IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الأكاديمية العلمية
مجلة جامعة الكوت للعلوم الإنسانية
ISSN (E): 2707 – 5648 II ISSN (P): 2707 – 563x
www.kutcollegejournal1.alkutcollege.edu.iq
k.u.c.j.hum@alkutcollege.edu.iq
عدد خاص لبحوث المؤتمر العلمي الثالث لكلية القانون - جامعة واسط للمدة من 17 - 18 نيسان 2024

التنظيم الدستوري للأختصاصات الجزائية للسلطة التنفيذية في العراق

د. احمد ريحان كريمش الشمري [1]

المستخلص

تتمتع السلطة الادارية في العراق وخلال قرن من الزمان ببعض الاختصاصات الجزائية المهمة وأجاز لها القانون توقيع العقوبات وفي مجالات عدة أختلف في تنظيمها المشرع العراقي فقد تباينت بين سماح الدستور لبعضها وبين حجب هذه الاختصاصات مع سماح القوانين للبعض منها وفي أطار المصلحة العامة ولكون الادارة تسعى الى تحقيق الصالح العام ويقع عليها عبئ رعاية بعض المصالح والمهن مقدمة هذه المصالح على بعض الحقوق والحريات وهذا يتناسب مع كونها سلطة عامة تسعى الى تحقيق الصالح العام وتتزاحم المسؤوليات مع بعض الحقوق والحريات فتقدم أهمها على المهم ويجب أن تتمتع السلطة الادارية بما عليها من اعباء ومسؤوليات ببعض الأختصاصات الجزائية لتردع الأفتئات على القانون وعلى بعض الحقوق الخالصة لها لاسيما وأن مالها من سلطة عامة تمنحها هذا التوجه فلا سبيل الى إدامة بعض المصالح إلا بوجود هذه العقوبات فلولاها لأضحت بعض القيم والمصالح في مهب الريح وتتراوح بعض الدول بين نص دساتيرها على هذه الاختصاصات وبين الاجازة التشريعية وفقاً للقوانين على أن تبقى هذه الاختصاصات رهن بعدم التعسف بها ويكون القرار الاداري المقترن بالجزاء تحت مرمى سهام القضاء يقيم إعوجاجه وينزل حكم القانون عليه ويجب القول أن هذه الاختصاصات تمثل الحد الادنى لما تتمتع به السلطة الادارية فتتغير بتغير الظروف فتتسع عند الظروف الطارئة وتتقلص في الظروف الاعتيادية وتقع هذه العقوبات في الاختصاص الحصري للسلطة الادارية مع رقابة قضائية على تلكم القرارات .

الكلمات المفتاحية: تنظيم، دستور، اختصاص، جزاء- سلطة، تنفيذية، العراق

انتساب الباحث
[1] معهد أعداد المدربين التقنيين، الجامعة التقنية الوسطى، العراق، بغداد، 10074

[1] ahmedreehan@mtu.edu.iq

[1] **المؤلف المراسل**

معلومات البحث
تأريخ النشر : أيار 2025

Constitutional Organization of the Penal Powers of the Executive Authority in Iraq

Dr. Ahmed Reyhan Kremish [1]

Abstract

Over the course of a century, the administrative authority in Iraq has enjoyed some important penal powers, and the law has permitted it to impose penalties. In several areas, the Iraqi legislator has differed in their organization. They have varied between the constitution allowing some of them and withholding these powers, while the laws allow some of them and within the framework of the public interest. Because the administration seeks to achieve the public good and bears the burden of caring for some interests and professions, it prioritizes these interests over some rights and freedoms, and this is consistent with the fact that it is a public authority that seeks to achieve the public good. Responsibilities compete with some rights and freedoms, so the most important ones take precedence over the important ones. The administrative authority must enjoy the burdens and responsibilities it bears and some penal jurisdictions to deter attacks on the law and on some of its exclusive rights, especially since it has public authority that gives it this approach. There is no way to perpetuate some interests except with the presence of these penalties. Without them, some values and interests would have been blown away. Some countries range between stipulating these powers in their constitutions and legislative approval in accordance with the laws, provided that these powers remain subject to non-arbitrariness, and the administrative decision associated with the penalty is under the crosshairs of the judiciary, assessing its distortion and applying the rule of law to it. It must be said that these powers represent the minimum of what the administrative authority enjoys, and they change with changing circumstances, expanding in emergency circumstances and shrinking in normal circumstances. These penalties fall within the exclusive jurisdiction of the administrative authority, with judicial oversight of those decisions.

Keywords: Organization, Constitution, Jurisdiction, Penalty, Authority, Executive, Iraq

Affiliation of Author
[1] Technical Trainers Preparation Institute, Middle Technical University, Iraq, Baghdad, 10074

[1] ahmedreehan@mtu.edu.iq

[1] **Corresponding Author**

Paper Info.
Published: May 2025

المقدمة

موضوع البحث

تتمتع الإدارة بمجموعة من الامتيازات ويطلق عليها الفقه(أمتيازات السلطة العامة) تختلف عن غيرها في مجالات عدة فهي لاتتعاقد مع غيرها كحال تعاقد الاشخاص الطبيعين أو المعنوين بل تختلف سائر أعمالها وهذا ينطلق من واجباتها في رعاية الصالح العام وهي ملزمة في رعاية المصلحة العامة وتحقيقاً لتلك المصلحة وجب أن لاتقارن بغيرها في كل شئ ومن هذا المنطلق يجوز لها البعض توقيع جزاءات في حدود أختصاصها الدستوري والقانوني فهي معنية بتطبيق القوانين وعليها يقع عبئ تنظيم مختلف المصالح ومضنة التجاوز قائمة في مختلف المجالات التي تمارسها ومن هنا وجب ردع المتجاوزين على المصالح التي تشرف عليها أو تديرها مباشرة رعاية لأنتظام المرافق العامة وهذا ماسوغ لها توقيع الجزاءات بموجب القانون بغض النظر عن شدة تلك الجزاءات بل أجاز لها البعض وفي ظل ظروف معينة سلطات أوسع تنطلق من واجباتها اللصيقة بها في حماية المجتمع .

أهمية البحث

تكمن أهمية الموضوع الذي بين أيدينا أنه كان مدار خلاف فقهي وقضائي وتشريعي فقد أختلف الفقه بين سماح للسلطة التنفيذية بتوقيع بعض الجزاءات مقيداً ايها بالقانون وبين من منعها مطلقا مستنداً على واجبها التنفيذي لا القضائي الذي يصدر الاحكام من جهة ويكون غير ذي طرف في المتخاصمين إما السلطة التنفيذية فهي الطرف الخصم هي الحكم في الوقت نفسه وهذا يتعارض مع قواعد المحاكمة العادلة إلا ان البعض من الفقهاء والمشرعين أعرض عن هذا التوجه لاسيما في بعض المخالفات والجنح البسيطة والتي لايكون علاجها ناجعاً إلا بتدخل السلطة التنفيذية لانها تمتاز بالسرعة والتطور كما أن تدخلها يحسم الكثير من المخالفات ببعض الجزاءات اليسيرة ويحقق الردع العام والخاص لاسيما عندما تلجأ اليه السلطة التنفيذية متذرعة بحماية الصالح العام وطالما هي بعين القضاء وتحت طائلة حكمه .

مشكلة البحث

برزت مجموعة من المشكلات التي وقع المجتمع تحت وطئتها وأنتهكت مصالح عامة واصبحت السلطة التنفيذية عاجزة عن ردع المتجاوزين على مختلف القيم التي تديرها مباشرة أو تشرف عليها وتسهر على تسيير مرافقها العامة فأخذت التجاوزات تطالها من كل حدب وصوب كالتجاوز على الارصفة والساحات العامة وعلى تخطيط المدن وشبكات الكهرباء والماء وشؤون الري والزراعة والبلديات وغيرها من القيم والمصالح التي تهم المجتمع ووقفت السلطة وكتوفة الأيدي بين من لايجد لها مسوغ قانوني لتدخلها وبين من يمنحها ذلك المبرر مستنداً على كونها سلطة عامة ولاعذر لها بل من واجبها الذي ينطلق من أن المسؤولية تدور وجوداً وعدما مع السلطة فلها أن تتمتع بسلطات مقيدة بالقانون طالما تتلقى مسؤولية أمام مواطنيها من هنا برزت هذه المشكلة .

خطة البحث

تقسم البحث على مطلبين تناول الأول التنظيم الدستوري للعقوبات الإدارية في العراق وبثلاث فروع ندرس في الفرع الأول موقف المشرع الدستوري في العهد الملكي وفق القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م والثاني موقف دساتير العهد الجمهوري من هذا الاختصاص وفي الفرع الثالث موقف المشرع الدستوري بعد عام 2003م كما تناول المطلب الثاني تنظيم العقوبات الادارية في القوانين وبثلاث فروع ندرس في الاول تنظيم العقوبات في تشريعات العهد الملكي وفي الثاني التشريعات في العهد الجمهوري وفي الفرع الثالث ندرس التشريعات بعد عام 2003م .

المطلب الاول

التنظيم الدستوري للعقوبات الادارية في العراق

ينبغي البحث في موقف المشرع العراقي في مختلف الدساتير المنصرمة في القرن الماضي وهذا القرن ولكي نصل بنتيجة مرضية لابد من تقسيم هذه الدساتير بحسب تسلسلها الزمني على ان لا نبتعد بالبحث لما قبل ذلك خشية من الاطالة وما يستوقف الباحث من هذه الدساتير على ان ما قبلها لم يشهد العراق وجود دستور بالمعنى الحقيقي لرضوخ العراق تحت الاحتلال العثماني والبريطاني فسنتحدد بثلاثة مراحل مهمة سنتناولها بالتعاقب وفي ثلاث فروع فندرس في الفرع الاول موقف المشرع العراقي في القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م الملغى ثم ندرس في الفرع الثاني موقف دساتير العهد الجمهوري من هذا الاختصاص وفي الفرع الثالث سنتناول موقف المشرع العراقي في الدساتير بعد 2003م .

الفرع الاول

موقف المشرع العراقي الاساسي لعام 1925م الملغى

عند متابعة نصوص القانون الاساسي العراقي الملغى نجده دستوراً مطولا أحتوى بعض الجزئيات التي لا تذكرها الدساتير ويعده البعض دستوراً متقدماً على الفترة التي ولد فيها[1].

وفي مجال الاختصاص الجزائي للسلطة التنفيذية الذي يتمحور عليه بحثنا نجد أن الدستور أشار الى كفالة الحقوق والحريات الاساسية ولم يجز أن تحدد أوتنظم إلا من خلال القانون وهذا مانصت عليه المادة (7) (الحرية الشخصية مصونة لجميع سكان العراق من التعرض والتدخل، ولا يجوز القبض على احدهم، أو توقيفه، أو معاقبته، أو اجباره على تبديل مسكنه، أو تعريضه لقيود، أو أجباره على الخدمة في القوات المسلحة إلا بمقتضى قانون، إمـــــاالتعذيب، ونفي العراقين الى خارج المملكة العراقية، فممنوع بتاتاً) [2].

