مجلة العلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: أثر اختصاصات مجالس المحافظات في حقوق الإنسان
اسم الكاتب: عمر جمعة صالح، م.د. منتصر علوان كريم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1267
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 18:44 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة ديالى – كلية القانون والعلوم السياسية

المجلد الحادي عشر – العدد الأول - الجزء الأول– 2022 مجلة العلوم القانونية والسياسية

أثر اختصاصات مجالس المحافظات في حقوق الإنسان

بحث مستل من رسالة ماجستير حقوق الإنسان والحريات العامة

The impact of the competencies of the provincial councils on human rights

A Research Extracted from the Master thesis of Human Rights and Public Freedoms

الاختصاص العام: القانون العام الاختصاص الدقيق: القانون الاداري

الكلمات المفتاحية : حقوق الإنسان، اختصاصات مجالس المحافظات، اللامركزية الإدارية.

Keywords: Keywords: Human rights, competencies of governorate councils, administrative decentralization

تاريخ الاستلام :2019/10/7 – تاريخ القبول : 2019/11/11 – تاريخ النشر : 2022/6/15

DOI: https://doi.org/10.55716/jjps.2022.11.1.1.10

عمر جمعة صالح

جامعة ديالى- كلية القانون والعلوم السياسية

Omar Juma'a Salih
University of Diyala - College of Law and Political Science
Omar85jomaa@gmail.com

الأستاذ المشرف م.د. منتصر علوان كريم

جامعة ديالى- كلية القانون والعلوم السياسية

Professor Supervisor Lecturer Dr. Mountser Alwan Kareem
University of Diyala - College of Law and Political Science
muntaser@law.uodiyala.edu.iq

ملخص البحث

Abstract

تُعَدُّ حقوق الإنسان من أسمى مراتب النظام العام، تسعى الدولة لضمان حمايتها وعدم انتهاكها، ولمّا كان إشباع حاجات الأفراد وتقديم أفضل الخدمات لهم من أولويات الإدارة؛ فإنّ أجهزة الإدارة التي تُعنى بذلك تكون في تأثير دائم بتلك الحقوق، فإمّا أنْ تُسهم في حمايتها؛ أو أنْ تكون سببًا في انتهاك تلك الحقوق، وبعد أنْ تعددت وظائف ومهام الدولة الحديثة، صار من الصعوبة بمكان أنْ تُشبع جميع حاجات الأفراد من قبل سلطات الدولة المركزية؛ لذا: تَوجَّب أنْ يُعطى دورٌ إلى الهيئات المحلية اللامركزية لتقومَ بمهام إشباع حاجات الأفراد المحليين، كونُها اقدر من غيرها على القيام بهذا الدور، وعلى إثر ذلك نَشَأت اللامركزية الإدارية كأسلوب أو طريقة للتنظيم الإداري، ويتمتع مجلس المحافظة بمركز قانوني هام وحيوي في نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، يُمارس اختصاصاته الممنوحة له وفقًا لمبادئ اللامركزية الإدارية، وأنّ لتلك الاختصاصات أثارًا في حقوق الإنسان؛ سلبًا وإيجابًا، ويُعَدُّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، المعدل، كنقطة تحول جوهرية في طريق تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في العراق، إلّا أنَّ بعضًا من نصوصه بحاجة إلى المراجعة والتعديل، للخروج بتنظيمٍ أكثر تكاملًا، يحقق الغاية التي أنشأ هذا النظام من أجلها؛ وهي: توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية، وبين الهيئات المحلية، وانصراف الإدارة المركزية للأهداف القومية، وكذلك: منح تلك الهيئات الاستقلال اللازم لممارسة اختصاصاتها المحددة لها بموجب القانون، بما يمكنها من إدارة شؤونها، كونها الأقرب للأفراد، والأكثر معرفة بحاجاتهم، وهو ما يعود بالنفع العام للمجتمعات المحلية، ويسهم في تحقيق التنمية لتلك المجتمعات.

Abstract

Human rights are among the highest levels of public order. The state seeks to ensure their protection and non-violation. Since satisfying the needs of individuals and providing them with the best services are among the priorities of the administration, the administrative organs that are concerned with this will have a permanent influence on those rights. They either contribute to their protection or to be a cause of violating those rights. After the functions and tasks of the modern state have been multiplied, it has become very difficult for all the needs of individuals to be satisfied by the central state authorities. Therefore, it was necessary to give a role to the decentralized local bodies to carry out the tasks of satisfying the needs of local individuals, as they are more capable than others to perform this role. As a result of this, administrative decentralization arose as a method or method of administrative organization,

and the governorate council enjoys an important and vital legal position in the system of regional administrative decentralization. It exercises its powers granted to it in accordance with the principles of administrative decentralization, and that these competencies have human rights implications. Positively and negatively, the Law of Governorates not Organized in a Region No. 21 of 2008, as amended, is considered as a fundamental turning point in the way of implementing the administrative decentralization system in Iraq. However, some of its texts need to be revised and amended, to come up with a more integrated organization that achieves the purpose for which this system was established which is the distribution of administrative functions between the central administration, the local authorities, and the central administration's focus on national goals, as well as granting these bodies the necessary independence to exercise the powers specified for them by law. This could be done by enabling them to manage their affairs, being the closest to individuals, and the most knowledgeable of their needs, which is due the public benefit of local communities, and contributes to the development of those communities.

المقدمـــــة

Introduction

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

First: Introduction to the research topic :

بعد أن تعددت وظائف ومهام الدولة الحديثة، صار من الصعوبة بمكان أنْ تُشبع جميع حاجات الأفراد من قبل سلطات الدولة المركزية؛ لذا: تَوجَّب أنْ يُعطى دورٌ إلى الهيئات المحلية اللامركزية لتقومَ بهذه المهام في إشباع حاجات الأفراد المحليين، كونُها اقدر من غيرها على القيام بهذا الدور، وعلى إثر ذلك نَشَأت اللامركزية الإدارية كأسلوب أو طريقة للتنظيم الإداري، ولقد حدّد دستور جمهورية العراق اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية، وبيّن كذلك الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية، ثم ترك ما سوى ذلك للأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم.

وتتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى، ومُنحت كافة الصلاحيات الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفقًا لمبادئ اللامركزية الإدارية[1]، وبناءً على ذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، الذي يُعَدُّ من القوانين التي أرست، وأقرّت النظام اللامركزي في التنظيم الإداري العراقي الحديث، على الرغم ممّا فيه من مآخذ؛ إلّا أنَّه يحتوي على سمات جيدة يتمتع بها هذا القانون[2]، إذ أخذ على عاتقه مهمة توزيع الاختصاصات بين السلطات المحلية؛ المتمثلة: (بمجلس المحافظة، والمجلس المحلي أو مجلس القضاء[3]، والمحافظ، والقائمّقام، ومدير الناحية)؛ وفيما يخص بحثنا: فإنَّ مجلس المحافظة يتمتع بمركز قانوني هام وحيوي في نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية؛ إذ أنَّ مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة[4]، يُمارس اختصاصاته وفقًا لمبادئ اللامركزية الإدارية، استنادًا إلى نصوص الدستور، وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وأنّ لتلك الاختصاصات أثارًا في حقوق الإنسان؛ سلبًا وإيجابًا.

