جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

اختصاص السلطات الاتحادية في وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها دراسة مقارنة

رسالة تقدم بها الطالب

هدير مشرع حسين

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات الحصول على شهادة الماجستير في القانون العام

باشراف

د. حيدر محمد حسن الاسدي

أستاذ القانون العام المساعد

٢٠٢٠م ١٤٣١هـ

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿فَلْيَعْبُدُوا۟ رَبَّ هَٰذَا
ٱلْبَيْتِ ﴿٣﴾ ٱلَّذِىٓ أَطْعَمَهُم
مِّن جُوعٍ وَءَامَنَهُم مِّنْ
خَوْفٍۢ ﴿٤﴾﴾

سورة قريش: ٣-٤

الاهداء

الى الذي شرفني بحمل اسمه

والدي العزيز

الى التي حملتني وهناً على وهن

والدتي الغالية

الى الذين خالطت دماؤهم الزكية تراب الوطن

اخوتي الشهداء

الى رفيقة دربي وشريكة حياتي

زوجتي الغالية

الى ثماري الصالحة

أولادي الأحبة

أهدي ثمرة جهدي المتواضع ....

الباحث

شكر وامتنان

الشكر والحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الانبياء والمرسلين سيدنا ونبينا محمد وعلى آله وصحبه اجمعين.

أتقدم بجزيل شكري وعظيم أمتناني للرجل المعطاء والمعين الذي لا ينضب مشرفي العزيز سعادة الدكتور حيدر محمد حسن الأسدي أستاذ القانون العام المساعد، الذي حباني بعطفه ورعايته خلال مدة البحث، الذي ما كان ليخرج بهذه الصورة لولا نصحه وتقويمه وارشاده، فجزاه الله عني خير جزاء.

وأتقدم بعظيم الشكر والامتنان لمؤسسة بحر العلوم الخيرية المشرفة على معهد العلمين لجهودهم الكبيرة في دعم المسيرة العلمية لبلدنا الحبيب كما أتقدم بالشكر الجزيل والامتنان لسعادة عميد معهد العلمين أ. د زيد عدنان محسن العكيلي وسعادة رئيس قسم القانون أ.د عباس عبود الخزرجي وسعادة رئيس قسم العلوم السياسية أ.د محمد ياس خضير وسعادة مقررة قسم القانون م.د نجلاء مهدي بحر وسعادة م.د خالد غالب التميمي وكافة ملاك المعهد لما قدموه في اثناء مدة الدراسة والبحث، ولا يفوتني ان اشكر كل الاهل والأصدقاء على ما قدموه لي من دعم خلال فترة البحث.

ويحتم على الواجب ان أسجل شكري العالي المهيب بالاحترام والتقدير الى كل اساتذتي في سنة الدراسة التحضيرية داعيا الله سبحانه وتعالى ان يوفقهم. وان يجعل كل ما قدموه في ميزان اعمالهم.

واتقدم بالشكر والثناء الى كل الموظفين القائمين على إدارة المكتبة في معهد العلمين وكلية القانون جامعة الكوفة وكلية القانون جامعة بغداد وكلية الحقوق جامعة النهرين وكلية العلوم السياسية جامعة النهرين. وكذلك اشكر مكتبة السنهوري ومكتبة القانون المقارن، **ولا أنسى بالشكر كل من قدم لي العون ولو بكلمة. جزاهم الله جميعا خير جزاء المحسنين**

الباحث

المستخلص

المستخلص

السلطات العامة جوهر أي وثيقة دستورية واساس مهم من اسسها، من ذلك يحرص واضعو الدستور في الدول الاتحادية على تحديد الاختصاصات التي تختص بها كل منها والعلاقات المتبادلة بينها، وقد تستأثر بعض من هذه الاختصاصات بالأولوية لأثرها البالغ في حفظ كيان الدولة وامنها واستقرارها وتوحيد حقوق كل اجزائها في مواجهة أي خطر تتعرض له الدولة.

وفي مقدمة هذه الاختصاصات هو الاختصاص في وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها. الا انه على الرغم من ذلك جاءت النصوص المنظمة لهذا الاختصاص في بعض الوثائق الدستورية بأحكام تؤسس الى التناقض والتعارض في حدود ممارسة هذه الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات ومراحل وضع السياسة الخاصة بها وطرق تقويم تلك السياسة واليات تنفيذها ووسائل هذا التنفيذ.