وهذا يحرم القبض أو التوقيف أو العقوبة إلا وفق القانون وفي واقع الامر وبعد المتابعة لنصوص القانون نجده قد منح سلطة تشكيل المحاكم الخاصة للقانون ولم يحصرها بل أوجد نوعاً من المحاكم لظروف معينة ويشكلها بناء على مقتضيات الظرف الراهن ومن أشخاص ليسوا ذوي اختصاص قضائي وهذا ما نلمسة جليا عند تعرضة لتشكيل السلطة القضائية في الباب الخامس من الدستور وبموجب المادة (88)[3].

في تشكيل المحاكم او اللجان عند الاقتضاء للامور التالية:

1. لمحاكمة افراد القوات المسلحة العسكرية العراقية عن الجرائم المصرح بها في قانون العقوبات العسكري.
2. لفصل قضايا العشائر الجزائية والمدنية بحسب عاداتهم المألوفة بينهم بموجب قانون خاص.
3. لحسم الاختلافات الواقعة بين الحكومة وموظفيها فيما يختص بخدماتهم.
4. للنظر في الاختلافات المتعلقة بالتصرف في الاراضي وحدودها.
5. المجالس العرفية والمحاكم الخاصة تؤلف في الاحوال المبينة في المادة (120) من هذا القانون.

ونستخلص مما تقدم أن المشرع العراقي في القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م الملغى لم يمانع من تشكيل اللجان بموجب قانون خاص مع منحها أختصاصات قضائية وهذا واضحاً وضوح الشمس في رابعة النهار بموجب النص الدستوري والذي بينها تماماً بموجب الفقرة (5) وأسماها بالمجالس العرفية وهذه تتبع السلطة التنفيذية وتمارس عملاً قضائياً بحتاً ولم يمانع من تشكيل المحاكم الخاصة مبيناً تشكيلها وظروف عملها وفقاً للمادة(120) من القانون الأساسي العراقي لسنة 1925م الملغى [4].

والتي أحتوت على فقرتين تضمنت الاولى على حالات القلاقل والتي لم يبين مفهومها مما جعلها مرنة وواسعة التطبيق وتضم تحت عنوانها الكثير من القيم والحالات متروكة لتقدير الملك بعد موافقة مجلس الوزراء والتي يتعاظم أختصاص السلطة التنفيذية فيها وتعطل القوانين الاعتيادية وتدار وفق قانون خاص بإرادة ملكية لا يمكن تصورها غير أطلاق يد السلطة التنفيذية دون التقيد بقرار قضائي وهذا ما بينته نهاية المادة من خلال عرض أعمال القائمين على أدارتها على مجلس الامة الذي يحق له أعفائهم من تبعاتها بقانون وهذا يدل أن هذه الاعمال تحمل في طياتها خرقاً للقوانين الاعتيادية [5].

إما الحالة الثانية التي نظمتها هده المادة بموجب فقرتها الثانية هي حالة الطوارئ والتي أباحت علنا محاكمة الاشخاص أمام محاكم خاصة عن جرائم معينة ووفقاً للاجراءات الادارية وبموجب قانون خاص وهذا يدعونا للتساؤل عن هذه الاجراءات التي تدار فيها المحاكم والتي من وجهة نظرنا أنها تدار من سلطات أدارية وعن الجرائم التي تنظرها وما نوعها ولا يمكن تصورها غير الجرائم السياسية وهذا ما نلمسه جلياً من صدر المادة بقولها(عند حدوث خطر أو عصيان) ويمكننا فهم الخطر سواء كان طبيعيا أم غيره إما العصيان فهو ما يستخدمه المواطنون لغرض معارضة السلطة والامتناع عن تنفيذ أوامرها [6].

ويتحقق معه المعارضة السياسية وغني عن التعريف أن الدول تضع الحالات الطارئة بناء لمقتضيات الصالح العام للمواطنين والدولة أما فيما يخص العصيان المدني الذي يستخدمه المواطنون لمعارضة النظام السياسي فله قواعد خاصة لا ترقى الى استخدام حالة الطوارئ [7].

بل تتمثل بتلبية طلبات المعارضين والتفاهم معهم أن كانت هذه الطلبات مشروعةً وممكنة التحقق وهذا دأب الانظمة الديموقراطية في التعامل مع مواطنيها[8].

ما خلا الانظمة الشمولية والديكتاتورية إلا أن البعض يجد من فعالية الملك في النظام السياسي قد القى بضلاله على الحالة السياسية ومن خلاله كان لقوات الاحتلال البريطاني بعيد الاثر في رسم ملامح النظام السياسي والتحكم به لمصلحتها[9].

ومن خلال ما تقدم نجد أن النظام الدستوري في القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م الملغى كان يتضمن ما يمكن عده أجازة منه لمزاولة الاختصاص الجزائي للسلطة التنفيذية بشكل واضح ويتجلى هذا في حالتين قيام الموظفين الاداريين بممارسة العمل القضائي بالرغم من تبعتهم للسلطة التنفيذية والثانية أصدارهم لقرارات قضائية كالقبض والتفتيش والتحقيق وغيرها وهي من أعمال القضاة وهذا يجد أثره في مجموعة المواد التي أحتواها وبين تشكيل المحاكم المتخصصة أو ما أسماها اللجان والتي تمارس عملا قضائيا بحتاً في النظر بالجرائم واصدار القرارات وهي لجان أدارية أضافة الى الاجراءات التي تتبعها وتمارس عملها وفقاً

للقانون الذي يصدرة الملك بناء على موافقة مجلس الوزراء وكلاهما يمثلان السلطة التنفيذية .

الفرع الثاني

موقف المشرع العراقي في دساتير العهد الجمهوري

شهد العراق منذ قيام النظام الجمهوري دساتير عده عبرت بشكل وبأخر عن رؤى وأفكار القائمين عليها وأتسمت بالتوقيت رافقها أجهاض للحياة النيابية وخروج السلطة التشريعية كسلطة تمثل الشعب من الحسابات لتكون السلطات بأجمعها بيد رجال السلطة التنفيذية يشرعون ويمنحون أنفسهم أختصاصات عديدة [10].

ومن أهم هذه الدساتير الدستور العراقي المؤقت الصادر في 27 تموز 1958م كان دستور مقتضبا لم يحتوي سوى ثلاثون مادة جائت بمجموعها لتعبر عن الجهة التي أصدرته ومنحها سلطات للحكم ولم يحتوي على ضمانات مهمة في مجال الحقوق والحريات وقد أشارت المادة (11) من الدستور الى حرمة التجاوز على الحرية الشخصية إلا وفقا لمقتضيات السلامة العامة وهذا المصطلح (السلامة العامة) مصطلح مرن يجوز الاجتهاد فيه وهل يعني السلامة العامة للدولة أم للمواطنين وأن كان سلامة الدولة ومواطنيها تلاقي أهتماما لدى الجميع وبموجب قانون ينظمها ولم يربط ذلك بقرار قضائي كما تبنت الدساتير الاخرى إذ من الممكن أن ينظم القانون هذه المسألة ويبيح للسلطة التنفيذية التصرف بها لاسيما وأن الدستور قد أشار الى قرارات رئيس الجمهورية التي لها قوة القانون هذا ولا توجد سلطة تشريعية يمر من خلالها القانون ليخضع لقواعد التشريع ويصوت عليه ممثلي الامة فالامر يعود أولا وآخراً بيد السلطة التنفيذية فلها أن تحدد وتقيد بالقانون ما تشاء وهذا ما سنبينه عند تعرضنا للقوانين المنظمة للاختصاص الجزائي لها في تلك الفترة[11].

إما الدستور المؤقت في 4 نيسان عام 1963م فقد أحتوى على عشرون مادة تناولت أربعة عشر منها المجلس الوطني لقيادة الثورة من خلال تكوينه وسلطاته وجلسات المجلس....الخ أما المواد المتبقية فنظمت أحكاما شكلية لاسيما المادة(19) والتي أعتبرته قانونا دستوريا وفيه زيادة لغوية لاسيما وان المشرع منزه عن اللغو ولاداعي لها فهو من خلال تنظيمه لشؤون الحكم والسلطة فهو دستور بكل معايير الدساتير سوى شرعية صدوره التي يشوبها النقص لكونه لم يصدر بطريقة ديموقراطية وكذلك نص المادة(20) التي أشارت على تنفيذه من الوزراء وهذا منتهى الوهن أن كان الدستور ينظم السلطات العليا فما جدوى تنفيذه من الوزراء [12].

ولهذا ضربنا صفحا عن هذا الدستور المؤقت لانة لا يلبي طموحنا ولا يدخل في ما نصبو اليه من الاختصاص الجزائي للسلطة التنفيذية أملين من الدساتير المقبلة أن تكون ذي نفع لنا.

أما الدستور العراقي 29 نيسان 1964م المؤقت كان دستوراً مطولا أحتوى على (106) مادة تناول مختلف المسائل وفي جزئية بحثنا فقد تناول الحرية الشخصية تحت الباب الثالث (الحقوق والواجبات العامة) وقد أقر الكثير من الحريات ووفر لها الحماية الدستورية ومنها المواد (24،23،22،21،20) والتي نظمت مسائل الجريمة والقبض والتحقيق وأشارت لايجوز القبض أو الحبس أو التفتيش إلا وفقا لاحكام القانون والذي كان طيعاً (أي القانون) بيد القائمين على السلطة والذي أباح الدستور نفسه لهم سلطة أصدار القرارات لها قوة القانون بموجب المادة(51) ويختص بها رئيس الجمهورية مما يعني أن وجود أختصاص جزائي لها أمر مفروغ منه لتفرده بتشريع القوانين وغياب دور السلطة التشريعية بالرغم من نص الدستور عليها إلا أنها بقيت حبيسة النص الدستوري ولم تخرج الى أرض الواقع [13].

نستنتج مما تقدم أن الاختصاص الجزائي للسلطة التنفيذية وارداً وبصورة جدية لأن السلطة الفعلية كانت بيد السلطة التنفيذية وقد رجحت كفتها فأصبحت هي السلطة المهيمنة وهذا ما سيأتي بيانه من خلال القوانين المنظمة لهذا الاختصاص أما الدستور الاخر الذي في صدد بحثه من خلال جزئية بحثنا فهو الدستور المؤقت لعام 1968م والذي كتب من قبل قادة أنقلاب تموز عام 1968م ولم يأتي بشئ جديد ومع تنظيمة للحقوق والحريات في الباب الثالث إلا أنه عصف بتلك الحقوق والحريات [14].

وهذا عندما أشار الى تقيدها وفقا للقانون الذي يصدر من سلطة غير منتخبة وله ما يشاء في التوسع وبقرارات يصدرها مجلس قيادة الثورة الذي شرع ومنح أختصاصات جزائية كبيرة بموجب قوانين مختلفة وأستند في كل ذلك على نص المادة (الرابعة والاربعون/7 - 8) من الدستور ومما تجدر الاشارة اليه أن الدستور قد حصر السلطة بمجلس قيادة الثورة والذي له صفتي التشريع والتنفيذ أما رئيس الجمهورية نفسه رئيس مجلس قيادة الثورة حكماً.

ونعتقد بأن الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية ومجلس قيادة الثورة جعلت من الاختصاص الجزائي للسلطة التنفيذية أمراً مفروغاً منه ولا داعي للبحث فيه لان المشرع هو المنفذ نفسه [15].