ثانياً: أهمية البحث:

Second: The Importance of the Study:

تبرز أهمية البحث في بيان اختصاصات مجالس المحافظات في التنظيم الإداري للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكيف تؤثر تلك الاختصاصات في حقوق الإنسان سلبًا وإيجابًا، بغية تشخيص مواطن الخلل، واقتراح الحلول لها، كونها على مساس دائم بحياة الفرد المحلي، للخروج بنتائج علّها تُسهم في تطوير نظام اللامركزية الإدارية في العراق.

ثالثاً: مشكلة البحث:

Second: The Problem of the study:

تظهر مشكلة البحث في أنَّ الواقع اليومي، والتطبيق العملي لنظام اللامركزية الإدارية فيما يخص مجالس المحافظات؛ قد كشف عن وجود خلل في التنظيم الإداري المنظم لها، فهل أنَّ ذلك الخلل ناتج عن ضعف الخبرات الإدارية للهيئات المحلية؟ وهل الخلل يكمن في نصوص الدستور؛ أم في قانون المحافظات؟ وهل كان توزيع الاختصاصات بين السلطتين الاتحادية والمحلية كان على درجة من الدقة والتنظيم؟ وهل انَّ تلك الاختصاصات الممنوحة لمجالس المحافظات كانت تصب في مصلحة الأفراد؛ أم في مصلحة الإدارة؟ وما أثر تلك الاختصاصات بشكل عام في حقوق الإنسان؟ وبناءً على ما ذكر: فإنَّ هذا البحث يحاول الإجابة عن تلك الأسئلة، وسواها التي سيتم إثارتها أثناء البحث.

رابعاً: منهج البحث:

Fourth: Research Methodology:

اعتمد هذا البحث على استخدام المنهج الوصفي والتحليلي القائم على عرض النصوص الدستورية والقانونية وتحليلها، مستعينًا بالأحكام والقرارات القضائية، مستعرضًا الآراء الفقهية، لما يتعلق بموضوع الدراسة، وبيان رأي الباحث كلما كان لذلك مبرر.

خامساً: خطة البحث:

Fifth: Research plan:

سيتم البحث في اختصاصات مجالس المحافظات وأثرها في حقوق الإنسان، في أربعة مطالب، وكما يأتي:

المطلب الاول: الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة وأثره في حقوق الإنسان

المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة وأثره في حقوق الإنسان

المطلب الثالث: الاختصاص المالي لمجلس المحافظة وأثره في حقوق الإنسان

المطلب الرابع: الاختصاص الإداري لمجلس المحافظة وأثره في حقوق الإنسان

المطلب الأول

First Requirement

الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة وأثره في حقوق الإنسان

The legislative competence of the provincial council and its impact on human rights

يختص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية، بيد أنَّ للقضاء بنوعيه: الدستوري المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا، والإداري المتمثل بمجلس الدولة موقفاً من هذا الاختصاص، وعلى ذلك سيتم بيان الاختصاص التشريعي، في الفقرات الثلاث الآتية:

أولاً: إصدار التشريعات المحلية: لقد منحت اللامركزية الإدارية الإقليمية في القانون العراقي مجالس المحافظات صلاحية إصدار تشريعات محلية، تنظم شؤونها الإدارية والمالية، شرط أن تكون تلك التشريعات متناغمة مع الدستور والقوانين الاتحادية، وعليه سيكون هناك أكثر من مستوى للتشريع في العراق، ولكل مستوى من المستويات تشريعها المحدد لها بموجب القانون[5]، ويُشترط لصدور التشريع المحلي؛ أنْ تُراعى فيه احترام قاعدة تدرج القواعد القانونية، أي: خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى، وقد نص القانون على ذلك صراحة[6]، بيدَ أنَّ النص الدستوري جاء على خلاف ذلك؛ وذلك بنصهِ على علو، وسمو قوانين الأقاليم والمحافظات على القوانين الاتحادية في حال الخلاف بينهما، في غير الاختصاصات الحصرية،[7].

وبالرجوع إلى الأسس التي يُبنى عليها الاختصاص التشريعي؛ إذ أنَّ التشريع عادةً يُناط بالسلطة التشريعية؛ التي هي إحدى السلطات الثلاث المكونة للدولة، إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية[8]، وأنَّ مجلس المحافظة لا يمارس الوظيفة التشريعية[9]، وأنَّ منح مجالس المحافظات لهذا الاختصاص؛ أنما هو بدعة تشريعية منسوجة على غير منوال[10]، لأنَّ تلك المجالس تعملُ وفقًا لمبدأ اللامركزية الإدارية، الذي بدوره لا يُبيحُ لتلك المجالس ممارسة مثل هذا الاختصاص.

ويرى الباحث: وبناءً على ما تقدم؛ بأن منح مجالس المحافظات –التي تؤدي في الأساس وظيفة إدارية – صلاحية التشريع هو: أمر خارج عن الأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية؛ إذ أنَّ مجلس المحافظة، وطبقًا لنص الدستور يمنح الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنه من إدارة شؤون المحافظة، وفقًا لمبادئ اللامركزية الإدارية[11]، وبناءً على هذا النص، قد شُرّعَ قانون المحافظات، الذي منح مجالس المحافظات صلاحية إصدار التشريعات، وكان الأولى بالمشرّع أنْ يَقصر الصلاحيات على إصدار القرارات، والتعليمات، ذات الطابع الإداري، لكي يتلاءم مع مبادئ اللامركزية الإدارية طبقًا لنص الدستور.

ومن الجدير بالذكر: أنَّ القانون قد خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق مرحلة الإصدار[12]، إذ أنَّ نص القانون اقتصر على الإصدار– الذي هو في المراحل الأخيرة للتشريع–، تاركًا تنظيم المراحل الأخرى لعملية التشريع، وأنَّ ترك تنظيم تلك الصلاحية تكون مدعاة للخلافات الفقهية والتجاذب السياسي، الذي يؤدي إلى نتائج سلبية لا تحقق الهدف الذي أنشئت من أجله تلك المجالس، وهو: تلبية احتياجات الأفراد، وتحقيق النفع العام، والذي يلقي بظلاله على حُقوق الإنسان في كافة مجالات الحياة اليومية.

ثانياً: موقف القضاء الدستوري من الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة: لم يكن موقف القضاء الدستوري بما يكفي من الحزم والوضوح في التصدي لهذا الموضوع؛ ممّا أثار جدلًا على صعيد الأوساط القانونية[13]، وتبيّن ذلك في موقف المحكمة الاتحادية العليا:

فقد أبدت المحكمة العديد من الآراء التفسيرية لما يتعلق بصلاحية مجالس المحافظات بتشريع القوانين المحلية، والغريب أنَّ أحكامها، أنَّما جاءت في غاية من الاقتضاب، والابتعاد، عن أصلِ الموضوع، وكأنَّها مترددة بين تأييد، أو معارضة لمنح مجالس المحافظات هذا الاختصاص، بل أنَّها كانت تُكثر من رد الطلبات المرفوعة لها بدعوى عدم الاختصاص[14].

