يتم اللجوء الى هذا الاسلوب في حالة الضرورة، ويعد استخدام الادارة للقوة لمكافحة الارهاب من اهم الامتيازات التي تتمتع بها الادارة عند الاقتضاء لمنع الاخلال بالنظام العام بعناصره المعروفة الامن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة او لإعادة النظام الى ما كان عليه دون اذن سابق من القضاء وبمقتضى هذا الحق تستطيع الادارة في حالة امتناع الافراد عن تنفيذ قراراتها والالتزام بإحكام القانون ان تلجأ لاستخدام القوة ان لزم الامر [٢٥]. وهناك شروط لاستخدام القوة المادية ولكي تكون مشروعة كونها تمثل استثناءً من القاعدة العامة التي توجب الاستناد واللجوء الى القضاء من قبل الجهة الادارية لغرض تنفيذ قراراتها حالها حال الافراد فان ذلك يقتضي عدم التوسع او القياس عليه لا يمكن للسلطة الادارية ان تقوم الا وفق شروط وهي [٢٦]:

ان يكون الاجراء المطلوب فيه استخدام القوة المادية للتنفيذ مشروعاً فمن غير الجائز استخدام القوة المادية لتنفيذ اجراء غير مشروع.

ان يتم طلب التنفيذ اختياراً اولا، مع اعطاء فرصة للتنفيذ الاختياري.

الا يتم اللجوء لاستخدام القوة المادية الا عند الضرورة وبالقدر الذي تقتضيه هذه الضرورة.

ان يكون الهدف من استخدام القوة المادية تحقيق المصلحة العامة.

واستخدام القوة المادية لتحقيق اهداف الضبط الاداري يخضع لقيود شديدة جدا ونجد ذلك في نص المادة السادسة من نظام قوات الامن الداخلي فقد نصت على ما يلي " لرجال قوات الامن الداخلي حق استعمال القوة دون استعمال السلاح بالقدر اللازم لأداء الواجب وبشرط ان تكون القوة الوسيلة الوحيدة لذلك "

واجاز استعمال السلاح في حالات محددة وتطبيقاً لقواعد منها:

١. ان يكون ذلك لفض تجمهر عدواني.

٢. ان تقتضي الضرورة القصوى استخدام الاسلحة النارية.

٣. ان يصدر انذار للمتظاهرين بالعزم على استخدام الاسلحة النارية.

٤. صدور الامر بإطلاق النار من رئيس القوة بصوت جهوري حتى يدرك المتجمهرون الجدية في تفريقهم ويكون إطلاق النار على الساقين مع التوقف عن الضرب من حين لآخر لأعطاء المتجمهرين الفرصة للانفضاض.

الخاتمة

سنتطرق الى اهم النتائج التي توصلنا اليها عند دراسة موضوع وذلك وفقا لما يأتي:

اولا: النتائج

١. المقصود "بهيئات الضبط الاداري المركزي" هي تلك الهيئات التي اعطاها المشرع وبشكل صريح سلطة اتخاذ مجموعة من القرارات والاعمال الادارية، بهدف حماية الامن العام بصفة وقائية على مستوى كامل اقليم الدولة، وتسمى الادارة المركزية بموجب القانون العراقي بالسلطة الاتحادية.

٢. اقر الدستور العراقي النافذ لرئيس الجمهورية اتخاذ جملة من التدابير الهدف الاساسي منها حماية الارواح والممتلكات وتتمثل هذه التدابير في اعلان حالة الطوارئ لمكافحة الارهاب او زعزعة الامن والاخلال باستقرار الدولة.

٣. بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، يحق لرئيس الوزراء او من يخوله اتخاذ قرارات واجراءات عسكرية وامنية سريعة تكون محدودة ومناسبة في المناطق التي اعلنت فيها حالة الطوارئ بالتنسيق مع وزيري الدفاع او اي وزير اخر ومستشار الامن الوطني او اي جهة ذات اختصاص.

٤. تساعد السلطة الاتحادية في اداء مهامها وواجباتها هيئات مستقلة لها كيانها الخاص ولها دور في توفير الامن للمواطنين والحفاظ على ارض الوطن وحمايته من الاعتداء عليه وانتهاكه من قبل الارهاب. وتتمثل بـ (وزارة الداخلية ووزارة الدفاع وجهاز مكافحة الارهاب وجهاز المخابرات) التي تعمل على أنفاذ سياسية الامن الوطني للدولة في حفظ الامن الداخلي وكذلك مساهمتها في رسم ووضع تلك السياسية.

ثانيا: التوصيات

٥. توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة الضبطية في مكافحة الارهاب. بإجراء تعديل على نصوص الدستور المختصة بصلاحيات رئيس الجمهورية.

٦. مراجعة قانون مكافحة الارهاب والتوسع في نطاق نصوصه ليستوعب جميع الاعمال التي تشكل اعمال ارهابية لتندرج ضمن هذا القانون.