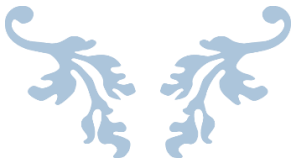
ومن تلك الوثائق الدستورية؛ دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ حيث بعد ان قرر في المادة (١١٠) بان تختص السلطات الاتحادية في الفقرة (ثانيا) "وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه".

جاء بعد ذلك في المادة (١٢١) منه ليمنح الاختصاص في انشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي لحكومة الوحدات دون الاتحادية المكونة للدولة عندما نص في الفقرة (خامساً) من هذه المادة على ان "تختص حكومة الأقاليم بل ما تتطلب إدارة الإقليم، وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم".

وهذا التنظيم لا يتفق مع الاختصاص الحصري الوارد في المادة (١١٠) الفقرة ثانيا من الدستور كما يناقض ما آلفته الدول الاتحادية في تنظيم سياسة الأمن الوطني والياتها.

إذ نلحظ ان في دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ المعدل جاء مختلفا حيث بعد ان نص في المادة (٥٧) منه في الفقرة (١) على ان " يعمل الاتحاد والمقاطعات في حدود اختصاصاتهم على توفير امن البلاد وحماية الشعب" جاءت المادة (٦٠) منه في الفقرة (١) منها بالنص على ان " يختص الاتحاد بتنظيم وتدريب وتسليح القوات المسلحة"، وذات المنهج سار عليه دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل عندما نص صراحة في المادة (١٤٢) على ان يكون " للدولة وحدها حق انشاء القوات المسلحة البرية والبحرية والجوية.

فهرست المحتويات



فهرست المحتويات

ت	الموضوع	ص
١	**الآية القرآنية**	ب
٢	**الإهداء**	ج
٣	**شكر وامتنان**	د
٤	**المستخلص**	هـ
٥	**فهرست المحتويات**	و
٦	**فهرست الجداول**	ط
٧	**المقدمة**	١
٨	موضوع البحث	١
٩	مشكلة البحث	١
١٠	أهمية البحث	٢
١١	منهجية البحث	٢
١٢	خطة البحث	٢
١٣	**الفصل الأول: ماهية سياسة الأمن الوطني**	٣
١٤	**المبحث الأول: مفهوم سياسة الأمن الوطني**	٤
١٥	**المطلب الأول:** تعريف سياسة الأمن الوطني	٥
١٦	الفرع الاول: معنى سياسة الأمن الوطني	٦
١٧	الفرع الثاني: ذاتية سياسة الأمن الوطني	١١
١٨	**المطلب الثاني:** مراحل سياسة الأمن الوطني	١٥
١٩	الفرع الاول: وضع سياسة الأمن الوطني	١٥
٢٠	الفرع الثاني: تقويم سياسة الأمن الوطني	٢٠
٢١	**المبحث الثاني: اليات تنفيذ سياسة الأمن الوطني**	٢٤

ت	الموضوع	ص
٢٢	**المطلب الأول:** سلطة تنفيذ سياسة الأمن الوطني	٢٥
٢٣	الفرع الاول: السلطة الاتحادية المختصة بتنفيذ سياسة الأمن الوطني.	٢٦
٢٤	الفرع الثاني: السلطة دون الاتحادية المختصة بتنفيذ سياسة الأمن الوطني.	٣٢
٢٥	**المطلب الثاني:** وسائل تنفيذ سياسة الأمن الوطني	٣٧
٢٦	الفرع الاول: الوسائل الاساسية لتنفيذ سياسة الأمن الوطني.	٣٨
٢٧	الفرع الثاني: الوسائل التكميلية لتنفيذ سياسة الأمن الوطني.	٤١
٢٨	**الفصل الثاني: حدود السلطة المختصة في وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها**	٤٥
٢٩	**المبحث الأول: الحدود الدستورية في وضع السياسة العامة للأمن الوطني و تنفيذها**	٤٦
٣٠	**المطلب الأول:** الاختصاص الاتحادي في وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها	٤٦
٣١	الفرع الاول: انشاء القوات المسلحة.	٤٧
٣٢	الفرع الثاني: ادارة القوات المسلحة.	٥٢
٣٣	**المطلب الثاني:** الاختصاص دون الاتحادي في وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها	٥٦
٣٤	الفرع الاول: – انشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي.	٥٦
٣٥	الفرع الثاني:– جهة ارتباط قوى الأمن الداخلي للإقليم .	٦٠
٣٦	**المبحث الثاني: الحدود التشريعية في وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها**	٦٣
٣٧	**المطلب الأول:** الاختصاص التشريعي للسلطات الاتحادية في وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها	٦٣
٣٨	الفرع الاول: الاختصاص الموضوعي في وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها.	٦٤