ومن القرارات التفسيرية التي أصدرتها المحكمة؛ ما تضمن بأنَّ مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسنِّ القوانين المحلية، ولكن يمارس صلاحياته الإدارية والمالية الواسعة استنادًا للمادة (122/ثالثًا) من الدستور، بما يمكن المحافظة من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وفقًا لأحكام القانون الذي سيشرّع وفقًا لمقتضياتها[15]، ويتبيّن هنا موقف المحكمة المُعارض لمنح مجالس المحافظات صلاحية سن القوانين المحلية.

وأبدت المحكمة الاتحادية العليا رأيها المؤيد لتمتع مجالس المحافظات بصلاحية سن القوانين المحلية؛ وذلك بإقرارها لصلاحية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بسن القوانين الخاصة بفرض، وجباية، وإنفاق الضرائب والرسوم والغرامات والضميمة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفقًا لمبدأ اللامركزية الإدارية المنصوص عليها في الدستور[16]، وهنا يَتَّضح الموقف المؤيد لصلاحية مجالس المحافظات بسنِّ القوانين المحلية.

وفي قرار آخر أبدته المحكمة؛ فقد أشارت إلى صلاحية مجلس المحافظة بسنِّ التشريعات المحلية، لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، بيدَ أنَّها وفي عجز ذات القرار كرّرت وبعبارة مغايرة: أنَّ لمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية إصدار جميع

القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشتركة المنصوص عليها في الدستور[17]، وهناك فرق كبير بين صلاحية تشريع القوانين، وصلاحية إصدار القرارات، وأنَّ المحكمة لم تعطِ الجواب الصريح لما لا يحتمل التأويل فيما يخص هذا القرار.

ويتضح للباحث: ومن خلال القرارات السالفة الذكر؛ أنَّ المحكمة الاتحادية العليا، وفي إطار منح مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين؛ لم تّكن مستقرة في قراراتها التفسيرية تارة؛ ولم تَكُن بمستوى من الوضوح بما لا يحتمل التأويل تارة أخرى، وأنَّ السبب في تَغَيُر موقفها التفسيري يعود ربَّما إلى صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، الذي صَرَّح بحق مجلس المحافظة في إصدار التشريعات المحلية[18]، علماً أنَّ عدم استقرار أحكام القضاء، الذي يعد من أهم ضمانات الحفاظ على حُقوق الإنسان، وكذلك عدم وضوح أحكامه، خصوصًا المحكمة الاتحادية العليا، بهذا الجانب يؤدي إلى نتائج، وآثار سلبية، على أداء وسير عمل تلك المجالس، والذي يصب أثره في حُقوق الإنسان، من خلال الواجبات التي تقوم بها تلك المجالس خدمة للمجتمع المحلي.

ثالثاً: موقف مجلس الدولة من الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة: أمّا مجلس الدولة، فقد كان رأيه بمستوى من الدقّةِ، والوُضوح، لِما لا يدعُ مجالًا للشكّ والتأويل: بعدم صلاحية مجالس المحافظات لممارسة وظيفة تشريع القوانين المحلية، إذ بيّن المجلس في رأيه: أنَّ القانون يجب أنْ يستند إلى نص دستوري، وأنَّ النصوص الدستورية قد خولت الأقاليم بممارسة اختصاصات السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ولم تخول المحافظات غير المنتظمة في إقليم بممارسة هذه الصلاحية، ولم يسبق أنْ صدر قانون مستندٌ إلى قانونٍ آخر، منذ تشكيل الدولة العراقية الحديثة، وهو مخالف للمبادئ القانونية[19].

ويؤيد الباحث: ما ذهب إليه مجلس الدولة[20]، بعدمِ منحِ مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين، إذ أنَّ مجالس المحافظات تستطيع ممارسة صلاحياتها الإدارية والمالية بموجب القرارات، والتعليمات، التي تنسجم مع مبادئ اللامركزية الإدارية، المنصوص عليها في صلب النصوص الدستورية، من دون اللجوء إلى تشريع القوانين، وذلك لعدم توفر مقومات التشريع، وعدم النص على مراحل التشريع في القانون؛ مما يتعذر معها تشريع قانون ينطبق عليه معايير ومبادئ التشريع المتفق عليها، وأنَّ مصطلح التشريعات الواردة في نص القانون؛ أنَّما أُلحِقَ بعبارة: "بما يُمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية"، والمعروف أنَّ نظام اللامركزية الإدارية لا يمنح المجالس المحلية اختصاصات تشريعية[21]، وأنَّ هذا الاتجاه يستند إلى الفهم الواسع لمصطلح التشريعات الواردة في نص القانون؛ والذي يَعُدُّ كلاً من التعليمات، والأنظمة، واللوائح، جزءاً من التشريعات، وليست القوانين لوحدِها؛ فكلٌ القوانين أنَّما هي تشريعات، وليست كل التشريعات

قوانين[22]، ويُستدل على ذلك أيضًا: مما ورد في ذات القانون؛ فيما يخص النشر في الجريدة، إذ أنَّ المشرّع قد اقتصر على ذكر القرارات والأوامر، من دون أنْ يتطرق ولو على سبيل الإشارة لمصطلح القوانين[23].

ويرى الباحث: أنَّ اختصاص مجالس المحافظات في تشريع القوانين المحلية، له أثر سلبي يتعلق بأحد الحقوق المدنية والسياسية؛ ألا وهو الحق في المساواة أمام القانون[24]، المنصوص عليه في صلب الدستور، إذ أنَّ المواطنين يجب أنْ يتساوون في الالتزامات التي يفرضها القانون عليهم، استنادًا لفكرة وحدة القانون، فإذا ما صار لكلٍ محافظةٍ قانونها الخاص بها؛ فإنَّ ذلك يؤدي إلى حدوث اختلاف في الالتزامات، والآثار التي يرتبها هذا القانون عن غيره، بصورة تجعل محافظة لا تشبه محافظة أخرى، ولأنَّ المواطن ملزم بتطبيق القانون؛ فكيف إذا كان القانون مختلفاً من محافظة إلى أخرى داخل البلد الواحد، فإن ذلك يؤدي إلى عدم المساواة بين المواطنين، وخصوصًا إنَّ الدستور قد جعل الأولوية لقانون المحافظات على القانون الاتحادي في حال الخلاف بينهما، في غير الاختصاصات الحصرية، وبطبيعة الحال سوف يسمو القانون المحلي ويعلو على القانون الاتحادي، فيما يخص الاختصاصات المشتركة، وهو ما لا نَظير له في الدول التي تأخذ بنظامِ اللامركزية الإدارية، وإنَّ ممارسة مجالس المحافظات لهذا الاختصاص ليس من أسس اللامركزية الإدارية، التي ما هي إلا طريقة من طرق الإدارة، وليست شكلاً من أشكال الحكم كالفدرالية.

المطلب الثاني

Second Requirement

الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة وأثره في حقوق الإنسان

The oversight competence of the provincial council and its impact on human rights

يُعرّف مجلس المحافظة طبقًا لما ورد في القانون بأنه: "السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة"[25]، وفي سبيل تحقيق أعلى الضمانات لحماية حقوق الإنسان تجاه سلطات الإدارة، كان لابد من وجود حماية لحُقوق الأفراد في مواجهة امتيازات الإدارة المتعددة.