اما الدستور الاخير من دساتير العهد الجمهوري هو الدستور المؤقت لسنة 1970م والذي لم يأتي بشئ جديد وقد تناول ماتناوله من سبقه من الدساتير المؤقتة مختلف الحقوق والحريات وأقر لها ضمانات دستورية لم تجد لها تطبيقاً على أرض الواقع [16].

وهذا الذي كان سبباً لالحاق الضرر بالحقوق والحريات فيعدمها خصوصا تلك القرارات التي أستندت على المادة(42)من الدستور والتي أباحت لمجلس قيادة الثورة أصدار قرارات لها قوة القانون والتي من خلالها يستطيع تقييد الحقوق والحريات وأهدارها لاسيما وأن من يصدر هذه التشريعات هي سلطة غير منتخبة وأهملت السلطة المنتخبة ولم تحضى بالاهتمام بالرغم من نص الدستور عليها(المجلس الوطني)مما يعني أن السلطة التشريعية(مجلس قيادة الثورة) المنحل مارس مختلف الاختصاصات التنفيذية من خلال رئيسه الذي يعد حكما رئيس الجمهورية وهذا يعني أن الدستور قد منح السلطة التنفيذية علواً وسمح لها مختلف الاختصاصات ومنها الاختصاص الجزائي بموجب قوانين منحت الموظفين التنفيذين سلطات القبض والتحقيق والتفتيش وهذا واضح كما سياتي بيانه عند التعرض لهذه القوانين.

الفرع الثالث

موقف المشرع العراقي في الدساتير بعد عام 2003م

دخل العراق باحتلال مباشر من قبل القوات الامريكية وقد أنهت مختلف السلطات وحلت مؤسسات الدولة ومختلف الاجهزة الامنية وأخذت تصدر الاوامر لكونها قوات محتلة لتعدل بعض القوانين[17].

ومن ثم تبع ذلك أستلام جزئي للسلطة من خلال مجلس للحكم لم يحظى بأي أختصاصات تذكر وكانت قراراته مرهونة بموافقة الحاكم المدني (بول بريمر) [18].

كما تتصف تلك الدساتير بعودة الحياة المدنية الى الواجهة مرة اخرى بعد أفول نجمها في العراق قبل عام 2003م وذلك بعد أبعاد المؤسسة العسكرية عن مقاليد الحكم والسلطة ولتولي السلطة المدنية مقاليد السلطة الفعلية وتنامي المؤسسات الدستورية المدنية الممثلة للشعب كالسلطة التشريعية واستقلال السلطة القضائية وعودة الحياة النيابية بعد أفول نجمها طيلة فترة العهد الجمهوري والتداول السلمي للسلطة بدون استخدام للقوة المسلحة في القبض على مقاليد الحكم .

وبعد ذلك أصدر المجلس نفسه(قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية) ليكون المرجع الدستوري في المرحلة الانتقالية والذي يجب البحث في أمكانية وجود أختصاص جزائي للسلطة التنفيذية لذلك سنفرد لهذه النقطة جزئيتين نتناول في الاولى الدستور المؤقت وفي الثانية الدستور العراقي لسنة 2005م بشئ من التفصيل.

أولا : قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية (2004م)

ساهم الاحتلال الامريكي بشكل وبأخر في كتابة الدستور المؤقت لسنة 2004م والذي أصبح المرجع الدستوري خلال المرحلة الانتقالية والذي أسس لبداية من الحكومات المدنية طاويا صفحة الانقلابات العسكرية مغيراً الشكل الذي كانت عليه الدولة العراقية منذ بدايات القرن العشرون بكونها دولة بسيطة الى دولة اتحادية كرسها الدستور المؤقت لتنتقل هذه الفلسفة الى الدستور العراقي لسنة 2005م وبالرغم من الانتقادات العديدة لهذا الدستور إلا أنه كان دستورا مدنياَ ساهم لأول مرة في أستقلال القضاء وأدارة القوات المسلحة من السلطة المدنية ورفض تدخلها في الشؤون السياسية وفي خصوصية بحثنا نجد أن الدستور المؤقت لسنة 2004م أشار وبشكل صريح الى بعض الحقوق والحريات وخصها بالحماية الدستورية مفصحاً عن انتهاكهاً بشكل كبير من قبل السلطات القمعية[19].

وقد جائت تحت الباب الثاني(الحقوق الاساسية) وقد أورد الكثير من الحقوق والحريات قاصداً من النص عليها مفرطا في بعضها والتي يحجم عنها المشرع الدستوري في العادة ومنها المادة (الخامسة عشر) والتي جائت تحت فقرات بتسلسل الحروف الابجديه[20].

ومايهمنا فيها هو نصه في الفقره (ب) والتي حرمت تفتيش المساكن أو الاعتداء عليها إلا بقرار من القاضي ولكنها في نفس الوقت أجازت لظروف ملحة للغاية تبرر التفتيش بلا أذن من القاضي وهذا ما تفصل فيه محكمة بعد ذلك التفتيش عبر قرار بصحة هذا التصرف أو بطلانه وأن كان أعتقاد القائم بالتفتيش مبنياً على أسباب جدية وبحسن نية أما الفقرة (ز) فقد أشارت الى التوقيف والاعتقال ويوحي نصها على البت في التوقيف والاعتقال غير القانوني من محكمة مختصة وبطلب من المعتقل أو الموقوف مما يعني كون هذا الاجراء بعد الاعتقال وليس قبله وهذا يؤكد وجود الاعتقال والتوقيف غير القانوني مما يستدعي من المشرع الدستوري أيراد هذه الملاحظة وتضمينها الحماية الدستورية هذا ويسمح قانون السلامة الوطنية رقم(1) لسنة 2004م بعدة أختصاصات جزائية للسلطة التنفيذية ويستند القانون على قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية كمرجع دستوري له والقسم الملحق به وفقا للمادة (25) منه كما جاء في السند لتشريعة علما انه من أوامر سلطة الائتلاف[21].

كما أشارت المادة(50) من الدستور المؤقت لسنة 2004م على تشكيل هيأة لم يشترط ان يكون منتسبيها من القضاة حصرا بل يجوز وفقا للنص الدستوري أن تضم غير القضاة لانها ترجع الى السلطة التنفيذية في التشكيل[22].

وهي تراقب ضمانات حقوق الانسان في هذا الدستور ومدى التزام الحكومة بها وتنظر في شكاوي أنتهاك حقوق الانسان من تصرفات السلطة أو غيرها وفيها خرقا للقوانين بغير وجه حق وتضم مكاتب تحقيقية كما أشار النص الدستوري والتي لها صلاحية التحقيق بنص الدستور وبعبارة (ولهذا المكتب صلاحية التحقيق بمبادرة منه أو بشكوى ترفع في أي أدعاء بأن تصرفات السلطات الحكومية تجري بغير وجه حق وخلافا للقانون)[23].

ونعتقد أن أناطة هذه المهمة للسلطة التنفيذية أو الحكومة ماهو إلا أختصاصاً جزائياً لها لأن التحقيق من صلاحيات القضاة وفق القواعد العامة ونعتقد أن الدستور المؤقت وأن تضمن حقوقا كثيرة إلا أنه لم يخلو من منح السلطة التنفيذية إختصاصاً جزائياً وفقا لما أوردنا من النصوص التي تجيز ذلك .

ثانياً : دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

عند مطالعة الدستور العراقي لسنة 2005م نجده قد نص على الكثير من الحقوق والحريات المتفق عليها من الجميع معززاً أياها بالحماية الدستورية وقد أقر الدستور النظام البرلماني كنظام للحكم مع ما ينتج عنه من التوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما هو دأب الانظمة البرلمانية إلا انه قد أخل بهذا التوازن بترجيحه لكفة السلطة التشريعية معززاً مكانتها الدستورية على حساب السلطة التنفيذية[24].

والتي أصبحت تنوء بنفسها لا تقوى على القيام بوظائفها وهذا واضح لايخفى على المتبصر وقد تحفظ على هذا التوجه الكثير من الفقهاء وحذروا من سلبياته في التطبيق العملي لنصوص الدستور[25].

وبالعودة لجزئية بحثنا التي تنطلق من أسس هذا التوازن الذي أُخل به على حساب السلطة التنفيذية لتبقى الحكومة رهينة المشاكل التي تعصف بها مكبلة الايدي عن أبسط مسؤولياتها في ممارسة المسؤوليات اليومية[26].

والذي أدى الى بروز أنتهاك القوانين وضعف سلطتها كسلطة عامة لها أمتيازاتها لاسباب عدة سنوردها خلال معالجة النصوص الدستورية المتعلقة بجزئية بحثنا فقد نص الدستور على الكثير من الحقوق والحريات وهذا ماجاء في الباب الثاني تحت عنوان (الحقوق والحريات) وبفصلين منها حقوق المساواة والحق في الحياة والامن وقد نصت المادة(15) من الدستور على الحق في الحياة والامن والحرية والتي لم يجوز الحرمان منها أو تقيدها إلا وفقا للقانون وبناء على قرار صادر من جهة قضائية مختصة وعند مناقشة النص نجد التناقض جلياً فيه وتنقصه الدقة في الصياغة اللغوية فبعد أيراد الجواز بالتقييد أو الحرمان من خلال القانون عاد المشرع الدستوري وفرض قيداً على المشرع وهو القرار القضائي الذي يجب أن يصدر من جهة قضائية مختصة وبما أن المشرع يمثل إرادة الامة التي لاتعلوها أرادة فله أن يضمن في القانون منح أي جهة وفقاً للقانون الحق في تقييد هذه الحقوق وخصوصاً مع تعارضها مع حقوق وحريات الاخرين[27].

فعند تعرض الامن الجماعي للشعب لخطر ما يستوجب التضحية ببعض الحقوق والحريات ويجب أن يتخذ القرار بسرعة كبيرة لامجال الى الذهاب الى القضاء واستصدار قرار يقضي بالسماح بل على السلطات القيام بواجباتها الملحة وتقييد بعض الحريات مرهوناً بالظرف الطارئ فعند الحرائق والكوارث الطبيعية لامجال الى توقيف السماح بدخول منازل المجاورين لانقاذ المحاصرين على قرار قضائي فتعمد السلطات بل كل من يستطيع النجدة الى أتخاذ هذا القرار وللقضاء رقابة على الوقائع في الظرف الطارئ صحةً ووجوداً [28].

كما أشارت المادة (19/ثاني عشر- أ- يحظر الحجز) وفي هذا النص تسائل معقول مالمقصود بالحجز هل هو الحجز الاداري أم القضائي لاسيما وأن كثير من القوانين تجوز للادارة سلطات الحجز وخصوصاً مع المتعاملين معها وفي أعتقادنا أن المشرع العراقي كان غير موفق في هذا الاطلاق الذي تبناه لاسيما وانه قد أردف في الفقرة (ب) ونص على عدم جواز الحبس أو التوقيف في غير الاماكن المخصصة لذلك ويختلف الحجز عن الحبس والتوقيف لفظاً ومدلولاً ويفهم من النص أن المشرع لايعارض الحبس أو التوقيف في الاماكن التابعة للدولة.