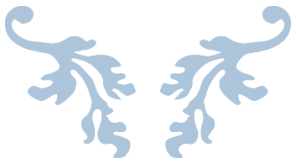
ت	الموضوع	ص
٣٩	الفرع الثاني: الاختصاص الإجرائي في وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها.	٧٠
٤٠	**المطلب الثاني:** الاختصاص التشريعي دون الاتحادي في وضع السياسة العامة للأمن الوطني و تنفيذها	٨١
٤١	الفرع الاول: التنسيق مع الوزارات الاتحادية و الجهات و الاجهزة في المهام المشتركة.	٨١
٤٢	الفرع الثاني: تنفيذ الواجبات الاتحادية الخاصة بالأمن الوطني.	٨٤
٤٣	**الفصل الثالث: ضمانات وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها**	٨٨
٤٤	**المبحث الأول: رقابة السلطة التشريعية على وضع السياسة العامة للأمن الوطني و تنفيذها**	٨٩
٤٥	**المطلب الأول:** الرقابة العضوية للسلطة التشريعية على وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها	٩٠
٤٦	الفرع الأول: الموافقة على تسمية القائد العام للقوات المسلحة و اقالته.	٩٠
٤٧	الفرع الثاني: الموافقة على تعيين رئيس اركان الجيش و معاونيه ومن هم بدرجة قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات و إقالتهم.	٩٤
٤٨	**المطلب الثاني:** الرقابة الوظيفية للسلطة التشريعية على وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها	٩٧
٤٩	الفرع الأول: تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات و الاتفاقيات الدولية ذات الطبيعة الأمنية.	٩٨
٥٠	الفرع الثاني: تخصيص إجمالي الأموال اللازمة لتمويل السياسة ضمن قانون الموازنة العامة.	١٠٠
٥١	**المبحث الثاني: رقابة السلطة القضائية على وضع السياسة العامة للأمن الوطني**	١٠٢

ت	الموضوع	ص
	و تنفيذها	
٥٢	**المطلب الأول:** الرقابة على تشريعات وضع السياسة العامة للأمن الوطني	١٠٤
٥٣	الفرع الأول: تنظيم الرقابة على تشريعات وضع السياسة العامة للأمن الوطني.	١٠٥
٥٤	الفرع الثاني: اثر الرقابة على تشريعات وضع السياسة العامة للأمن الوطني.	١١٠
٥٥	**المطلب الثاني:** الرقابة على قرارات وضع السياسة العامة للأمن الوطني و تنفيذها	١١٤
٥٦	الفرع الأول: تنظيم الرقابة على قرارات وضع السياسة العامة للأمن الوطني.	١١٥
٥٧	الفرع الثاني: أثر الرقابة على قرارات وضع السياسة العامة للأمن الوطني.	١١٩
٥٨	**الخاتمة**	١٢٣
٥٩	**المصادر**	١٢٦
٦٠	**المستخلص باللغة الإنكليزية**	A

فهرست الجداول

ت	الموضوع	ص
١	**المدد القانونية لترقية ضباط الجيش**	٧٥
٢	**المدد القانونية لترقية ضباط الداخلية**	٧٧

المقدمة



المقدمة

أولاً: موضوع الرسالة:

أن تعدد مراكز السلطة ومستوياتها في الدولة الاتحادية، اناط بالدستور مهمة كبرى، وهي توزيع اختصاصات السلطة على مستوياتها المتعددة بطريقة تحفظ وحدة الاتحاد وتماسكه وقوته في مواجهة كل خطر قد يتعرض له، لكن هذا لا يعني ان تكون السلطات الاتحادية هي صاحبة الكلمة كلها، إذ ان بعض السلطات تبقى للولايات، لكن في اختصاصات أخرى تكون حكومة الاتحاد هي صاحبة الاختصاص الوحيد.

وفي مقدمة تلك الاختصاصات اختصاص سلطات الاتحاد في وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بوصفها في موقع المركز من مصادر المعلومات، ومن ثم ستكون خير من يدرك سعة الاخطار وضرورة مواجهتها، وبوصفها ممثل للكل ستكون لها مصلحة حقيقية في الحفاظ على كل جزء وانطلاقا من المسؤولية المنوطة بها ستكون الأشد وعياً بخطورة بذل الجهود المناسبة بتوسيع سلطاتها على عموم الولايات لتحقق الوحدة والاتساق في الخطط والإجراءات التي يراد بها ضمان الأمن العام.

وهذا النهج سلكته عديد من الدول الاتحادية منها سويسرا في دستورها لسنة ١٩٩٩ ودولة الامارات العربية المتحدة في دستورها لسنة ١٩٧١، وبالخلاف من ذلك كان موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عندما خرج على الأصل مقرراً الحق للوحدات المكونة للدولة ليس في – التنظيم– فحسب بل في – انشاء– وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الحدود.

ثانياً: مشكلة الرسالة:

ان تحليل نصوص الاختصاص في وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نجد انه بعد ان قرره اختصاصاً حصرياً للسلطات الاتحادية في المادة (١١٠) الفقرة (ثانياً) بالنص "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه". جاء بعد ذلك بالنص في المادة (١٢١) الفقرة (خامسا) بالنص على ان "تختص حكومة الإقليم وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي في الإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم".

وهذا التنظيم الدستوري يخلق مشكلة قانونية بينه؛ وهي التعارض بالاختصاص مع المادة (١١٠) الفقرة (ثانياً) من الدستور المشار لها في أعلاه التي جعلت من الاتحاد جهة اختصاص اصيل في وضع السياسة العامة للأمن الوطني ووضع أدوات تنفيذها، بما يسمح بإيجاد قوات اتحادية تضم افراداً

من مختلف الوحدات المكونة للدولة تتولى متابعة تنفيذ سياسة الأمن الوطني في البلاد بأكملها، دون ان يقتصر تشكيل جزء منها على وحدة او منطقة معينة.

ثالثاً: أهمية الرسالة:

يحقق البحث في هذا الموضوع أهمية كبيرة ناتجة ابتداءً؛ من أهمية الاختصاص في وضع السياسة العامة للأمن الوطني ووضع أدوات تنفيذها على الأمن والاستقرار والرخاء داخل الدولة، وذلك يوجب وحدة الفكرة القانونية السائدة في الدولة بخصوصها، ومن ثم الشروع في رفع كل تعارض او تناقض موجود بين النصوص المنظمة لها.

وبذلك سيسعى البحث إلى توحيد الفكرة القانونية السائدة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بشأن وضع السياسة العامة للأمن الوطني ووضع أدوات تنفيذها وتقديم الحل القانوني الذي من شأنه ان يرفع التناقض او التعارض بين نصوص الدستور المنظمة لهذا الاختصاص قياسا على ما قررته القواعد العامة في الدولة الاتحادية المقارنة، لما في ذلك من أثر مهم في استقرار وأمن الدولة وتعاظم قدراتها ورفاه مواطنيها.

رابعاً: منهجية الرسالة:

المنهج الذي اعتمده البحث هو المنهج المقارن بين ثلاث وثائق دستورية ورئيسية هي دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ودستور سويسرا ١٩٩٩ المعدل لسنة ٢٠١٤ ودستور دولة الامارات العربية المتحدة ١٩٧١ المعدل لسنة ٢٠٠٩، للبحث في الاليات والإجراءات المقرر بموجبها الاختصاص في وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، وقواعد تقرير هذا الاختصاص والسلطة المختصة بممارسته، وبيان أوجه الشبه والاختلاف بينهما ومن ثم مقايسة ذلك مع ما قُرر في الأصول التقليدية للاختصاص في وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها في الدول الاتحادية، ومقاطعة كل النتائج التي سيتوصل إليها البحث مع الموقف في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ للعمل على تطوير نصوصه الخاصة بذلك وتنظيمها بالشكل الذي يعزز قوة الاتحاد وأمنه واستقراره، ويسمح بالمشاركة الثانوية لكل الوحدات المكونة له.

خامسا: خطة الرسالة:

قسمت الرسالة إلى ثلاثة فصول خصص **الفصل الأول** لبيان ماهية الاختصاص بوضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها، بينما شرح في **الفصل الثاني** حدود السلطة المختصة في وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها، بينما انفرد **الفصل الثالث** بضمانات وضع السياسة العامة للأمن الوطني وتنفيذها.