وتمثل الرقابة التي تمارسها مجالس المحافظات؛ إحدى تلك الدعائم الرئيسة في مواجهة سلطات الإدارة داخل حدود الوحدة الإدارية، وأن الرقابة التي تمارسها مجالس المحافظات أخذًا بمبدأ التدرج الرقابي؛ تنطوي على جانب ايجابي؛ إذ أنَّها تُخفف عن كاهل الحكومة المركزية من جهة؛ وتؤتي ثمارها بوقت أقل، كونها أقرب للجهات الخاضعة للرقابة[26]، وأنَّ المجالس المحلية لا تمارس دور الرقابة بالنيابة عن السلطات المركزية؛ و أنَّما تمارسه وفقًا لمبادئ اللامركزية الإدارية، التي مُنحت لها بموجب نصوص صريحة في الدستور والقانون،

ناهيك عن كونها هيئات محلية منتخبة مستقلة عن هذه السلطات[27]، بما يكفي للقيام بواجباتها، طبقًا لاختصاصاتها الممنوحة لها.

أمّا ما يخص الطبيعة القانونية لرقابة مجالس المحافظات؛ فمن الواضحِ أنَّ مجالس المحافظات تعمل وفقًا لمبدأ اللامركزية الإدارية المنصوص عليها في نص الدستور، وفي هذا الصدد نشير إلى أنَّ طبيعة الرقابة التي تمارسها مجالس المحافظات أنَّما هي رقابة إدارية؛ إذ أنَّ من المستبعد عدّها رقابة تشريعية، لعدم تمتعها بوصف البرلمان، ومن المسلّم به أنه لا يمكن إدراجها ضمن الرقابة القضائية[28].

وبخصوص الأدوات، أو الوسائل، التي تمارس من خلالها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصها الرقابي؛ فإن المتتّبع لنصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، لا يجدُ ما يكفي من الآليات التي يمكن لمجالس المحافظات استخدامها في سبيل ممارسة دورها الرقابي؛ إذ كان الأجدر بالمشرّع العراقي أنْ يُشير إلى تلك الأدوات، بيد أنَّ الواقع العملي قد دفع ببعض مجالس المحافظات بموجب أنظمتها الداخلية إلى استيحاء بعض تلك الأدوات المستخدمة من قبل السلطة التشريعية، والتي نص عليها في صلب الدستور[29]، وأن تلك الأدوات الرقابية هي: (السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة، التحقيق، الاستجواب، الإقالة، الحل)[30].

وتمارس مجالس المحافظات اختصاصها الرقابي على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة[31]، وذلك لضمان حسن أداء تلك الدوائر وسير أعمالها محققة الهدف الذي أنشئت من أجله، ويمارس مجلس المحافظة اختصاصًا رقابيًا ذاتيًا على أعضائه؛ إذ يمتلك مجلس المحافظة وفقًا للقانون صلاحية إقالة رئيس المجلس، أو نائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في حال تحقق أحد الأسباب المنصوص عليها في القانون[32]، وكذلك للمجلس صلاحية إنهاء العضوية لأحد أعضائه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه عند تحقق ذات الأسباب المنصوص عليها في القانون[33].

وتمارس مجالس المحافظات اختصاصًا رقابيًا آخر؛ يَتمثل باستجواب المحافظ، أو أحد نائبيه، ويعرض المستجوَب للتصويت على إقالته عند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبته في جلسة ثانية، ويُعَدُّ مقالًا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة عند تحقق أحد الأسباب المنصوص عليها في نص القانون[34].

وكذلك تمارس مجالس المحافظات اختصاصًا رقابيًا آخر؛ وذلك من خلال سلطتها التي تمكنها من إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، عند تحقق الأسباب المنصوص عليها في نص القانون[35]، ويتضح أنَّ الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات قد شمل الإعفاء من المناصب،

وانه ليس مقتصرًا على رقابة أجهزة دوائر الدولة وضمان حسن أدائها لأعمالها، بيد أنَّ الإعفاء من المناصب العليا قد استثني منه بعض الدوائر داخل المحافظة ذات الاختصاص الاتحادي[36].

وتمارس مجالس المحافظات أيضًا اختصاصًا رقابيًا يتمثل بصلاحية مجلس المحافظة في حل المجالس المحلية الأدنى بالأغلبية المطلقة، بناءً على طلب رئيس الوحدة الإدارية، وتحقق الشروط المنصوص عليها في القانون[37].

ويرى الباحث: أنَّ الاختصاص الرقابي الذي تمارسه مجالس المحافظات، المتمثل بصلاحية حلّ المجالس المحلية الأدنى، بناءً على طلب رئيس الوحدة الإدارية؛ عند تحقق أحد الشروط المنصوص عليها في القانون؛ له من الأثر الإيجابي الذي يلامس أحد الحقوق السياسية المنصوص عليه في الدستور، ألا وهو حق المشاركة في الشؤون العامة[38]، وذلك لما فيه من فسح للمجال أمام الأشخاص الأكفّاء، الذين لهم القدرة على تقديم الخدمات للوحدة الإدارية، من خلال الترشح لعضوية المجالس المحلية التي تمَّ حَلُّها، والتي أخفقت في تقديم الخدمات اللازمة للسكان المحليين، وأخلت بواجباتها، فإذا ما مورس هذا الاختصاص بكل مهنية، وحياد، فإن ذلك يؤدي إلى حسن عمل، وأداء تلك المجالس، وفيه ضمان لوصول من هو أهلٌ لتقديم أفضل الخدمات، وخصوصًا أنَّ تلك المجالس تختص باختيار رئيس الوحدة الإدارية؛ الذي يُعَدُّ أعلى موظف تنفيذي في الوحدة الإدارية، التي يرأسها[39]، وكذلك إن للمجالس المحلية الدور الكبير في تقويم أداء الدوائر التنفيذية التي تعمل داخل حدود الوحدة الإدارية التي يمثلونها، وأن كل ذلك يعود بالنفع على الأفراد المحليين، الذين يسكنون داخل الوحدة الإدارية، من حيث تقديم أفضل الخدمات، والسعي لتطوير، وتنمية الوحدات الإدارية لما يحقق العيش الكريم الذي تَكفَلُه الدولة لأفرادها، كما ورد في ضمن الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، التي تضمنها الدستور، وكفله كحق من حقوق الإنسان، والتي تسعى الدولة بما تستطيع من إمكانات إلى بلوغه[40].

وتهدف الرقابة التي تمارسها المجالس المحلية إلى رفع الكفاءة الإدارية للأجهزة التنفيذية المحلية، وتحقيق الأهداف، وحل المشكلات، وتخفيف التكاليف، وتوجيه وتقويم الأداء، ومعالجة الأخطاء، والتأكد من احترام القواعد القانونية[41]، وتهدف الرقابة كذلك إلى تحقيق وضمان مبدأ المشروعية؛ الذي يُعَدُّ من أهم الضمانات بالنسبة لحُقوق وحُريات الأفراد، وهو: الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء[42]، ومما لا شك فيه؛ أنَّ التزام الإدارة بإتباع حدود مبدأ المشروعية، يؤدي بدوره إلى حماية حُقوق الأفراد، وحُرياتهم العامة، ويُجنب الإدارة من سلوكيات التعسف والاستبداد، فإذا ما كانت هنالك رقابة محلية على مستوى المحافظة، وفعالة في مجلسها فهنا تستقيم الصلة، وتنضبط العلاقة بين الإدارة والأفراد، فيستطيع كل

منهم مباشرة نشاطه في حدود النظام القانوني للدولة، وهذا الأمر يحقق الصالح العام، ويحترم المصالح الفردية، ولا يضحي بأحدهما على حساب الآخر[43].

المطلب الثالث

Third Requirement

الاختصاص المالي لمجلس المحافظة وأثره في حقوق الإنسان

The financial jurisdiction of the provincial council and its impact on human rights

يُعَدُّ الاختصاص المالي من الاختصاصات المهمة التي تتمتع بها مجالس المحافظات؛ إذ أشار الدستور إلى هذا الاختصاص صراحة، بغية تمكين المحافظات من إدارة شؤونها وفقًا لمبدأ اللامركزية الإدارية[44].

وتمارس مجالس المحافظات اختصاصات مالية، تتمثل في: المصادقة على الموازنة المحلية، وأنَّ الموازنة المحلية لا تقل شأنًا عن الموازنة العامة؛ كونها تمثل ميزانية منطقة محلية بأكملها، وهي: جزءً من الموازنة العامة، إلّا أنَّها تكون مقصورة على النطاق الإقليمي للمحافظة[45]، وأنَّ منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية، والذمة المالية، لا يكفي بذاته لضمان استقلال هذه المجالس[46]؛ إذ يلزم لذلك أنْ يكون لها سلطة الحصول على الموارد اللازمة للنهوض بأعبائها، ومهماتها، وكذلك سلطة تحديد نفقاتها، ووضع موازنتها المستقلة الشاملة لإيراداتها، ومصروفاتها[47].

وفيما يخص مسألة إلحاق موازنة المحافظة بالموازنة العامة للدولة الفدرالية؛ فهي مسألة تنظيمية، يراد منها توحيد حسابات الدولة وخضوع عمليات تنفيذ موازنة المحافظة، لإشراف ورقابة وزارة المالية الاتحادية، فهي بذلك تراقب تنفيذ السلطة التنفيذية للمحافظة لموازنة المحافظة، كون السلطة التنفيذية المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية المركزية، وتخضع لرقابتها[48].

وتختص مجالس المحافظات بإعداد مشروع الموازنة الخاصة بمجلسها؛ لتدرج فيما بعد بالموازنة العامة للمحافظة[49]، وهنا يجب التنويه: أنَّ الموازنة التي يَعدُّها مجلس المحافظة، أنَّما هي: موازنة تشغيلية، تشمل رواتب الكوادر الوظيفية، ومكافأة أعضاء المجلس، و... ، وهنا مجلس المحافظة تارة يعد الموازنة، وتارة يصادق عليها[50].

ويختص مجلس المحافظة وفي إطار المصادقة على الموازنة العامة للمحافظة، التي تعد من قبل المحافظ[51]، بإعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الإعلام كافة (المقروءة، والمرئية، والمسموعة)، ويعقد في سبيل ذلك الندوات، والمؤتمرات، بغية مشاركة أفراد المحافظة، وكذلك منظمات المجتمع المدني، والوقوف على آرائهم[52].

ويرى الباحث: أنَّ هذا النص يأتي متناغمًا مع حق من حقوق الإنسان، ألا وهو الحق في الحصول على المعلومة، وحسنًا فعل المشرّع بإضافته لمثل هذا النص، ويُعَدُّ حق الإنسان في الحصول على المعلومة من ضمن الحقوق المدنية والسياسية[53]، وتجدر الإشارة: إلى أنَّ دستور جمهورية العراق الحالي، قد وُضع مفتقرًا لذكر هذا الحق في نصوصه؛ على الرغم من أنَّه قد نصت عليه المواثيق الدولية، وصار ملازمًا لحرية التعبير[54]، وكذلك ورد حق الإنسان في الحصول على المعلومة، في بعض الدساتير العالمية،[55]، ومن الواجب إدراج هذا الحق في نصوص الدستور، في باب الحقوق والحريات، لإسباغ الحماية الدستورية لهذا الحق، وضمان تمتع الفرد بمميزاته.

وتمتلك مجالس المحافظات صلاحية المناقلة بين أبواب الموازنة المحلية للمحافظة، على أنْ تراعي في ذلك المعايير الدستورية في توزيع الموازنة بين الاقضية والنواحي، المتمثلة: بتخصيص حصة عادلة لما يكفي لقيام كل منها بمسؤولياتها وأعبائها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها، وحاجاتها، ونسبة السكان فيها[56]، وهو ما يعود بالأثر الهام على مبدأ المساواة، الذي يُعَدُّ من أهم الضمانات الملامسة لحقوق الإنسان والذي تسعى الدولة إلى تحقيقه.

وتصادق مجالس المحافظات بالأغلبية المطلقة على الموازنة وتقوم برفعها إلى وزارة المالية الاتحادية لكي تتوحد مع الموازنة العامة للدولة الاتحادية[57]، ويختص كذلك مجلس المحافظة بقبول أو رفض التبرعات والهبات المقدمة للمحافظة[58]، ويقصد بالتبرعات والهبات: "مبالغ مالية أو عينية مقدمة من المواطنين أو المنظمات أو من الأشخاص المعنوية، إسهامًا منها في تعزيز الموارد المحلية للمجالس على مستوى المحافظات"[59].

المطلب الرابع

Fourth Requirement

الاختصاص الإداري لمجلس المحافظة وأثره في حقوق الإنسان

The administrative competence of the provincial council and its impact on human rights

تتمتع الهيئات المحلية اللامركزية في العراق بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري، وتستند الوحدات الإدارية في ممارسة صلاحياتها إلى المصادر الدستورية والقانونية[60]، إذ تستمد اختصاصاتها وصلاحياتها الإدارية من قواعد دستورية وقانونية، تمنحها اختصاصها بشكل مباشر[61]، ويختص مجلس المحافظة بجملة من الاختصاصات الإدارية تتعلق بالانتخاب، والتنظيم، والضبط، وإدارة المرافق العامة، وتقديم الخدمات.

ويختص مجلس المحافظة وفي الإطار الانتخابي بانتخاب رئيس المجلس، ونائبه[62]، كما أنَّ مجلس المحافظة يختص بانتخاب المحافظ ونائبيه، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وقد حدد القانون الآلية المتبعة في الانتخاب[63].

وفيما يخص أصحاب المناصب العليا، فإنّ مجلس المحافظة له الصلاحية بالموافقة على ترشيح أصحاب المناصب العليا في المحافظة، باختيار مرشح من بين ثلاثة أشخاص يقوم بترشيحهم المحافظ، ليرفع ترشيحهم بعد ذلك للوزير المختص للبت في الترشيح وضمن الآلية التي رسمها القانون[64]، ويتضح للباحث هنا: أن عملية اختيار أصحاب المناصب العليا في المحافظة تكون مشتركة بين ثلاث جهات هي: المحافظة من خلال الترشيح، وقبول ذلك الترشيح من قبل مجلس المحافظة، وموافقة الوزير المختص، وحسنًا فعل المشرّع بإشراكه أكثر من جهة لتعيين أصحاب المناصب العليا في الوحدات الإدارية اللامركزية؛ لضمان اختيار الأصلح لإشغالها.

ويختص مجلس المحافظة وفي المجال التنظيمي للاختصاص الإداري؛ بإقرار نظام داخلي لعمل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس[65]، ويعد إقرار النظام الداخلي لعمل مجالس المحافظات من الأولويات قبل شروع تلك المجالس بتقديم الخدمات للمواطنين، ولذلك: حدّد المشرّع مدة شهر واحد يُقَرُّ ضمنه المجلس نظامًا داخليًّا، يُحدد واجبات، ومهام كل من الرئيس، ونائبه، وأعضاء المجلس، ولجانه المختصة[66].

ومن الاختصاصات الإدارية التنظيمية لمجلس المحافظة؛ أنْ يقوم المجلس بإصدار جريدة رسمية، يَنشُر فيها كافة القرارات والأوامر الصادرة من قبله[67]، وأنَّ هذا الاختصاص يأتي متناغمًا مع إحدى الحقوق المدنية والسياسية التي يتمتع بها الإنسان؛ ألا وهو الحق في الحصـول على المعلومة– الذي أشير أليه سابقًا –، والذي يتيح للمواطنين معرفة ما يصدر عن المجالس التي انتخبوها من قرارات وأوامر.

ويختص كذلك مجلس المحافظة باختيار شعار للمحافظة، يكون دالًا على الإرث الحضاري، والموروث التاريخي؛ وقد رسَّخ دستور جمهورية العراق هذا المعنى، في باب الحقوق والحريات، بأنْ جعل الدولة راعيةً لكافة النشاطات التي تتناسب مع تاريخ العراق الحضاري والثقافي[68]، ويؤيد الباحث: الآراء التي أثنت على فعل المشرّع، بأنْ جعل اختياره من صلاحيات مجلس المحافظة؛ لأن الشعار يُمثل القيمة المعنوية، والذي يعبر عن توحيد أبناء المحافظة[69].

وتُسهم مجالس المحافظات في إنشاء المرافق العامة؛ وذلك من خلال اختصاصها في إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية، والنواحي، والقرى، وذلك بدمجها مع بعضها، أو استحداث وحدات إدارية أخرى،

أو تغيير لأسمائها ومراكزها، باقتراح من المحافظ، أو ثلث أعضاء المجلس، على أنْ يُتخذ القرار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، مع وجوب موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء تلك المجالس المعنية بالتغيير[70].

وتساهم مجالس المحافظات في إقامة المشاريع التنموية الخدمية والعمرانية من خلال تخصيص الأراضي التابعة للدولة بموافقة مجلس الوزراء، باستثناء أراضي محددة بحكم القانون، وكذلك تختص مجالس المحافظات بالموافقة على إنشاء وإقامة المشاريع الإسكانية على الأراضي المخصصة لها من قبل الوزارات[71]، ويرى الباحث: أنَّ هذا الاختصاص له أثر إيجابي على أحد الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، المنصوص عليها في صلب الدستور، ألا وهو الحق في السكن[72]، والذي تتكفل الدولة بدورها في ضمانه وتوفيره للفرد والأسرة، كأحد مقومات العيش الكريم، الذي يتوجب على الدولة بكافة مؤسساتها(المركزية، واللامركزية)، ضمان تحقيقه، إذ أنَّ مجالس المحافظة تساهم في تحقيق هذا المطلب من خلال موافقتها على إنشاء المشاريع الإسكانية، وتخصيص الأراضي اللازمة لهذا الغرض، والتي تعود بالنفع على المواطنين بما يحقق ويوفر لهم السكن الذي يؤويهم، مما يعالج بدوره من أزمة السكن والتي باتت من المعوقات التي تحول دون تحقيق التنمية، وضمان تحقيق العيش الكريم للفرد والأسرة، كما نص عليه الدستور.

وتختص مجالس المحافظات وفي مجال الضبط الإداري بالمصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من المؤسسات الأمنية المحلية عن طريق المحافظ، بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية[73]، وكذلك تختص وفي مجال الضبط الإداري أيضًا؛ بالموافقة على إعلان منع التجول في حالات تستدعي ذلك، بالتنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة، وبناءً على طلب المحافظ، ويتخذ قرار المجلس بأغلبية الثلثين[74].

وتختص مجالس المحافظات بصلاحية رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة، ويرى الباحث: أنَّ هذا الاختصاص قد تكرر ذكره في صدر فقرتين منفصلتين وردتا في مادة واحدة؛ وهذا عيب في التشريع، هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى نلاحظ أنَّ عجز ذات الفقرتين قد تعارض بعضهما مع بعض[75]، وذلك بأولوية قرار مجلس المحافظة على الوزارات والجهات المعنية الاتحادية في فقرة؛ وأيضًا وضع الخطط الإستراتيجية للتنمية بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية في فقرة أخرى، ففي أي النصين يؤخذ؟ علمًا أنَّ رسم سياسات التنمية والتخطيط العام، هي من ضمن الاختصاصات المشتركة[76]، والتي تكون الأولوية فيها للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال الخلاف بينهما، وذلك بنص الدستور، مما يعني أنّ المشرّع قد أتى بنصين متعارضين في مادة واحدة، مما يستلزم توحيد النصوص القانونية، وتوضيحها، للخروج بتنظيم إداري أكثر تكاملًا.

ويمارس مجلس المحافظة فضلًا عن الاختصاصات المذكورة سلفًا، أية اختصاصات منصوص عليها في الدستور، أو القوانين النافذة، وإنْ لم تُذكر في نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم[77]، ومن ضمن تلك الاختصاصات نذكرها على سبيل المثال لا الحصر: ما ورد في الدستور من اختصاص إنشاء الأقاليم وتكوينها[78]، إذ لم يكتف المشرّع العراقي بنص الدستور، وإنَّما بَادر بتشريع قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم[79]، الذي جاء مؤكدًا لاختصاص مجلس المحافظة في هذا الخصوص، أمّا الاختصاصات الأخرى الواردة في القوانين النافذة، منها: ما ورد في قانون الاستثمار النافذ، الذي أعطى لمجلس المحافظة الحق في الموافقة على المرشح لرئاسة هيأة استثمار المحافظة، بعدِّه من أصحاب المناصب العليا، وكذلك أعطي لمجلس المحافظة الحق في الرقابة على عمل الهيأة[80].

الخاتمـــــــة

Conclusion

من خِلال هذه البحث المتواضع يمكن إجمال مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات، والتي سيتم تناولها تباعًا، كالآتي:

الاستنتاجات:

First: Conclusions:

1. لقد راعى الدستور المواثيق الدولية، والإعلانات العالمية، التي تُعنى بحماية حُقوق الإنسان، وحُرياته العامّة؛ وذلك: من خلالِ إفراده لبابٍ أسماهُ: "باب الحقوق والحريات"، تناول فيه تفصيل أنواع الحقوق والحريات، وأسبغ عليها الحماية، وكَفَلَها لكافة الأفراد، بيد أنَّ الدستور قد وُضع مفتَقِرًا لبعضٍ من الحقوق؛ على الرَغم من أنَّها قد وردت في المواثيق الدولية، والإعلانات العالمية، كحق الإنسان في الحُصول على المعلومة؛ الذي يُمثّلُ أحد الحقوق المدنية والسياسية، والذي صار ملازمًا لحُرية التعبير.
2. تَبَنَّى الدستور والقوانين المُنبثقة عنه اللامركزية الإدارية؛ كنِظامٍ وطريقةٍ من طُرق الإدارة للمحافظات التي لم تنتظم بإقليم، واللامركزية السياسية، أو الفدرالية؛ كنِظامٍ سياسيٍ يمثلُ شكلًا من أشكال الحكم، تعمل على وفقه الأقاليم التابعة للدولة الاتحادية.
3. تُعَدُّ اللامركزية الإدارية تطبيقًا عمليًا لمعنى مساهمة الشعب في إدارة شؤونه العامة، والتي تمثل ترسيخًا للحقوق السياسية التي نص عليها الدستور.
4. هنالك خلط بين اللامركزية السياسية التي تتمتع بها الأقاليم، واللامركزية الإدارية التي تتمتع بها المحافظات، وتجسد ذلك الخلل في منح الأخيرة صلاحية تشريع القوانين؛ وهو ما أثار جدلًا فقهيًا بين الأوساط القانونية، وحتى القضائية؛ إذ كان لمجلس الدولة رأيًا مختلف عن رأي المحكمة الاتحادية، وأنَّ

هذه الصلاحية تترك آثارًا سلبية جمَّة تصب في حقوق الإنسان، من خلال القدح في حق المساواة بين أفراد المجتمع الواحد، وينتُج عن ذلك: أنْ يكونَ لكل محافظةٍ قانونها المختلف عن قانون محافظة أخرى، فإنَّ ذلك يؤدي بطبيعة الحال إلى اختلاف موازين تلك الالتزامات المفروضة على الأفراد، ممّا يُشكِّلُ قدحًا في حق المساواة الذي كفله الدستور، ناهيك عن أنَّ مجالس المحافظات غير مؤهلة لسَنِّ القوانين، وأنَّ المشرّع قد قَصَرَ الأمر على الإصدار دون المرور بالمراحل الأخرى التي يتطلبها تشريع القانون، وأنَّ مجالس المحافظات أنَّما هي مجالس إدارية، تُمارس جزءاً من الوظيفة الإدارية المناطة بالسلطة التنفيذية، وأنَّها ليست ندًّا، أو رديفًا للسلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان.

التوصيات:

Recommendation:

1. يوصي الباحث بإضافة نصوص للدستور؛ تَكفَلُ الحُقوق التي لم يتم تَناولها في بابِ الحُقوق والحُريات؛ كالحق في الحصول على المعلومة، كونه من الحُقوق التي كفلتها المواثيق الدولية والإعلانات العالمية، لضمان تَمَتُّعه بالحماية الدستورية كباقي الحقوق الأخرى.
2. يوصي الباحث المشرّع العراقي بتعديل نص المادة (2/أولًا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل، بما يجعل مجلس المحافظة السلطة الإدارية والرقابية في المحافظة، بدل التشريعية، تماشيًا مع المبادئ العامة لنظام اللامركزية الإدارية، ليكون النص على النحو الآتي: "مجلس المحافظة: هو السلطة الإدارية والرقابية في المحافظة، وله الحق في إصدار القرارات، والتعليمات، والأوامر، بما يُمكنه من إدارة شؤونها وفقًا لمبادئ اللّامركزية الإدارية، بما لا يَتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية".
3. يوصي الباحث المشرّع العراقي بإنشاء مؤسسةٍ تُعنى بتَطويرِ الأداء الإداري، لأعضاء المجالس، ورؤساء الوحدات الإدارية؛ تأخُذُ على عاتقها مُهمة التثقيف بمبادئ اللامركزية الإدارية، والتّعريف بالتشريعات المُنظمة لها، وبيان الاختصاصات الممنوحة لتلك الهيئات المحلية، للخروجِ بنتائجٍ تعودُ بالأثر الإيجابي على أداء تلك المجالس، وكذلك رؤساء الوحدات الإدارية على كافة مستويات الإدارة، وأنَّ ذلك يَصُبُّ في مصلحة الأفراد، والمجتمعات المحلية.

الهـــوامـــش

EndNotes

(1) المادة (122/ أولًا، ثانيًا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4012، في 2005/12/28.

(2) د. صداع دحام طوكان، تنازع الاختصاص الإداري في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لعام 2008، المعدل النافذ، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العام(8)، المجلد(3)، العدد(29)،آذار 2016، ص298.

(3) من الجدير بالذكر: أن مجالس النواحي قد ألغيت بموجب القانون رقم(10)لعام 2018، قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4487، في 2018/4/16، إذ جاء في نص المادة(15) منه:" تلغى نصوص المواد(3، 4، 5، 12، 14، 50) من القانون وتحذف عبارة (مجلس الناحية) أينما وردت في القانون"، وبذلك اقتصرت المجالس المحلية على مجالس الاقضية فقط، على أن يستمر عمل مجالس النواحي لحين صدور نتائج انتخابات مجالس المحافظات، طبقًا للمادة (14/ثانيًا) من القانون اعلاه.

(4) المادة (2) من القانون رقم 19 لسنة 2013، قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4284، في 5/آب/2013.

(5) أمير عبد الله احمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2014، ص33.

(6) المادة (7/ثالثًا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد4070، في 2008/3/31.

(7) المادة (115) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(8) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، ، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص71.

(9) يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2010، ص113.

(10) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 في الميزان، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2008، ص146.

(11) المادة (122/ثانيًا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(12) د. اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق –دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة–، مجلة رسالة الحقوق، العام الرابع، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، 2012، ص33.

(13) يمامة محمد حسن كشكول، أثر الصياغة التشريعية على تطبيق القوانين (دراسة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008)، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد (4)، العدد (18)، 2012، ص208.

(14) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص76.

(15) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 13/اتحادية/2007، في 2007/7/16، ذكره: د. مصدق عادل طالب، القضاء الدستوري في العراق، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2015، ص149. و سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص309.

(16) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 16/اتحادية/2008، في 2008/4/21، نشره: علاء صبري التميمي، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، مكتبة صباح، بغداد، 2009، ص246.

(17) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 25/اتحادية/2008، في 2008/6/23، ذكرته: د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص76–77.

(18) المادة(2/أولًا)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(19) الرأي الاستشاري للمجلس المرقم 2009/1972 في 2009/10/25، حول صحة قانون المولدات ذات النفع العام الصادر عن مجلس محافظة بابل رقم (2) لعام 2009، ذكرته: د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص78.

(20) حلت تسمية:(مجلس الدولة)، محل:(مجلس شورى الدولة)، بموجب نص المادة(2) من قانون مجلس الدولة رقم71 لعام2017، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4456، في 2017/8/7.

(21) قتادة صالح الصالح، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، العام الخامس، العدد الثالث، 2013، ص234.

(22) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص79.

(23) المادة (7/ثاني عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(24) المادة (14) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(25) المادة(2/أولًا)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(26) سعيد فروري غافل، مجالس الشعب المحلية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 1998، ص10.

(27) أمير عبد الله احمد عبود، مصدر سابق، ص58.

(28) انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، 2008، 136.

(29) ينظر: أمير عبد الله احمد عبود، مصدر سابق، ص65.

(30) لمزيد من التفصيل حول وسائل الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية، راجع: اسماعيل صعصاع غيدان البديري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد 1، العدد 26، العام 2012، ص123–132.

(31) المادة(7/سادسًا)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(32) المادة(7/ثانيًا)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(33) المادة(6/أولًا/4)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(34) المادة(7/ثامنًا/1)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(35) المادة(7/تاسعًا/2)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(36) راجع المادة(1/سابعًا)من القانون رقم10لعام 2018، قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، والتي وضحت من هم اصحاب المناصب العليا.

(37) المادة(20/ثالثًا/1)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(38) المادة(20)من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(39) المادة(23)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(40) المادة(30)من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(41) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص82.

(42) علي قدوري جعفر، دور الرقابة الإدارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2012، ص4.

(43) ينظر: أمير عبد الله احمد عبود، مصدر سابق، ص59.

(44) المادة (122/ثانيًا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(45) أمير عبد الله احمد عبود، مصدر سابق، ص93.

(46) علاء سليم العامري، الإدارة المحلية (مفهومها، أهدافها، أركانها)، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2007، ص22.

(47) د. احمد صقر عاشور، الإدارة العامة (مدخل بيئي مقارن)، ط1، دار النهضة العربية للطباعة، بيروت، 1979، ص492.

(48) جين ياسر حسين، موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم–دراسة مقارنة–، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، 2016، ص13.

(49) المادة(7/خامسًا/1)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(50) سهى زكي نوري، و وهج خضير عباس، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد 12، العام 2016، ص457.

(51) ويختص المحافظ بإعداد الموازنة العامة للمحافظة، وفقًا لنص المادة (31/أولًا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل.

(52) أضيف هذا الاختصاص للمادة (7/خامسًا/2/أ)، بموجب القانون رقم (10) لسنة 2018 قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(53) محمد جبار طالب، حق الحصول على المعلومات كحق من حقوق الإنسان، مجلة كلية الحقوق/جامعة النهرين، المجلد 16، العدد 1، العام 2014، ص255.

(54) المادة(2/19)من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي اعتمد، بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (2200) أ (د–21) المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر1966، والذي دخل حيز النفاذ في 23 آذار/مارس 1976، والتي تنص:"لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى يختارها".

(55) من الدساتير التي تضمنت هذا الحق: الدستور الألماني لعام 1949، والدستور السويسري لعام 2000، ودستور جمهورية جنوب افريقيا لعام 1996، ينظر: د. سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، ط1، دار دجلة، عمان، 2009، ص186–187.

(56) المادة (121/ثالثًا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(57) المادة(7/خامسًا/ب)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(58) المادة(7/سادس عشر)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(59) د. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، الإصدار الاول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص139.

(60) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014، ص159.

(61) محمود عبيد علي الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، مجلة الحقوق، المجلد 3، العدد 10، السنة 2010، ص212.

(62) المادة(7/أولًا)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(63) المادة(7/سابعًا)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(64) المادة(7/تاسعًا/1)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(65) المادة(7/رابع عشر)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(66) أمير عبد الله احمد عبود، مصدر سابق، ص116.

(67) المادة(7/ثاني عشر)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(68) المادة (35) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(69) عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام 2005 وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2018، ص151.

(70) المادة(7/حادي عشر/1)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(71) المادة(7/حادي عشر/2)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(72) المادة(30/أولًا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(73) المادة(7/عاشرًا)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(74) المادة(7/حادي عشر/4)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(75) تضمنت المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، المعدل، الفقرتين التاليتين:
رابعًا: رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد اولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الاولوية لقرار مجلس المحافظة.
خامس عشر: تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية .

(76) المادة (114/رابعًا) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(77) المادة(7/سابع عشر)من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008.

(78) المادة (119) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(79) قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لعام 2008، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4060، في 2008/2/11.

(80) المادة (5/ثانيًا–أ/ سادسًا) من قانون الاستثمار رقم 13 لعام 2007، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4031، في 2007/1/17.

المصـــــــادر

References

أولًا: الكتب:

First Books

I. د. احمد صقر عاشور، الإدارة العامة (مدخل بيئي مقارن)، ط1، دار النهضة العربية للطباعة، بيروت، 1979.

II. أمير عبد الله احمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2014.

III. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، ، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.

IV. سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.

V. د. سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، ط1، دار دجلة، عمان، 2009.

VI. علاء سليم العامري، الإدارة المحلية (مفهومها، أهدافها، أركانها)، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2007.
VII. علاء صبري التميمي، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، مكتبة صباح، بغداد، 2009.
VIII. علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014.
IX. عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام 2005 وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2018، ص151.
X. د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 في الميزان، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2008.
XI. د. مصدق عادل طالب، القضاء الدستوري في العراق، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2015.
XII. د. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، الإصدار الاول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

Second: Theses:

I. انتصار شلال مارد، الحدد القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، 2008.
II. جين ياسر حسين، موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم–دراسة مقارنة–، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، 2016.
III. سعيد فروري غافل، مجالس الشعب المحلية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 1998.
IV. علي قدوري جعفر، دور الرقابة الإدارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2012.
V. يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2010.

ثالثاً: البحوث العلمية:

Third: Scientific Research:

I. د. اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق –دراسة في تداخل

الاختصاصات والرقابة–، مجلة رسالة الحقوق، العام الرابع، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، 2012.

II. د. اسماعيل صعصاع غيدان البديري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد1، العدد26، العام 2012.

III. سهى زكي نوري، و وهج خضير عباس، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد 12، العام 2016.

IV. د. صداع دحام طوكان، تنازع الاختصاص الإداري في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لعام 2008، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العام8، المجلد3، العدد29، آذار 2016.

V. قتادة صالح الصالح، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، العام الخامس، العدد الثالث، 2013.

VI. محمد جبار طالب، حق الحصول على المعلومات كحق من حقوق الإنسان، مجلة كلية الحقوق/جامعة النهرين، المجلد 16، العدد 1، العام 2014.

VII. محمود عبيد علي الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008، مجلة الحقوق، المجلد 3، العدد 10، العام 2010.

VIII. يمامة محمد حسن كشكول، أثر الصياغة التشريعية على تطبيق القوانين (دراسة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008)، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد (4)، العدد (18)، 2012.

رابعاً: الدساتير والقوانين:

Fourth: Rules and Constitution:

I. دستور جمهورية العراق لعام 2005، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4012، في 2005/12/28.

II. قانون الاستثمار رقم 13 لعام 2007، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4031، في 2007/1/17.

III. قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لعام 2008، المنشور في جريدة

الوقائع العراقية، العدد 4060، في 2008/2/11.

IV. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد4070، في 2008/3/31.

V. قانون رقم 19 لعام 2013، قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4284، في 5/آب/2013.

VI. قانون مجلس الدولة رقم 71 لعام 2017، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4456، في 2017/8/7.

VII. قانون رقم10لعام 2018، قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4487، في 2018/4/16.

خامساً: القرارات القضائية:

Fifth: Judicial decisions:

I. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 13/اتحادية/2007، في 2007/7/16.

II. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 16/اتحادية/2008، في 2008/4/21.

III. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 25/اتحادية/2008، في 2008/6/23.