وهذا تزيد لامبرر له وكان الاولى بمشرعنا الدستوري الاستغناء عن الحظر المطلق لاسيما وأن من صفات الصياغة التشريعية الدقة والاختصار إما ما جائت به المادة (37/ اولا – أ – ب) من الدستور العراقي لسنة 2005م[29].

وأعادت مرة آخرى التأكيد على حرمة التعرض لحرية الانسان وكرامته وهذا تكرار لامبرر له فقد سبق أن نص عليه المشرع الدستوري بموجب المادة (15) من نفس الدستور إما الفقرة (ب) من هذه المادة والتي لم تجوز التوقيف أو التحقيق إلا وفقا لقرار قضائي وفي هذا النص تسائل معقول يرادفة تأثير واقعي على أختصاصات رجال الشرطة وواجبهم في ردع التعدي على النظام العام من خلال الجرائم المشهودة التي تقع من الافراد والجماعات والتي يستطيع وفقاً لواجبات الشرطة وأعضاء الضبط الاداري والقضائي القبض على مثيري الشغب والمعتدين على النظام العام دون الحاجة الى أستصدار قرار قضائي والذي سيصعب أصداره بينما يغط أمن المجتمع في نفق مظلم ويعكف من بيدهم عنصر الردع على الاتصال بالسلطات القضائية لاخذ الاذن منهم على القاء

القبض على المتهم وكيف يمكن تحديده بالدقة المطلوبة مع تسارع الاحداث وتفاقمها وهذا النص محل نظر ولو أن المشرع الدستوري قد أستثنى من القرار القضائي حالات التلبس بالجرم المشهود لكان النص أكثر مقبولية وتماشيا مع القواعد العامة [30].

وهذا ما دأبت دساتير دول متطوره على أستثنائه من القرار القضائي بل نظمته دستوريا وقانونا ومنها العراق بموجب تشريعات لازالت نافذة ويطبق هذا الاجراء على أرض الواقع في الكثير من الحالات والجرائم المتلبس بها [31].

لاسيما وان نصوص بعض القوانين تعطي لرجال الشرطة الحق في استخدام القوة عند تعرضهم لخطر على النفس والمال او على نفس واموال المواطنين وممتلكات الدولة وما بذممهم من الممتلكات والاسلحه وهذا مانصت عليه مواد قانون واجبات رجل الشرطه في مكافحة الجريمة رقم (176) لسنة 1980م المعدل وقد افرز الاعتماد على هذا النص وبالشكل المنظم دستوريا الى إحجام واضح من أجهزة الامن والشرطه والى عدم الاكتراث بوقوع الجرائم الخطيره والتي تحدث بالمشاهده مما وسع من نطاق الجرائم المشهوده دون الخوف من جهاز الشرطة أو الامن [32].

ومما لابد ذكره أن المشرع الدستوري قد أقر بحظر التوقيف والتحقيق عن أي أحد بينما ناقض نفسه بجواز التوقيف لمدة ثمان واربعين ساعة دون العرض على القاضي المختص وكذلك في جواز القبض على عضو مجلس النواب عندما يكون متلبسا بالجرم المشهود في جنحة أو جناية وهذا ما تناولته المادة (63/ثانيا – ب – ج) وكان الاولى بمشرعنا الدستوري التقيد بمبدأ المساواة المقر وفقا للمادة (14) من الدستور نفسه وما يؤكد ذلك الحكم الذي أصدرته محكمة جنايات مكافحة الفساد المركزية بتاريخ2019/12/17م وبناء على ضبط المتهم متلبساً بالجرم المشهود مع كونه نائبا في مجلس النواب العراقي للدورة البرلمانية الرابعة [33].

إما ما أورده المشرع الدستوري في المادة (46) من الدستور في جواز تقيد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في الدستور بقانون أو بناء عليه على أن لايؤثر هذا على المساس بجوهر الحق والحرية.

وبالامكان أن تُضمن السلطة التشريعية ما يعد تنظيما للحق أو الحرية وهذا جواز مطلق لكل الحقوق والحريات التي إوردها الدستور وهذا عين الصواب لان التنظيم يعد من المسائل البديهية وما عداه يعني الفوضى التي من الممكن تحققها عند الافراط أو التفريط في ممارستها وقد يكون أعتداء على حريات وحقوق الاخرين بطريقة فوضوية تفتقر الى التنظيم [34].

وعند تقييم النصوص الدستورية المتعلقة بموضوع بحثنا نجد إن دستور 2005م قد حرم السلطة التنفيذية من التمتع بالحد الادنى من أختصاصها الجزائي مقيداً السلطة التنفيذية بالقيد القضائي لاسيما في حالات التلبس بالجرم المشهود والظروف الطارئه وهذا ما نتج عنه أنحسار دورها في بسط سلطتها على الكثير من الجرائم اليومية التي ترتكب في شتى النواحي الاقتصادية والبلدية وتراجع تدخلها لردع بعض التجاوزات التي تدخل في أختصاصها كسلطة عامة لها أمتيازاتها [35].

كما ساهمت المحكمة الاتحادية العليا من خلال أعتمادها على التفسير الحرفي لنصوص الدستور وفهمها لمبدأ الفصل بين السلطات الى الغاء الكثير من النصوص القانونية التي تجيز للسلطة التنفيذية أستخدام مالها من وسائل ردعية للحد من بعض الجرائم ومعاقبة مرتكبيها بوسائل قانونية يسيرة وخاضعة لرقابة القضاء [36].

وعليه ندعو مشرعنا الدستوري العدول عن موقفه المانع من ممارسة الاختصاص الجزائي إلا بالقدر اليسير وتوسيع المساحة المتاحة للسلطة التنفيذية من هذا الاختصاص لردع بعض التجاوزات من المخالفات والجنح البسيطة وحالات التلبس بالجرم المشهود وتخفيف العبئ عن السلطة القضائية من كثرة القضايا المطروحة أمامها وتفرغها لما هو مهم منها مع ضرورة تقنين ذلك بتشريعات مجدية ومعبرة عن واقع وحاجات المجتمع وهذا ما تتجه اليه تشريعات الدول الحديثة وتتفق بشأنة معظم الاراء الفقهية [37].

أضافة الى الدعوات المتكرره من المؤتمرات الدولية لاسيما وأن المطالبات الكثيرة على المستوى الشعبي بتدخل الدولة وبسط حمايتها على الكثير من المرافق الضرورية والتي تراجعت خدماتها أو توقفت بسبب الاعتداءات المتكررة عليها من البعض وأستخدامها لمصالحهم الخاصة كاستخدام الارصفة والطرق والمساحات الخضراء في المدن والمعدة للمنفعة العامة وأستخدامها من قبل اشخاص لغرض النفع الخاص مع غياب واضح لدور السلطة التنفيذية وأجهزتها وأحجامها عن ردع هذه التجاوزات مع العلم أن المحكمة الاتحادية العليا قد سمحت ببعض الغرامات التي توقعها السلطة التنفيذية كغرامات المرور والبلدية والغرامة في قانون الكمارك وقانون الضرائب وهي من صميم أختصاص السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني

تنظيم العقوبات الإدارية في القوانين

بعد أن بينا التنظيم الدستوري للاختصاص الجزائي للسلطة التنفيذية لزاما علينا أن نبين ترجمة هذا الاختصاص وفقا للقوانين وفي

مختلف المراحل التي مررنا بها أذ ان القوانين تتعلق بالتطبيق الفعلي لذلك الاختصاص ويجب القول أن المشرع العراقي احال وفي الكثير من نصوصه لاسيما في الدستور العراقي لسنة 2005م للقوانين تنظيم بعض المسائل التنظيمية وهذا فعلا ما لا تتطرق اليه الدساتير فهي دوماً تتناول تكوين السلطة وشكل النظام السياسي وتعزف عن المسائل الثانوية وتتركها للقوانين وقد نظمت القوانين معظم الاختصاص الجزائي بما لايخالف الدستور وربما أجاز الدستور تقييد بعض الحقوق والحريات بنص قانوني وكما قيده المشرع العراقي وفق المادة(46) من دستور 2005 النافذ عليه ندرس في هذا المطلب وبثلاث فروع يتناول الاول منه تنظيم العقوبات الادارية في تشريعات العهد الملكي ثم الثاني ندرس فيه تلك القوانين في العهد الجمهوري والثالث الذي نتناول فيه التشريعات بعد عام 2003م .

الفرع الاول

تنظيم العقوبات الادارية في قوانين العهد الملكي

خول المشرع العراقي في العهد الملكي وبموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية البغدادي رقم 42 لسنة 1931م المتصرف والقائم مقام ومدير الناحية سلطة حاكم جزاء للقبض على المتهمين والمجرمين المطلوب تسليمهم من دول آخرى وصلاحية توقيفهم لمدة لا تتجاوز الشهرين دون الحاجة الى عرضهم على الحاكم (القاضي)[38].

وقد أورد المشرع العراقي نظامين هما الاحكام العرفية وحالات الطوارئ فجعل الاولى الى القلاقل البسيطة والمحصورة في جزء من البلاد أو منطقة منها وفي الحالات الاقل خطورة بينما وسع من السلطات الاستثنائية في حالات الطوارئ والتي تكون شديدة الخطورة وتعرض النظام العام الى خطر لايمكن تجاوزه إلا باستخدام سلطات أستثنائية ولا يمكن للقوانين الاعتيادية أسعاف السلطة[39].

فصدر على أساس ذلك مرسوم الادارة العرفية رقم 18 لسنة 1935م ومرسوم الطوارئ رقم 1 لسنة 1956م وكلا المرسومان يمثلان نظاما أستثنائياً خاصا يوسع من أختصاص السلطة التنفيذية ليستوعب فيه الكثير من الحالات ويفرضان على الحريات والحقوق قيوداً كبيره[40].

ويجوز للسلطة التنفيذية أصدار الكثير من القرارات المتعلقة بحفظ النظام العام في تقيد حق التنقل والسفر وممارسة أعمال تصل الى حد الاستيلاء على ممتلكات المواطنين ومراقبة الرسائل وسحب رخص السلاح وقد أعلنت الاحكام العرفية عدة مرات على أساس ذلك[41].

منها في سوق الشيوخ بتاريخ 1935/5/22م ومرة اخرة في الرميثة عام 1939 وفي معسكر الرشيد ايضا 1939 وفي نفس العام في الموصل بعد مقتل القنصل البريطاني هناك الذي اعقب مقتل الملك غازي واعلنت مرة اخرة في عام 1948م اثر الاحتلال الصهيوني للاراضي الفلسطينية وايضا في البصرة عام 1953م واخرها في عام 1956م عند حدوث العدوان الثلاثي على مصر[42].

الفرع الثاني

تنظيم العقوبات الادارية في القوانين بالعهد الجمهوري

وفي العهد الجمهوري حتى عام 2003م منحت القوانين أختصاصات جزائية للموظفين التنفيذين بشكل واسع لا نقول أننا سنأتي عليها تماماً ولكننا سنعطي بعض الامثلة على منح الموظفين التنفيذين بعض الاختصاصات الجزائية على أننا سنعتمد على سلطات التحقيق أو إيقاع العقوبات أو غيرها من الاختصاصات الجزائية معياراً لمنح القوانين هذه الاختصاصات لهم فقد منح قانون ادارة البلديات المرقم (165) لسنة 1964م المعدل وبموجب الماده (2-1/94) منه على 1(لوزير العدل أن يشكل محكمة جزاء في امانة العاصمة أو البلديات بناء على قرار المجلس واقتراح الوزير للنظر في القضايا الناشئة عن هذا القانون) كما الفقره 2 على (يجوز لوزير العدل بناء على قرار المجلس واقتراح الوزير تخويل أمين العاصمة أو رئيس البلدية من حملة شهادة كلية الحقوق العراقية أو ما يعادلها صلاحية حاكم جزاء من الدرجة الثالثة للنظر في القضايا الناشئة من هذا القانون والحكم بالحبس بمدة لا تتجاوز العشرة أيام أو الغرامة التي لا تزيد على خمسة دنانير أو بهما) وغير خفي بوضوح السلطة الممنوحة للموظفين المذكورين في هذه المادة وما يتمتعون به من سلطات جزائية تصل الى الحكم بالحبس والغرامة)[43].

كما نود الاشارة الى أن المادة (95) من نفس القانون قد أوضحت السبب في منح السلطة التنفيذية بهذه الصلاحيات الخطيرة لتسيير عملها قائلة (تعتبر البلدية من السلطات العامة المؤسسة قانوناً ولها إن تطلب الإذعان من كل فرد لأوامرها الصادر منها والمبلغة أو المعلنة بصورة منتظمة وإطاعة موظفيها القائمين بإعمالهم المزودين بالسلطة ومن يخالف ذلك يعاقب وفق مواد قانون العقوبات المختصة بمخالفة أوامر السلطات العامة) [44].

مع الاشارة أن العمل مازال مستمرا بفرض الغرامات في قانون أدارة البلديات مع حجب عقوبة الحبس من قبل السلطات التنفيذية وهذا ما يجب فيه عرض الأمر على المحكمة المختصة ونجد ذلك مبرراً كونه يؤثر على الحرية الشخصية وأن كان يخضع الى نظام

قانوني آخر وهو التلبس بالجرم المشهود لأن بعض الجرائم المرتكبة وفقاً للقانون هي من الجرائم المشهودة والتي يجوز القبض على مرتكبيها وفقاً لنصوص آخرى كجرائم التجاوز على الارصفة والمتنزهات العامة...وماسواها [45].

وفي نفس السياق منح المشرع العراقي سلطات جزائية لبعض الموظفين التنفيذين في قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969م الملغى والتي أشارت بشكل واضح ومنحت هذا الحق لوزير العدل بناء على أقتراح من وزير الداخلية لمنح القائم مقام ومدير الناحية سلطات جزائية في نظر بعض الجرائم في الاقضية والنواحي التي لا توجد فيها تشكيلات قضائية على أن هناك سلطات جزائية آخرى منحها هذا القانون في ظل الظروف الطارئة سنوردها في قادم البحث ومن القوانين الاخرى التي منح بموجبها المشرع سلطات جزائية للموظفين التنفيذين هو قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي ذي الرقم 23 لسنة 1971م ومنها منح صلاحيات التحقيق في الجرائم المشهودة بموجب المادة(43) من القانون على أن يعلم قاضي التحقيق ويجوز له أن يضبط سلاح الجريمة ويدون أقوال المتهم والشهود ويقوم بكافة الاجرءات التحقيقية وغير خفي أن أعضاء الضبط القضائي تابعون للسلطة التنفيذية وأن كانوا تحت رقابة وسلطة القضاء [46].

ونعتقد أن السلطة التقديرية الممنوحة للمحقق وهو من أعضاء السلطة التنفيذية في الجرائم التي يُعتقد قد تضيع معالمها أو لا يسمح المجال بعرض الامر على قاضي التحقيق فيقوم باجراءات قاضي التحقيق غير مخالف للقانون ومتبعا للقواعد العامة من المسائل البديهية ومن واجبات المحققين وأن كانوا أعضاء في السلطة التنفيذية وهوما نلوم المشرع الدستوري لكونه لم يجوز القبض في الجرائم المشهودة للاسباب المذكورة في المادة(50) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971م المعدل .

كما أشارت ورقة العمل المقرة بقانون أصلاح النظام القانوني رقم 35 لسنة 1977م الى ضرورة التفريق بين المخالفات البسيطة والتي لا تمثل اعتداء على المصالح العليا باجراءات ادارية وهذا ماجاء(البند/1) أسس السياسة الجنائية بالقول(حل المخالفات وفق إجراءات ملائمة لاتأخذ شكل دعوى جزائية واللجوء الى التثقيف والتنبيه وفرض عقوبات خاصة مع أخذ ظروف القضية وظروف مرتكب المخالفة بنظر الاعتبار يساعد كثيراً على تنمية روح الضبط الواعي عند المواطنين واحترام القوانين ومعالجة المرض قبل أستفحاله)[47].

كما أشار القانون(قانون رقم 35 لسنة 1977م) بشكل واضح على الاجراءات الادارية المتبعة في المخالفات بالنص على(تقوم الأجهزة الإدارية التي تمس المخالفات مجالات مسؤولياتها باتخاذ التعقيبات وفرض العقوبات ضد المخالفين بناء على نص) وهذا يؤكد بشكل واضح على الاختصاصات الجزائية الممنوحة للسلطة التنفيذية والتي طبقت بشكل واسع [48].

ومن التشريعات الاخرى التي نظمت هذا الاختصاص قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981م وبموجب المادة 96 من القانون والتي أشارت وبشكل واضح الى حق الاجهزة الرقابية لوزارة الصحة بايقاع الغرامات وغلق المحل والتحقيق في مدى التزام صاحب المحل ومطابقة ذلك للشروط والتعليمات النافذة كما لايخفى تبعية هؤلاء للسلطة التنفيذية وأشار البند(ثالثاً) من هذه المادة الى اللجنة التي يعترض صاحب الشأن(المخالف) والذي يتولى وزير الصحة تشكيلها وهي لجنة من الموظفين في وزارة الصحة إلا أن المعيار الذي حددته المادة أعلاه هو الحفاظ على سلامة وصحة المواطنين وهي واحدة من متطلبات حفظ النظام العام وآحدى أهم ركائزه[49].

ومن التشريعات التي أجازت للسلطة التنفيذية أستخدام أختصاصات جزائية ما نص عليه قانون أقامة الاجانب العراقي ذي الرقم 118 لسنة 1978 الملغى وفقاً للمادة (25) منه على (يمنح المدير العام سلطة جزائية وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية تخوله حق توقيف الاجنبي تمهيداً لابعاده أو أخراجه من أراضي الجمهورية العراقية) وهذا من صميم عمل الجهات التنفيذية وواجباتهم بموجب القانون [50].

ونود التنويه على أن مرحلة ما قبل2003م في العراق شهدت الكثير من القوانين التي تمنح الموظفين التنفيذين أختصاصات جزائية كان لها الاثر في تنظيم قطاعات شتى لايسعنا المجال لذكرها مكتفين بهذا القدر رعاية للاختصار.

الفرع الثالث

تنظيم العقوبات الادارية بالتشريعات بعد عام 2003م

بعد أنتهاء هذه المرحلة من تاريخ العراق الحديث قبع العراق تحت أحتلال من قبل القوات الامريكية والتي مسكت بزمام الامور من خلال الحاكم المدني الذي كان يصدر الاوامر التشريعية على أنه ممثلا للسلطات التنفيذية والتشريعية وفي هذه الفترة عطلت بعض القوانين التي منحت الموظفين التنفيذين بعض الاختصاصات الجزائية وعدل بعضها وبقي البعض الاخر ففي عام 2004م صدر قانون المرور بموجب الامر من الحاكم المدني بول بريمر وتضمن وفقاً للمادة (2/20) من القانون على منح ضابط المرور سلطة قاضي جنح لغرض فرض الغرامة واصدار قرار الحكم وهذا يمنحه أختصاصات قاضي الجنح في توقيع عقوبة الغرامة على المخالف ويعد ضابط المرور جزءً من السلطة التنفيذية [51].

وقد تعرضت المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لقرارها المرقم 34/ اتحادية /2013 فلم تمانع من منح القانون سلطة قاضي جنح لغرض فرض الغرامة المنصوص عليها بالقسم (2/20) أذ أجازت فرض الغرامة لضباط المرور وأعتبرت ذلك من صميم أعمالهم وهي تتعلق بسير المركبة وقيادتها وليس من سلطاتهم الحبس أو التوقيف فعند عدم دفع الغرامة ستتم مضاعفتها لمرة واحدة فحسب ولا تجد ذلك متعارضا مع نصوص الدستور [52].

ولم يكتف المشرع العراقي بهذا القدر فقد منح السلطة التنفيذية أختصاصاً جزائياً وسمح بايقاع عقوبة الغرامة من الموظفين التنفيذين كما في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009م المعدل فاشارت المادة(33/اولا) من هذا القانون على) للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال(10)عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على(30) ثلاثين يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة) كما أشارت نفس المادة بفقرتها ثانيا: على (مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في البند(أولا) من هذه المادة للوزير أو منً يخوله ممن لاتقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن 1000000 (مليون) دينار ولا تزيد على 10000000 (عشرة) مليون دينار تتكرر شهريا على كل من خالف أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه)[53].

وعلينا التذكير أن القانون أشار وبشكل واضح الى أن العقوبة المقررة وفقاً للمادة (33/ اولا- ثانيا) من القانون والتي لم تشر بشكل حصري الى الاعمال أو الافعال التي تعد جرماً ينتهكه المخالف بل أشارت الى كل من يخالف الانظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه وهذا ماجاء صريحا بعجز الماده (على كل من خالف أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه)

ونعتقد أن هذا ينطبق على الانظمة أو التعليمات والبيانات التي تصدر بموجب القانون وغير خفي على الجهة المختصة باصدار الانظمة أو التعليمات أو البيانات أنما تنحصر بالسلطة التنفيذية دون غيرها أستناداً الى هذا النص ونصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005م [54].

مما يعني أناطة بعض قواعد التجريم الى السلطة التنفيذية أستناد الى المتغيرات التي قد تنشأ ولايستطيع المشرع تداركها بموجب القانون وحسناً فعل المشرع ذلك ولايصطدم بنصوص الدستور ولاينتهك حرية شخصية لاسيما وأن القانون قد أقر عقوبة الغرامة للموظفين التنفيذين فحسب وهذا ما يمكن وضعه تحت سماح المادة(46) من الدستور العراقي لسنة 2005م [55].

على أننا نقترح إيراد هذه الجزاءات بموجب تشريع متكامل(قانون العقوبات الاداري العراقي) يحتوي على المخالفات وبعض الجنح البسيطة لتكون السلطة التنفيذية المختصة في توقيع بعض الجزاءات على المخالفين دون الذهاب الى القضاء واشغاله بهذه المسائل التي تدخل في أختصاص الجهات التنفيذية ويعد نوعاً من الحد من التجريم والعقاب .

ومن القوانين الاخرى التي أحتوت على منح أختصاصاً جزائياً للموظفين التنفيذين هو قانون أقامة الاجانب رقم (76) لسنة 2017م وبموجب المادة (26) وهي أبعاد الاجنبي الذي يدخل لجمهورية العراق بصورة غير مشروعه أضافة الى منح القانون للمدير العام أو من يخوله سلطة قاضي جنح لفرض الغرامة المنصوص عليها في المواد (38-39-40-41-42-43) وهي وفقاً للمادة (47) من القانون.

هذا ولم تجد المحكمة الاتحادية العليا أي خرق للدستور في هذه الصلاحيات الجزائية في القانون بل أجازت ذلك بقولها(وذلك لان منح المدير العام أو من يخوله سلطة قاضي جنح بموجب الماده(47) من القانون هي سلطة محصورة ومحددة بفرض الغرامات المنصوص عليها في المواد المذكوره فيها وهي صلاحيات إنيطت لهم بموجبها لغرض تنظيم أمور تتعلق باقامة الاجانب في العراق وتدخل في صميم إعمال من أنيطت له هذه الصلاحية والتي لاتتضمن الحبس أو التوقيف أو الحجز وأن منحها مما يتطلبه إعمال مسؤولي أقامة الاجانب في العراق لتأمين السرعة في أنجاز تلك الاجراءات) [56].

أما قانون المرور رقم (8) لسنة 2019م فقد جاء بعقوبات تتسم بالشدة ومنح سلطة قاضي جنح لضابط المرور ومفوض المرور لغرض فرض الغرامات وذلك طبقا للمادة (28/اولا:ثانياً) من القانون بقولها (لضابط المرور بناء على مشاهدته أو المراقبة على أجهزة الرصد سلطة قاضي جنح في فرض الغرامات المنصوص عليها في المواد (25،26،27).....) وهذا أيضا ماجاء في البند (ثانيا) من هذه المادة والتي أجازت لمفوض المرور وحتى الدرجة الرابعة سلطة قاضي جنح لغرض فرض الغرامات التي ذكرت في المواد نفسها ومنح أيضا وفي نفس المادة (فقرة/سادسا) صلاحية حجز المركبة لمدة خمسة أيام في حال ارتكاب سائقها المخالفات المنصوص عليها في المادة (25) من القانون [57].

على أننا لابد أن نذكر أن القانون أشار الى بعض الغرامات عند مخالفة التعليمات والبيانات الصادرة من مديرية المرور وهي من الجهات التنفيذية ومن الطبيعي أن جل هذه المخالفات تحدث

بالمشاهدة أي أنها من الجرائم المشهودة وتكون أمكانية الردع من الجهات التنفيذية هي الاصوب والاكثر حزماً ولتسيير الاجراءات وتنظيم مرفق عام بصورة منتظمة ودائمة[58].

كما منح المشرع العراقي سلطة التحقيق لجهات رقابية مستقله والتي يصار اليها لايجاد أجهزة فنية متخصصة يمتاز أعضائها بالخبرة والتخصص العالي في مجال الرقابة على أن تعطى نوعاً من الاستقلالية تخرج في تنظيمها عن السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية[59].

ويعرف قانون هيئة النزاهه المرقم30 لسنة 2011م بانها(هيأة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب.....)[60].

ومن أهم الاختصاصات التي يؤديها محققي هيأة النزاهة هي القيام(بالتحقيق بشكل مباشر تحت أشراف قاضي التحقيق المختص أو بشكل مباشر عن طريق متابعة قضايا الفساد وبتوكيل ممثل قانوني بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها) [61].

وترتبط بالنائب الاول لرئيس الهيأة عدة دوائر ومن أهمها(دائرة التحقيقات) وهي تتولى التحقيق في قضايا الفساد وفقاً لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971م المعدل(والدائرة القانونية) وهي من يمثل الهيأة وتتابع دعاوي الفساد التي تكون الهيأة طرفا فيها ودوائر آخرى هي(دائرة الادارية والمالية ، دائرة الوقاية).

ويتولى المحققون في الهيأة أختصاصاتهم تحت أشراف قاضي التحقيق وقد نظم القانون علاقتهم مع القاضي المختص وفيما يخص موضوعنا حول أناطة الموظفون التنفيذيون أختصاصات جزائية فان محققي الهيأة يتميزون بجانبين في هذا المضمار وهي صلاحية أكمال التحقيق وصلاحية حفظ الاخبار ومنح القانون للهيأة صلاحية حفظ الاخبار دون عرضه على قاضي التحقيق أن لم يتضمن جريمة معينة وفيما يتعلق باكمال التحقيق فيجوز للهيأة الطلب من قاضي التحقيق في أي قضية للتحقيق فيها وأن رفض فلها أن تطعن تمييزاً في قرار القاضي[62].

وتتولى الهيأة مرحلة التحقيق الجزائي في قضايا الغش والفساد والتبذير وأساءة التصرف كما لا يخفى ما يتمتع به محققي الهيأة من أختصاصات التحقيق ومتابعة قضايا الفساد المالي والاداري ولايمكننا أن نصف محققي الهيأة بانهم يتبعون السلطة القضائية لكونهم مستقلين عنها بالرغم من تسجيل البعض من الفقهاء على أرتباطها الرقابي لمجلس النواب عيباً جوهريا يعتدي على استقلاليتها ومن خلال استجواب رئيسها وخضوع ذلك الى رؤى المجلس والمساجلات السياسية[63].

ومن خلال ماتقدم نجد ان الاختصاص الجزائي وببساطة ينطلق من الواجبات اللصيقة بالسلطة التنفيذية والتي تجد تبريرها في المهام الملقاة على عاتقها والمسؤوليات المناطة بها وفي بعض المصالح والقيم التي لابد من بسط سلطتها لضمان عدم انتهاكها ولضمان تسير المرافق العامة بانتظام واطراد وهذا يشكل واجبا لصيقاً بالسلطة التنفيذية تحتاج معه الى الوسائل القانونية لتفي بهذه المسؤولية الكبرى والتي تشكل المحور الذي يدور حوله والمعيار الذي تنطلق من خلاله في استخدام هذا الاختصاص الجزائي بالقدر الذي يؤمن تنفيذ سياستها خدمة لمواطنيها.

كما أن مهامها في حفظ النظام العام يشكل معياراً آخر تحتاج معه الى الوسائل القانونية في الحفاظ عليه من التعدي والأنتكاس وهذا يمثل أهم الواجبات التي تقع على عاتقها مما يتطلب منحها قدراً من المرونة لتقوم بهذه المهمة العظيمة مع رقابة القضاء لتفادي الزلل والتعسف.

الخاتمة

بعد ان وصلنا في بحثنا لابد لنا من أيراد نتائج البحث ومقترحاته عسى أن تلتقى أذن صاغية لدى المختصين نبتدئها بالنتائج ثم المقترحات.

النتائج

1. وجدنا ان المشرع العراقي في الدساتير المختلفة قد تباين بين السماح بتوقيع العقوبات من الادارة نفسها وفقاً لظروف خاصة وعندما يتعرض كيان الدولة الى الخطر.
2. كان المشرع الدستوري العراقي غير موفق في تنظيم الحالة الطارئة في القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م الملغى ولم يوضح الفرق بين القلاقل والاضطرابات الاخرى بل لم ينظم حالة الحرب وجعلها مرنة رهينة رغبة الملك والحكومة .
3. توالت الدساتير المؤقتة بعد عام 1958م بترجيح كفة السلطة التنفيذية على غيرها من السلطات بل أختزلت السلطات بشخص الحاكم في بعضها مما انعكس سلباً على الحريات العامة واصبحت السلطة تتخذ شتى الاختصاصات الجزائية دون رقيب او رادع .
4. أفرط المشرع العراقي في الدساتير التي سبقت 2003 في السماح للادارة بشتى الاختصاصات الجزائية بل سمح للموظفين التنفيذين بسلطات التوقيف والحبس والحكم في بعضها حتى لم يضع القيود عليها كالقيد القضائي أو سمح بمراجعة قرارها الجزائي بل عد نهائياً ولم يسمح للمحاكم سماع الدعاوي الناشئة عنها .

5. بعد الأنتقال من النظام الدكتاتوري الى الديموقراطية بقيت بعض التشريعات تحتاج الى التعديل والتصويب كونها ركزت بيد السلطة التنفيذية مختلف الاختصاصات الجزائية بالرغم من منع الدستور لتلك الاختصاصات .

6. لمسنا من المشرع الدستوري العراقي تفريطاً في هذا الاختصاص ولم يعره اية اهمية تذكر بل جعلها رهينة التجاوز في بعض الاحيان ومن الصعوبة بمكان القيام بالاعباء التي تناط بها نتيجة لحجب الاختصاص الجزائي عنها بعد عام 2003 .

7. توالت الدعوات من المختصين الى العودة الى بعض الاختصاصات الجزائية المقيدة بالقانون ومن هنا ظهر العجز الدستوري عن تحمل تلك الاختصاصات ولم تجد مايسندها من نصوص دستورية لاسيما في دستور 2005 العراقي .

المقترحات

1- من البديهي أن تتمتع السلطة التنفيذية بسلطة الردع كونها تمثل هيبة الدولة وسمو قوانينها وهذا ما يركز هيبة الدولة واحترام القوانين في نفوس الشعب عليه ندعو الى أن تنال ذلك من غير أفراط وبما يتلاءم مع واجبها في تنظيم المصالح العامة .

2- ندعو المختصين من المعنين في مجلس النواب الى ضرورة تعديل بعض النصوص الدستورية في الدستور العراقي لسنة 2005م ليتلاءم مع واجبات السلطة التنفيذية لاسيما في حالات التلبس بالجرم المشهود وهو نص المادة(37/أولا-ب) لتستثني حالات التلبس بالجرم المشهود.

3- أن لم يكن بالامكان في ظل التصادم السياسي وعدم تعديل نصوص الدستور الذي يتصف بالجمود النسبي فندعو المحكمة الاتحادية العليا الى التفسير الواسع لنصوص الدستور عبر السماح لتطبيق القوانين النافذة والتي تسمح للسلطة التنفيذية بممارسة الاختصاص الجزائي وفي بعض المصالح على أن تتقيد بالقانون ولاتخرج عليه عبر السماح الدستوري بنفاذ التشريعات وعدم ألغائها إلا بموجب الطرق التشريعية .

4- ندعو القضاء العراقي الى الاستناد الى نصوص القوانين النافذة لاسيما نصوص قانون واجبات رجل الشرطة ومكافحة الجريمة الذي يجوز لرجل الشرطة مكافحة الجرائم المشهودة ويتعامل معها بصورة مباشرة دون الحاجة الى قرار قضائي .

5- ونحن نجد بعض النصوص القانونية التي تركز على عقوبة الغرامة التي تعد مورداً لخزينة الدولة فضلاً عن الردع الذي تحققه للخاص والعام فندو المشرع العراقي الى تبني نظام قانوني جديد يحيل بعض المخالفات والجنح البسيطة والتي تدخل في واجبات السلطة التنفيذية الى السلطة نفسها لتوقع عقوبات ولاتتعدى الى التوقيف أو الحبس حتى تكون منسجمة مع نصوص الدستور النافذ .

6- لانجد ضيراً من تضمين التشريع الفرعي الذي تصدره السلطة التنفيذية نصوص عقابية كالغرامات تحديداً لتكون جزاء على خرق بعض المصالح التي يتجاوز فيها المواطن على قيم تعالجها السلطة التنفيذية ولانجد هذا متعارضاً مع نصصوص دستور 2005 النافذ بل قد اجازه الدستور عندما نص في المادة (19/ثانياً) (لاجريمة ولاعقوبة إلا بنص .....)والنص من الممكن أن يكون من السلطة التنفيذية عن طريق التشريع الفرعي الذي يتسم بالعمومية والتجريد .

الهوامش

(1) د.احسان حميد المفرجي واخرون – المرجع السابق – ص 317 وما بعدها. وايضا صبيح وحوح العطواني– رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005م– رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية– جامعة الكوفة- 2010م– ص 87 وما بعدها.

(2) المادة (7) من القانون الاساسي العر اقي لسنة 1925م الملغى.

(3) المادة (88) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م الملغى .

(4) المادة (120) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م الملغى .

(5) السيد عبد الرزاق الحسني– تاريخ العراق السياسي الحديث (الجزء الاول) – الطبعة 7 – الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع– بيروت– 2008م– ص 28.

(6) د عبد المنعم محفوظ– علاقة الفرد بالسلطة – المجلد الاول– الطبعة 1 – دار الهنا للطباعة – القاهرة بدون سنة طبع– ص 724 وما بعدها وايضاً د. ايمن احمد الورداني – حق الشعب في استرداد السيادة– مطبعة مدبولي– القاهرة – 2008م – ص 221.

(7) السيد عبد الرزاق الحسني – تأريخ العراق السياسي الحديث– المرجع السابق– ص 254 وايضا في تعليق نفس الصفحة في الهامش.

(8) د. محمد مظفر الادهمي– المجلس التأسيسي العراقي– بغداد– 1976م– ص 168 وما بعدها.

(9) د. عدنان عاجل عبيد– القانون الدستوري– مؤسسة النبراس للطباعة – النجف الاشرف – 2013 – ص 206.

(10) د. عدنان عاجل عبيد– القانون الدستوري– المرجع السابق – ص 212.

(11) للمزيد ينظر نص المادة (11) من دستور 27 تموز عام 1958م العراقي الملغى.

(12) د. حميد حنون خالد– مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام الدستوري في العراق– المرجع السابق–ص241.

(13) د. حميد حنون خالد-مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق– المرجع السابق– ص 246.

(14) د. عدنان عاجل عبيد – الدساتير الانقلابية في العراق من عام (1958م- 2003م) – بحث منشور- مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية – العدد22- 2015م – ص 108م.

(15) د. مصدق عادل طالب – القضاء الدستوري في العراق – دار السنهوري – بيروت – 2015م – ص 15.

(16) المادة (38/ أ) من الدستور المؤقت لسنة 1970م الملغى وايضا للمزيد. د. حميد حنون خالد – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص 260 وما بعدها وايضا د. عدنان عاجل عبيد – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص 247 وايضا د. سحر محمد نجيب – أساليب الغاء الدساتير العراقية الصادرة من سنة 1925م ، 2004م – مجلة جامعة تكريت للحقوق – كلية الحقوق – جامعة تكريت – العدد 29 – 2016م – ص 89.

(17) د. عدنان عاجل عبيد – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص 263.

(18) د. حميد حنون خالد – مبادئ القانون الدستوري - المرجع السابق – ص 298.ود.عدنان عاجل عبيد- القانون الدستوري – المرجع السابق – ص 262.

(19) د. عدنان عاجل عبيد – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص 265 وايضاً د. حميد حنون خالد – مبادئ القانون الدستوري – المرجع السابق – ص 305.

(20) د. حميد حنون خالد – قراءة في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية – مجلة العلوم القانونية – كلية القانون – جامعة بغداد – 2005م – ص 3.

(21) للمزيد المجموعة الدولية للازمات – التحدي الدستوري في العراق- تقرير اعدته جريدة الشرق الاوسط – 13/ تشرين الثاني – 2003م – التقرير نشر في مجلة المستقبل العربي – العدد 12- 2003م – ص 161 نقلا عن د. حميد حنون خالد – مبادئ القانون الدستوري – المرجع السابق – ص 304.

(22) ينظر المادة (50) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية (الدستور المؤقت) لسنة 2004م الملغى وايضا للمزيد د. ابراهيم اسماعيل البدوي- اختصاص السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة – دار النهضة العربية- القاهرة-1993م- ص 225 وما بعدها.

(23) ينظر عجز المادة (50) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004م الملغى .

(24) د. عدنان عاجل عبيد – حل البرلمان بين الافراط والتفريط- المرجع السابق – ص 13 وما بعدها .

(25) د. علي سعد عمران – الطبيعة القانونية لحل البرلمان – مجلة اهل البيت عليهم السلام – العدد19- كربلاء المقدسة- 2016- ص 179 وما بعدها.

(26) د. حميد حنون خالد – العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005م – المرجع السابق – ص 55 وما بعدها.

(27) المادة 15 من الدستور العراقي لسنة 2005م وللمزيد ينظر حميد حنون خالد – المرجع السابق – ص 85 .

(28) د.منذر الشاوي–القانون الدستوري–الجزء 1–العاتك لصناعة الكتاب–الطبعة 2 –بغداد– 2007م– ص 250 وما بعدها.

(29) المادة (37/اولا – ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005م .

(30) د. عصام علي الدبس – القانون الدستوري والنظم السياسية – الطبعة 1- دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – 2014م – ص 109 وما بعدها.

(31) للمزيد ينظر نص المادة (54) من الدستور المصري لسنة 2014م قوله (الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس،لا يجوز القبض على أحد،أو تفتيشه،أو حبسه، أو تقييد حريته بأى قيد إلا بأمر قضائى مسبب يستلزمه التحقيق) والمادة (12) من الدستور البلجيكي لعام 1993م ونصها (الحرية الشخصية مصانة. لا تجوز

محاكمة أي كان إلا في الحالات التي يسمح بها القانون،وبالشكل الذي ينص عليه. لا يجوز اعتقالأي كان إلا بإذن من قاض ذي سلطة،يصدر لحظة الاعتقال أو خلال أربع وعشرين ساعة على الأقل، إلا إذا ضبط الشخص متلبساً) والمادة (59) من الدستور الجزائري النافذ لسنة1996م (لا يتابع أحد، ولا يوقف أو يحتجز، إلا ضمن الشروط المحّددة بالقانون، وطبقا للأشكال ألتي نّص عليها. الحبس المؤقت إجراء استثنائي يحدد القانون أسبابه ومدته وشروط تمديده).

(32) للمزيد ينظر نص المادة(4/3/2/1) من قانون واجبات رجل الشرطة في مكافحة الجريمة رقم (176) لسنة 1980م المعدل والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد(2802) في 1980/11/10م وايضاً اشارت وزارة الداخلية العراقية الى ازدياد معدل الجريمة في عام 2013 نتيجة للتطورات الامنية والسياسية والاقتصادية مما دعى وزارة الداخلية الى تشكيل مكافحة اجرام محافظة بغداد بموجب الامر الاداري المرقم 13330 في 2013/7/16م وارتبطت بها عشرة اقسام منها مكتبين لمكافحة سرقة السيارات للمزيد الموقع الرسمي لوزارة الداخلية العراقية / وكالة الوزارة لشؤون الشرطة / مديرية مكافحة الاجرام / مديرية مكافحة اجرام بغداد على الموقع الالكتروني: https://moi.gov.iq/index.php?name تمت زيارة الموقع بتاريخ 2020/1/12م .

(33) قرار محكمة استئناف بغداد/ الكرخ الاتحادية /محكمة جنايات مكافحة الفساد المركزية بالعدد7/ج م/2019 في2019/12/17م .

(34) د. عبد الحي حجازي – المدخل لدراسة القانون (القانون وفقا للقانون الكويتي) - مطبعة جامعة الكويت –كلية الحقوق والشريعة- الكويت- 1972م – ص 99 وما بعدها .

(35) د. أثير طه محمد أحمد – دستورية تشريعات الضرائب المباشرة في العراق (دراسة مقارنة) – الطبعة 1- دار النهضة العربية – القاهرة – 2019م – ص 103 .

(36) د.حميد حنون خالد – العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005م- المرجع السابق – ص71 .

(37) تكررت الدعوات من مختلف الجهات الرسمية والشعبية الى تقوية السلطة التنفيذية وأعطائها الفرصة لبسط القانون وفرضه لاسيما الدعوات المتكررة للمرجعية الدينية في النجف الاشرف من خلال خطب الجمعة من الصحن الحسيني المقدس أضافة الى مختلف القوى الوطنية في البلاد .

(38) للمزيد ينظر عبد الرحمن خضير – شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية البغدادي وتعديلاته – مطبعة المعارف – بغداد – 1962م – ص 68.

(39) عبد الامير العكيلي – أصول الاجراءات الجنائية في قانون اصول المحاكمات الجزائية – مطبعة المعارف– بغداد – 1973م – ص 38 وما بعدها وللمزيد نص المادة (26/ 3) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م الملغى .

(40) د.عبد الاله الخائي – نظام الطوارئ والاحكام العرفية – مطبعة الطرابيشي- دمشق – بدون سنة طبع – ص76 وما بعدها وايضاً حسين جميل – الاحكام العرفية في العراق – جريدة الاهالي –العدد652 –السنة الثالثة – 13/شباط – بغداد- 1963م – الصفحة الاخيرة.

(41) د. خالد خليل طاهر –القانون الاداري – الكتاب الثاني – الطبعة 1- دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة- عمان – 1997م – ص 93 وما بعدها.

(42) د. علي نجيب حمزة – سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة) – الطبعة 1- المركز العربي للنشر والتوزيع – القاهرة – 2017م- ص 162 وما بعدها.

(43) للمزيد ينظر نص المادة (94-1-2) من قانون ادارة البلديات رقم 165 لسنة 1964م المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(1033) بتاريخ 1964/11/22م كما تعرضت المحكمة الاتحادية العليا وبناء على الطعن المقدم على السلطات الممنوحة وفقا للنصوص المار ذكرها واشارت بشكل واضح بقولها (ولدى دراسة المواد المطعون بعدم دستوريتها والتي يدعي المدعي انها منحت السلطة التنفيذية صلاحية فرض الغرامة نلاحظ ان هذه الصلاحية تكون اثناء تطبيق القانون اعلاه على المخالفات في الامور التنظيمية وانها من صميم اعمال القائمين على تنفيذهما مع الملاحظة ان قانون ادارة البلديات قد أورد قيدا في بعض مواده يقضي بوجوب عرض استبدال الغرامة بالحبس على المحكمة المختصة عند أمتناع من فرضت عليه الغرامة.....الخ) للمزيد ينظر القرار اعلاه بالعدد 105/ اتحادية / اعلام/2014م بتاريخ 2015/1/19م الموقع الرسمي للمحكمة اعلاه تمت زيارة الموقع بتاريخ 2020/1/30م.

(44) المادة (95) من قانون ادارة البلديات رقم 165 لسنة 1964م المعدل .

(45) المواد (79,102,103,104,105,106,107,108) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971م المعدل والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد 2004 في1971/5/31م .

(46) للمزيد ينظر نص المادة (134) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969م الملغى والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد 1789 بتاريخ 1969/10/13م.وايضاً ينظر نص المادة (49/ أ- 50/ أ- ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي المعدل.ونعتقد أن المشرع كان موفقا في معالجة الجرائم المشهودة والتي قد تضيع معالمها وممارسة المحقق اجراءات قاضي التحقيق عين الصواب بالرغم من تبعية المحققين للسلطة التنفيذية ويمارسون مهمتين الاولى قضائية والثانية تنفيذية ، كما تناول قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979م المعدل والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (2714 في1979/6/11م) نصوصا تسمح بالقبض على المتهم في جناية مشهودة حتى وان كان يتمتع بحصانة قضائية للمزيد نص المادة (27) (لايجوز توقيف الرئيس ونائب الرئيس والمستشار والمستشار المنتدب والمستشار المساعد أو اتخاذ الاجراءات الجزائية ضدهم في غير حالات ارتكابهم جناية مشهودة إلا بعد استحصال إذن وزير العدل).

(47) للمزيد ينظر البند (1) من ورقة العمل الملحقة بقانون اصلاح النظام القانوني رقم 35 لسنة1977م والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد 2576 في1977/3/14م.

(48) د. علي نجيب حمزة – سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة) – المرجع السابق – ص 163.

(49) للمزيد ينظر نص المادة 96 من قانون الصحة العامة المعدل رقم 89 لسنة 1981م المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 2845 في 1981/8/17م.علماً ان البند (خامساً) من هذه المادة أشار الى منع المحاكم من سماع الدعاوي الناشئة عن تطبيق القانون وهذا ماتم الغائه بموجب القانون رقم (17) لسنة 2005م المعدل والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد4011 في 2005/12/22م: مع الاشارة الى أن فرض الغرامة في قانون الصحة العامة الذي نحن بصدده خول الجهات الرقابية فرض الغرامة أستنادا الى تعليمات وزاره الصحة بموجب أمرها بالرقم 5233 في 1999/10/18م. الموقع الرسمي لوزارة الصحة العراقية تمت زيارة الموقع بتاريخ 2020/1/31م .

(50) للمزيد ينظر نص المادة (25) من قانون اقامة الاجانب العراقي ذي الرقم 118 لسنة 1978 الملغى والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد2665 في1978/7/24م .

(51) للمزيد ينظر الامر الاداري للحاكم المدني (بول بريمر) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3984 في2004/6/1م.

(52) قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية بالرقم 13/ اتحادية لسنة 2013م بتاريخ 2013/5/13م مع العلم ان المحكمة الاتحادية العليا كان لها بعد ذلك نفس المسلك في قرارات اخرى لنفس الموضوع ووضحت انها من صميم اعمال ضباط المرور.

(53) المادة (33/ اولا – ثانيا) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المعدل والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد4142 بتاريخ2010/1/25م.

(54) للمزيد ينظر نص المادة (80) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ منه (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية) : ثالثا: (اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين) ويعد مجلس الوزراء احد فرعي السلطة التنفيذية استنادا لنص المادة (66) من الدستور نفسه على (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون).

(55) نصت المادة (46) من دستور جمهورية العراق على (لايكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها الا بقانون أو بناء عليه، على ألا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية) ونعتقد ان المشرع فوض السلطة التنفيذية بناء على نص المادة (33/اولا-ثانيا) بتحديد الافعال والاعمال المضرة بالبيئة من خلال الانظمة والتعليمات والبيانات التي يصدرها دون غيره ومن ثم ينطبق عليه نص المادة المذكوره (او بناء عليه) للمزيد ينظر د. محمد عبد الصاحب الكعبي- المسؤولية المدنية عن اضرارالكوارث الطبيعية (دراسة مقارنة) دار التعليم الجامعي – الاسكندرية – 2020م – ص 50 وما بعدها.

(56) للمزيد ينظر قرارات المحكمة الاتحادية العليا العراقية ذوات الرقم (50/ اتحادية/2018 بتاريخ 2018/4/3م ،152/اتحادية /2018 بتاريخ2018/8/12م ، وايضا قرارها ذي الرقم 38/اتحادية /2018م والتي جائت وفقاً لطعونات قدمت للمحكمة اعلاة وردت هذه المحكمة الطعونات للاسباب التي أوردناها في المتن للمزيد ينظر الموقع الرسمي للمحكمة

الاتحادية العليا العراقية على شبكة الانترنيت https://www.iraqfsc.iq / تمت زيارة الموقع بتاريخ 2020/3/12م.

(57) للمزيد ينظر نص المواد (25,26,27،) من قانون المرور رقم 8 لسنة 2019م النافذ كذلك ينظر الفقرات (اولا، ثانياً، سادساً) من المادة (28) من القانون المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (4550) بتاريخ2019/8/5م.

(58) لابد من الاشارة أننا لم نتعرض لعدة قوانين أهمها قانون ضريبة الدخل العراقي المعدل رقم 113 لسنة 1982م وقانون المحافظات غير المنتضمة في أقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل وقوانين آخرى صدرت بعد نفاذ الدستور العراقي لسنة 2005م وتضمنت أختصاصات جزائية.

(59) د. وليد محمد شناوي – الدور التنظيمي للادارة في المجال الاقتصادي – اطروحة دكتوراة مقدمة الى كلية الحقوق – جامعة المنصورة – 2008م – ص207 .

(60) المادة (2) من قانون هيئة النزاهه رقم 30 لسنة 2011م.

(61) المادة (3/اولا- ثانياً) من القانون رقم 30 لسنة 2011م.

(62) المادة (14/ثالثاً) من القانون رقم 30 لسنة 2011م.

(63) (1) د. غازي فيصل مهدي ود عدنان عاجل عبيد – القضاء الاداري – المرجع السابق – ص 114 وما بعدها.

المصادر

أولا : الكتب القانونية

- د. ابراهيم اسماعيل البدوي ، أختصاص السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993م .
- د. احسان حميد المفرجي واخرون ،كلية القانون ،جامعة بغداد،بدون سنة طبع .
- د. أثير طه محمد احمد ، دستورية تشريعات الضرائب المباشرة في العراق(دراسة مقارنة)،ط1،دار النهضة العربية،القاهرة ،2019م.
- د. أيمن الورداني ، حق الشعب في استرداد السيادة،مطبعة مدبولي ، القاهرة ، 2008م.
- د.حميد حنون خالد ،مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام الدستوري في العراق ،مكتبة السنهوري ،بغداد، 2013م.
- د. خالد خليل طاهر ، القانون الاداري- الكتاب الثاني ، ط1 ، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع ،عمان ، 1997م .
- د. عبد الحي حجازي ، المدخل لدراسة القانون(القانون وفقاً للقانون الكويتي)،مطبعة جامعة الكويت،كلية الحقوق والشريعة،الكويت ، 1972م.
- د. عبد الأله الخائي،نظام الطوارئ والاحكام العرفية ،مطبعة الطرابيشي،دمشق،بدون سنة طبعة.
- عبد الرزاق الحسني ، تاريخ العراق السياسي الحديث،ج1، ط1 ،الرافدين للطباعة ،بيروت،2008م .
- د . عصام علي الدبس ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ، 2014م .
- د. علي نجيب حمزة ،سلطات الضبط الأداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ،2017م.
- د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، 2013م .
- د. عبد المنعم محفوظ ، علاقة الفرد بالسلطة، ط1، دار الهنا للطباعة ، القاهرة ،بدون سنة طبع .
- عبد الرحمن خضير ،شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية البغدادي وتعديلاته ،مطبعة المعارف ، بغداد ، 1962م .
- عبد الأمير العكيلي ،أصول الاجراءات الجنائية في قانون اصول المحاكمات الجزائي ،مطبعة المعارف ،بغداد ،1973م.
- د. غازي فيصل مهدي ود عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، ط4 ،منشورات مكتبة دار السلام القانونية ،النجف الاشرف ، 2020م .
- د . منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، ج1، العاتك لصناعة الكتاب ، ط2 ، بغداد ، 2007م .
- د. محمد مظفر الادهمي ، المجلس التأسيسي العراقي ،بغداد ، 1976م .
- د . مصدق عادل طالب ، القضاء الدستوري في العراق ، دار السنهوري ،بيروت ،2015م .

ثانياً: الرسائل والبحوث

- - د حميد حنون خالد ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، العدد2 ، 2005م .

- د. حمبد حنون خالد ،قراءة في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، مجلة العلوم القانونية ، العدد 1، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2005م .
- د. عدنان عاجل عبيد ، الدساتير الانقلابية في العراق من عام(1958-2003) مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، العدد22 ،2015م .
- د عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان بين الافراط والتفريط ،مجلة البحوث والدراسات العربية ، العدد 59 ،القاهرة ، 2013م .
- د. علي سعد عمران ، الطبيعة القانونية لحل البرلمان ،مجلة أهل البيت عليهم السلام ،العدد19، كربلاء المقدسة ، 2016م.
- د. سحر جبار يعقوب ،اساليب الغاء الدساتير الصادرة من عام(1925-2004) ، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، كلية الحقوق ،جامعة تكريت ،العدد 29 ،2016م .
- صبيح وحوح العطواني ، رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور 2005 ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة ،2010م .

ثالثاً: الدساتير والقوانين

- **الدساتير**
- القانون الاساسي العراقي لسنة 1925م .
- الدستور العراقي المؤقت الصادر في 27/ تموز لسنة 1958م.
- الدستور العراقي المؤقت الصادر في 4 / نيسان لسنة 1963م.
- الدستور العراقي المؤقت الصادر في29/ نيسان لسنة 1964م.
- الدستور العراقي المؤقت الصادر في 21/أيلول لسنة 1968م.
- الدستور العراقي المؤقت الصادر في 16/ تموز لسنة 1970م.
- قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004م .
- دستور جمهورية العراق لسنة 2005م .
- الدستور البلجيكي لسنة 1993م .
- الدستور الجزائري لسنة 1996م .
- الدستور المصري لسنة 2014م .

- **القوانين**
- قانون أصول المحاكمات الجزائية البغدادي رقم (42) لسنة 1931م الملغى
- مرسوم الادارة العرفية العراقي رقم (35) لسنة 1935م الملغى .
- مرسوم الطوارئ العراقي رقم (1) لسنة 1956م الملغى .
- قانون ادارة البلديات العراقي رقم المعدل (165) لسنة 1964م.
- قانون المحافظات العراقي رقم(159) الملغى لسنة 1969م .
- قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي المعدل رقم(23) لسنة 1971م.
- قانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم (35) لسنة 1977م المعدل .
- قانون أقامة الاجانب العراقي رقم (118) لسنة 1978م الملغى.
- قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم(65) لسنة 1979م .
- قانون واجبات رجال الشرطة ومكافحة الجريمة رقم(176) لسنة 1980م .
- قانون الصحة العامة العراقي رقم(89) لسنة 1981م المعدل .
- قانون المرور رقم(86) لسنة 2004م الملغى .
- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم(27) لسنة 2009م المعدل .
- قانون هيأة النزاهة العراقي رقم (30) لسنة 2011م المعدل .
- قانون أقامة الاجانب العراقي رقم(76) لسنة 2017م .
- قانون المرور العراقي رقم(8) لسنة 2019م .