٧. بالاضافة لما جاءت به نصوص الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ والتي نصت وبشكل عام على صلاحيات رئيس الوزراء في رسم السياسة العامة للبلاد وانه يعد القائد العام للقوات المسلحة وغيرها من الصلاحيات الدستورية العامة وجب اصدار تشريع يتضمن صلاحيات رئيس الوزراء في مكافحة الارهاب في الظروف العادية والاستثنائية وتجمعيها في قانون موحد لتكون نصوصه واضحة وصريحة. ادارج نصوص قانونية واضحة ومنسقة تتناول جميع التفصيلات للسلطة الضبطية في حفظ الامن ومكافحة الارهاب لرؤساء الوحدات الادارية ضمن قانون موحد.

٨. العمل على تفعيل المكافحة الوقائية التي تسبق وقوع الجريمة الارهابية وذلك عن طريق جعل دور المؤسسات التوعوية فاعلة من (مؤسسات دينية، الاسرة، مؤسسات التعليم، اجهزة الاعلام).

٩. انشاء معاهد ومدارس واقسام في الجامعات ومراكز بحثية تعنى بالأمن المعلوماتي وبتدريب كوادر لمواكبة كل ما هو جديد في هذا المجال.

الهوامش:

[١] علي احسوني الميالي، والباحث محمد جاسم رسن، دور التخطيط الاستراتيجي في مكافحة الارهاب ووزارة الداخلية انموذجا، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد الرابع عشر، العدد (٢)، ٢٠١٧، ص٢٥٦.

[٢] د. سعيد رشيد عبد الغني، العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم في الدستور العراقي الدائم، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، بلا، ص٢٦٦.

[٣] المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٤] المادة (١٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٥] المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٦] المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٧] المادة (٢اثانيا) و(٣ارابعا) من قانون وزارة الداخلية لسنة ٢٠١٦.

[٨] د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، ٢٠٠٩، ص١١٧.

[٩] المادة (١) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦.

[١٠] د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، بلا، ص٢٩٣-٢٩٤.

[١١] رنا علي حميد السعدي، مصدر سابق، ص٢١.

[١٢] المادة (٤) من ميثاق هيئة المخابرات الوطنية العراقية الصادر بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٩) لسنة ٢٠٠٤ بتفويض الصلاحيات بأنشاء هيئة المخابرات الوطنية العراقية، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣) بتاريخ (٢٠٠٤\٦\١١).

[١٣] رنا علي حميد السعدي، مصدر سابق، ص٢١.

[١٤] المادة (٤) من ميثاق هيئة المخابرات الوطنية العراقية الصادر بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٩) لسنة ٢٠٠٤ بتفويض الصلاحيات بأنشاء هيئة المخابرات الوطنية العراقية، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣) بتاريخ "٢٠٠٤/٦/١".

[١٥] نص المادة (الثانية/ الفقرتين ٢/١) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٨) لسنة ٢٠٠٤.

[١٦] احسان علي التميمي/ حقوق الانسان والديمقراطية/ التيسير للطباعة والنشر/ ٢٠١٧/ ص٨٧.

[١٧] ينظر الامر الديواني رقم (٩١) لسنة ٢٠١٦ الصادر من مكتب رئيس مجلس الوزراء/ لغرض اعادة تشكيل وتنظيم هيئة الحشد الشعبي والقوات التابعة لها.

[١٨] د. علي محمد بدير/ مصدر سابق/ ص٢١٦.

[١٩] ينظر نص المادة (٧/عاشرا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، اذ جاء فيها " المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الاتحادية مع مراعاة خططها الامنية ".

[٢٠] ينظر نص المادة (٧/ الفقرة الحادية عشر/ ٤)) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

[٢١] ينظر نص المادة (٤١/ثالثا)) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨. وكذلك نص المادة (٤٣/ ثانيا) من نفس القانون.

[٢٢] ينظر نص المادة (٤١/ ثانيا/ ٢)) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

[٢٣] ينظر نص المادة (٤١/ ثانيا/ ١)) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨. ونص المادة (٤٣/ اولا/ ١) من نفس القانون.

[٢٤] د. علي محمد بدير. د عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٤١١.

[٢٥] د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ١٩٨٤، ص٦١٨.

[٢٦] د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص٦٢٠.

المصادر

اولا: الكتب القانونية

١) احسان علي التميمي، حقوق الانسان والديمقراطية، التيسير للطباعة والنشر، ٢٠١٧.

٢) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، بلا.

٣) د. علي محمد بدير. د عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك، القاهرة، ٢٠٠٨.

٤) د. سعيد رشيد عبد الغني، العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم في الدستور العراقي الدائم، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، بلا.

٥) د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ١٩٨٤.

٦) د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، ٢٠٠٩.

ثانيا: الدوريات

١) علي احسوني الميالي، والباحث محمد جاسم رسن، دور التخطيط الاستراتيجي في مكافحة الارهاب ووزارة الداخلية انموذجا، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد الرابع عشر، العدد (٢)، ٢٠١٧.

الرسائل والأطاريح:

١) رنا علي حميد السعدي سلطة الادارة في مكافحة الارهاب ورقابة القضاء عليها دراسة مقارنة، جامعة بغداد، كليه القانون، ٢٠١٦.

الدساتير والقوانين:

١) الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٢) ميثاق هيئة المخابرات الوطنية العراقية الصادر بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٩) لسنة ٢٠٠٤.

٣) أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٨) لسنة ٢٠٠٤.

٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٥) قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦.