



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ميسان

كلية القانون

القيمة القانونية للتشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق

رسالة تقدم بها الطالب

عودة عدنان حسن البحراني

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف

أ.د. عامر زغير محيسن

أستاذ القانون الإداري

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(ثُمَّ جَعَلْنَاكُمْ خَلَائِفَ فِي
الْأَرْضِ مِنْ بَعْدِهِمْ لِنَنْظُرَ
كَيْفَ تَعْمَلُونَ)

(صدق الله العلي العظيم)

آية (١٤) سورة يونس

الإهداء

أن لاحت في الأفق آلام وأحزان
وبات الطريق موحش بظلمة الغفلة والنسيان
أدرتُ وجهي منادياً... العجل... العجل..
يا صاحب الزمان
تشرفتُ بالإهداء ومنك القبول
سيدي يا قائم آل محمد .

الباحث

الشكر والعرفان

من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق ...

أن كان التعبير عن الشكر والعرفان بالكلمات ،فأني أراها قضية ،وأني أعني ما أقول .بعد توفيق الله عليه ذكر ما استطعت من الأسماء الكريمة التي أفاضت من جود إبداعها وخبرتها ...الأستاذ المشرف الدكتور عامر زغير كنت كريما ورائعا ،فلم تبخل علينا لا بصغيرة ولا بكبيرة من ملاحظتك القيمة ،وقد سخرت وقتك الثمين في خدمة البحث والباحثين ،فجزاك الله عنا خير الجزاء....الدكتور رائد حمدان المالكي كنت سخياً في دعمنا ولن ترد لنا سؤال ،وقد سخرت مكتبك الشخصية تحت متناول أيدينا ،فلك الشكر والعرفانشكراً لكل أساتذتي ...شكراً لكل زملائي .

وأخيراً يحق لي أن أفخر بعائلتي... زوجتي أم عماد الدين وأبنائي، حيث كانوا أهلاً للفخر والاعتزاز...

والحمد لله رب العالمين

الباحث

المستخلص

المعروف أن العراق يتكون من ثمانية عشر محافظة، ثلاثة منها ضمن إقليم كردستان العراق، أما المحافظات الأخرى، فهي المحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي يحكمها قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. أن هذه المحافظات لا ترتبط بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب. في مركز كل محافظة يوجد مجلس محافظة يتمتع بالشخصية المعنوية، وله مالية مستقلة، وهو يمثل السلطة التشريعية والرقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، وله حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية. أثار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم جدلاً واسعاً عندما منح مجالس المحافظات سلطة إصدار تشريعات محلية وأنظمة وتعليمات، وما زال هذا الجدل قائماً، وسبب ذلك أن مجالس المحافظات تمارس اختصاصاتها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وهذا المبدأ يعني تقاسم الوظائف الإدارية وليس إصدار تشريعات. ولم يبين المشرع طبيعة تلك التشريعات، ففي الوقت الذي أجازت المحكمة الاتحادية لمجالس المحافظات سن قوانين محلية لفرض وجباية الضرائب المحلية، رفض مجلس الدولة ذلك الحق، معتبراً سن القوانين من اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية المتمثلة بمجلس النواب. من جانب آخر أعطى المشرع العراقي الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات على القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة بينهما، وبذلك أعطى قيمة قانونية للتشريعات المحلية على التشريعات الاتحادية فضلاً عن منح الحكومة الاتحادية اختصاصات حصرية وترك ما عداها للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذا أيضاً يمنح التشريع المحلي قيمة قانونية متميزة. ولم يكتفي المشرع بذلك بل جعل المساواة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات عندما أعطى حق التفويض المتبادل باتفاق الطرفين. وقد أثار انتباه الباحث موضوع إمكانية عرض مشروعات القوانين المحلية على مجلس الدولة لغرض تدقيق صياغتها لتكون متوافقة مع المنظومة التشريعية الاتحادية. ومن أجل بيان ذلك توجه الباحث إلى بعض مجالس المحافظات وإلى مجلس النواب العراقي لمعرفة ذلك، وقد تبين للباحث أن مجالس المحافظات لم تمارس هكذا عمل لمفاتيح مجلس الدولة، بينما يرى بعض أعضاء مجلس النواب، أن ذلك يحق لمجلس المحافظات ويكون رأي مجلس الدولة ملزم لها، لكنها لم تمارس هذا الحق.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
	العنوان
	القران الكريم
	الإهداء
	الشكر والعرفان
	المستخلص
	المقدمة
٤٢-٤	الفصل الأول: التعريف بالتشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات
٢٤-٦	المبحث الأول: تعريف التشريعات المحلية لمجالس المحافظات ومسوغات إصدارها
١٦-٨	المطلب الأول: تعريف التشريعات المحلية لمجالس المحافظات وتميزها عن غيرها من التشريعات
١٢-٩	الفرع الأول: معنى التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات
١٦-١٣	الفرع الثاني: تمييز التشريعات المحلية عن غيرها
٢٤-١٧	المطلب الثاني: مسوغات إصدار التشريعات المحلية وأساسها القانوني

٢٠-١٨	الفرع الأول: مسوغات إصدار التشريعات المحلية
٢٤-٢٠	الفرع الثاني: الأساس القانوني الذي استندت عليه التشريعات المحلية
٤٢-٢٥	المبحث الثاني: السلطة المختصة بالتشريعات المحلية وإجراءات إصدارها
٣٣-٢٦	المطلب الأول: السلطة المختصة بالتشريعات المحلية
٣٠-٢٧	الفرع الأول: تكوين مجالس المحافظات
٣٣-٣٠	الفرع الثاني: آلية عمل مجالس المحافظات
٣٩-٣٣	المطلب الثاني: إجراءات إصدار التشريعات المحلية
٤٢-٣٥	الفرع الأول: النظر بمشروعات القوانين
٤٢-٣٩	الفرع الثاني: الإجراءات اللاحقة على إقرار التشريع المحلي
٨٠-٤٣	الفصل الثاني: موقع التشريعات المحلية في هرم النظام القانوني العراقي
٦٣-٤٥	المبحث الأول: القوانين المحلية الصادرة في المجال المتروك لاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم
٥٤-٤٦	المطلب الأول: النطاق الدستوري لاختصاص المحافظات غير المنتظمة في إقليم
٥٠-٤٧	الفرع الأول: أسلوب توزيع الاختصاصات في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥
٥٤-٥٠	الفرع الثاني: مجال اختصاصات مجالس المحافظات بإصدار القوانين المحلية
٦٣-٥٤	المطلب الثاني: القيمة القانونية للقوانين المحلية الخاصة بالمجال المتروك للمحافظات غير المنتظمة في إقليم
٥٨-٥٦	الفرع الأول: قيمة القوانين المحلية بالنسبة إلى القوانين الصادرة في النطاق الحصري للحكومة الاتحادية
٦٣-٥٨	الفرع الثاني: قيمة القوانين الصادرة في النطاق المتروك للأقاليم والمحافظات

٨٠-٦٤	المبحث الثاني: الأنظمة والتعليمات الصادرة عن مجالس المحافظات
٧٢-٦٥	المطلب الأول: مفهوم الأنظمة والتعليمات الصادرة عن مجالس المحافظات
٦٩-٦٦	الفرع الأول: تعريف الأنظمة والتعليمات وبيان خصائصها
٧٢-٦٩	الفرع الثاني: الأساس القانوني للأنظمة والتعليمات المحلية
٨٠-٧٣	المطلب الثاني: القيمة القانونية للأنظمة والتعليمات الصادرة عن الحكومات المحلية
٧٧-٧٤	الفرع الأول: الأنظمة والتعليمات الصادرة تنفيذًا لتشريعات اتحادية
٨٠-٧٧	الفرع الثاني: الأنظمة والتعليمات الصادرة تنفيذًا لتشريعات محلية
١٢٠-٨١	الفصل الثالث: دور الرقابة في تحديد القيمة القانونية للتشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات
١٠٠-٨٢	المبحث الأول: الرقابة غير القضائية ودورها في تحديد القيمة القانونية للتشريعات المحلية
٩١-٨٣	المطلب الأول: أثر الرقابة السياسية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية
٨٨-٨٤	الفرع الأول: رقابة مجلس النواب على القيمة القانونية للتشريعات المحلية
٩١-٨٨	الفرع الثاني: رقابة الرأي العام على القيمة القانونية للتشريعات المحلية
١٠٠-٩١	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية ودورها في إبراز القيمة القانونية للتشريعات المحلية
٩٧-٩٣	الفرع الأول: رقابة الحكومة المركزية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية
١٠٠-٩٧	الفرع الثاني: رقابة المحافظ على القيمة القانونية للتشريعات المحلية
١٢٠-١٠٠	المبحث الثاني: الرقابة القضائية وأثرها في تحديد القيمة القانونية للتشريعات المحلية

١١٢-١٠٠	المطلب الأول: رقابة القضاء الدستوري على القيمة القانونية للتشريعات المحلية
١٠٨-١٠٤	الفرع الأول: رقابة المحكمة الاتحادية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية من خلال اختصاصها بالرقابة الدستورية
١١٢-١٠٨	الفرع الثاني: رقابة المحكمة الاتحادية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية من خلال اختصاصها التفسيري
١٢٠-١١٢	المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على القيمة القانونية للتشريعات المحلية
١١٧-١١٣	الفرع الأول: رقابة مجلس الدولة على القيمة القانونية للتشريعات المحلية
١٢٠-١١٧	الفرع الثاني: رقابة مجلس الدولة من خلال الاختصاص القضائي
١٢٤-١٢١	الخاتمة: نتائج وتوصيات
١٣٢-١٢٥	قائمة المصادر والمراجع
	الملاحق

مقدمة

أولاً: موضوع الدراسة:

لم تعد وظائف الدولة المعاصرة كما في السابق مقتصرة على تحقيق الأمن الخارجي والداخلي وفرض القانون، وهي الوظائف التي كان يقتضيها دورها كدولة حارسة، فان وظائف الدولة اليوم بلغت من التعقيد مبلغاً كبيراً فرض اعتماد أساليب تتسم بالمرونة والتطور تقوم على قاعدة إشراك كل مستويات السلطة في صنع القرار وتنفيذ المهام.

ومن هنا برز أسلوب اللامركزية في الحكم القائم على فكرة توزيع الوظائف كأحد أهم الأساليب التي اعتمدها الدول في القيام بوظائفها سواء على المستوى الإداري أم السياسي، ولان تطبيق هذا المبدأ في كل مستوى من مستويات السلطة يعتمد في الأساس على شكل الدولة وطبيعة نظامها الإداري، لذا فان درجة اللامركزية ونطاق توزيع الوظائف يتبع ذلك.

فوظيفة صنع القواعد العامة القانونية والتنظيمية تؤدي في ظل أسلوب اللامركزية الإدارية بشكل يختلف عن تلك الوظائف في ظل أسلوب اللامركزية السياسية، وموقف الدساتير والتشريعات متفاوت إزاء هذه المسألة ويمكن أن نتصور أشكالاً ودرجات مختلفة لتطبيق اللامركزية، خاصة حينما يبني نظام الدولة سياسته على مبدأ اللامركزية السياسية وإدارياً على مبدأ اللامركزية الإدارية ولا يحدد بشكل دقيق إطار ونطاق تطبيق كلا المبدأين.

ومثل هذا الأمر حصل في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ حيث اختلط مركز المحافظات غير المنتظمة في إقليم بمركز وموقع الأقاليم ووظائفها واختصاصاتها في علاقتها مع السلطات الاتحادية، فقد منحت من جملة الاختصاصات وظيفة تشريع القوانين المحلية والأنظمة والتعليمات لتسيير شؤونها، وهذا الأمر يدعو إلى البحث في طبيعة تلك التشريعات والقيمة القانونية لها، وهو ما ارتأينا بحثه في هذه الدراسة بعنوان ((القيمة القانونية للتشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق)).

ثانياً: أهمية الدراسة:

تكمن أهمية البحث في معرفة القيمة القانونية للتشريعات المحلية في انه يكشف عن موقع هذه التشريعات في النظام القانوني للدولة ويوضح للجهات القضائية وغيرها كيفية التعامل مع هذه التشريعات تفسيراً وتطبيقاً، فضلاً عن انه يوضح للجهات المختصة بإصدار تلك التشريعات بأهميتها وما يتطلبه من العناية بصياغتها، فضلاً عن أن البحث من شأنه أن يجيب عن التساؤل حول صحة الخيار الدستوري الذي تبناه المشرع بمنح المحافظات صلاحية التشريع.

ثالثاً: إشكالية الدراسة:

أن الكثير من المواد الدستورية التي تناولت مجالس المحافظات واختصاصاتها وطبيعة العلاقة بينها وبين السلطات الاتحادية، لكنها كانت ذات دلائل غير واضحة، ثم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ليعزز الغموض والتناقض بين ما جاء به الدستور وبين ما ورد في القانون المذكور.

أن هذا التناقض أثار مشكلة مازال الفقه والقضاء مختلف عليها، لذا يتوجب البحث في معرفة المراد من التشريع المحلي، ومعرفة قيمتها القانونية، وما هي حدود التشريعات المحلية، وكذلك معرفة جهات الرقابة على التشريعات المحلية؟ كل ذلك يستدعي الإجابة على تلك الأسئلة من خلال دور الباحث في معرفته لأهمية مشكلة البحث.

رابعاً: منهجية الدراسة:

أن الطبيعة التي يتميز بها موضوع البحث، يتطلب أن نتبع منهجية علمية تتصف بالشمول، نظراً لتعدد آراء الفقهاء وتناقض أحكام القضاء بما يخص طبيعة التشريعات المحلية، مما اقتضى اعتماد المنهج العلمي التحليلي القائم على مناقشة النصوص القانونية وتحليل آراء الفقهاء والأحكام القضائية ذات العلاقة بموضوع البحث.

رابعاً: الدراسات السابقة:

لاشك أن دراسة التشريعات المحلية أخذت حيزاً كبيراً في كثير من الرسائل والأطاريح، لكنني لم أجد من تصدى للبحث عن القيمة القانونية للتشريعات المحلية، مما شجعتني للتصدي وبحثها بما تستحق من أهمية.

خامساً: هيكلية الدراسة:

لتسهيل مهمة البحث سنقوم بتقسيم الموضوع إلى ثلاثة فصول وكالاتي:

الفصل الأول: التعريف بالتشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات، وسنبين ذلك من خلال مبحثين، المبحث الأول: تعريف التشريعات المحلية ومسوغات إصدارها، بينما سيكون المبحث الثاني حول السلطة المختصة بالتشريعات المحلية وإجراءات إصدارها .

الفصل الثاني: موقع التشريعات المحلية في هرم النظام القانوني العراقي سنقسمه إلى مبحثين، حيث خصص المبحث الأول للقوانين المحلية الصادرة في المجال المتروك لاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بينما سيكون المبحث الثاني لبيان الأنظمة والتعليمات الصادرة عن مجالس المحافظات.

الفصل الثالث: دور الرقابة في تحديد القيمة القانونية للتشريعات المحلية، وسيكون ذلك في مبحثين، الأول الرقابة غير القضائية ودورها في تحديد القيمة القانونية للتشريعات المحلية، بينما سنخصص المبحث الثاني للرقابة القضائية على التشريعات المحلية وأثرها في تحديد قيمتها القانونية.

الخاتمة: وتتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات التي تمثل ثمرة البحث، سائلين الله سبحانه وتعالى أن يجعل جهدنا في مرضاته.

والله ولي التوفيق

الفصل الأول

مفهوم التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات

شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية ومسوغات هذا الاهتمام تدخل في إطار الاتجاه إلى توسع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم^(١). أن الكثير من الدول التي تأخذ بالنظام الفيدرالي أو النظام الاتحادي أو اللامركزية الإدارية في الحكم، تسمح للحكومات المحلية وفقاً لداستيرها أو بقوانين تشريع لهذا الغرض إلى المبادرة بالاقتراح أو سن تشريعات محلية.

وهكذا منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨. المعدل، سلطة سن تشريعات محلية وأنظمة وتعليمات لإدارة الشؤون المحلية في المحافظة، لكن المشرع لم يبين ما المقصود بالتشريعات المحلية لذا اقتضت ضرورة البحث للتعرف على معنى التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات وبيان طبيعتها ومعرفة أهم الآراء التي تبحث في هذا الموضوع، وبالتأكيد فإن التشريعات تتميز عن غيرها في كونها مقيدة بقيد مكاني وموضوعي حيث نطاق سريانها هو الحدود الإدارية للمحافظة وفي الشؤون الإدارية والمالية. وهذا جعل منها صورة مختلفة تتميز بها هذه التشريعات عن غيرها من التشريعات. كذلك فإن التعريف بالتشريعات المحلية لمجالس المحافظات يقتضي الإجابة على معرفة مسوغات إصدار هذه التشريعات؟ أي أن المشرع العراقي عندما أعطى المجالس هذا الحق فلا بد أنه أراد من خلال ذلك تحقيق هدف ومصالح استوجب تحقيقها من خلال تشريع يكون أساس لمنح هذه الصلاحيات والاختصاصات التي تمارسها مجالس المحافظات. ومن الطبيعي أن تستند مجالس المحافظات على أساس رصين سواء كان دستوري أو قانوني يخولها ممارسه سلطتها التشريعية، وبدون ذلك فإن عملها سيكون مخالف للمشروعية، وبالنتيجة يكون عرضة للطعن مما يؤدي إلى أرباك عملها لذا فإن التشريعات بصورة عامة تكون على أنواع، وكذلك التشريعات المحلية تتضمن عدة أنواع، وقد تستند على نص دستوري أو نص قانوني صادر من جهة تشريعية اتحادية، ولأهمية مجالس المحافظات وباعتبار العراق دولة اتحادية، منحت مجالس المحافظات إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وهذا ما ذكر بنص صريح في دستور جمهوريه العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وضع السياسة العامة في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، ٢٠١٤،

ولم يكتفي بذلك بل انه منح مجالس المحافظات صلاحيات وصفها بالواسعة وذلك لإدارة شؤونها خاصة في الأمور الإدارية والمالية، وكل ذلك يساهم في رفع جزء من العبء الذي يقع على عاتق الحكومة الاتحادية، أن منح مجالس المحافظات إصدار تشريعات محلية يتطلب أن تمر تلك التشريعات بإجراءات أصولية، كما هو متعارف في كل التشريعات، وهذه الإجراءات تمر بعدة مراحل، مثل الاقتراح والمناقشة ومن ثم الإقرار والمصادقة عليه. أن هذه الإجراءات واضحة بالنسبة لسلطة التشريع الاتحادية، لكنها بالنسبة لمجالس المحافظات فأنها يشوبها بعض الغموض، حيث يلتبس الأمر من حيث الجهة المختصة، هل هي مجلس المحافظة أو الجهة التنفيذية المتمثلة بالمحافظ؟، أن ذلك ترك تنظيمه للأنظمة الداخلية إذ ألزم المشرع مجالس المحافظات، بأن تكون لها أنظمة داخلية. ويجب أن تكون تلك الأنظمة متوافقة مع النصوص الدستورية والقانونية، أي أن لا تخالفها مما يجعلها خارج نطاق المشروعية، أن تلك الأنظمة تختلف من مجلس محافظة لآخر، وهذا الاختلاف يمثل رؤية كل مجلس محافظة بما يجب العمل به. وأكد هناك ثقافات مختلفة بين محافظة وأخرى، وكان الأجدر أن يوضع نظام داخلي موحد ينظم عمل المجالس. ويتبادر سؤال مفاده، هل أن الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات ملزمة لمجالس الاقضية والنواحي، أم أن تلك المجالس تنفرد لنفسها بنظام داخلي خاص بها لتنظيم عملها ضمن حدودها الإدارية المحلية، ومن أجل إيضاح ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى

مبحثين:

المبحث الأول : تعريف التشريعات المحلية لمجالس المحافظات ومسوغات إصدارها.

المبحث الثاني: أنواع التشريعات المحلية وإجراءات إصدارها.

المبحث الأول

تعريف التشريعات المحلية لمجالس المحافظات ومسوغات إصدارها

إن التوصل إلى تعريف التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات ينبغي علينا أولاً أن نعرف طبيعة النظام الإداري في العراق، وهل هو يستند على مبدأ اللامركزية الإدارية وفقاً لما صرح به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، أم أنه يمزج بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية؟ وذلك من خلال منح سلطة التشريع لمجالس المحافظات، ويتبين ذلك من خلال توزيع الوظائف حيث لم يقتصر على المجال التنفيذي بل تعداه نحو منح الحكومات المحلية سلطة التشريع في المسائل المالية والإدارية، والمعروف أن الاختصاص التشريعي يكون عادة من اختصاص السلطة التشريعية، وهي إحدى السلطات الثلاثة التي تكوّن الدولة إلى جانب السلطة التنفيذية والسلطة القضائية. وهكذا تأتي أهمية تعريف التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات من حيث طبيعتها وأساسها القانوني، فهل تحمل شكل قانون أو تتخذ شكل انظمه وتعليمات؟ وماذا أراد المشرع عندما منح مجالس المحافظات حق إصدار تشريعات محليه؟ خاصة عندما ألحق ذلك بإصدار بعض الأنظمة والتعليمات، مما يدفعنا إلى ضرورة الوقوف على ذلك لمعرفة مبرراتها، وكذلك البحث في معرفه إرادة المشرع الذي منح هذه التشريعات لمجالس المحافظات، لتمارس دورها في خدمه مواطنيها بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، وان لا يتجاوز الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية. وقد يبدو أن السؤال المشروع هو هل أن منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية هي من صلب اختصاصها الممنوح لها دستورياً أو عن طريق قانون المحافظات آنف الذكر؟ أم أنه اختصاص حصلت عليه بموجب تفويض منح لها من سلطة تعلقوها؟ ومن المؤكد فأن هناك فرق بين كونه اختصاص أو ناتج عن تفويض..

من المعروف أن مجالس المحافظات تخضع لرقابة مجلس النواب حسب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١)، رغم أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين أنها لا تخضع لسيطرة أو

(١) ينظر: نص المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل (تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب)).

إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة^(١). أن النص القانوني الذي منح رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات جاء مخالفاً لنص دستوري، لكن هناك من يرى^(٢) أن قراءة النص لأول وهلة يوحي بأن المشرع منح المحافظات صلاحيات واسعة دون خضوعها للرقابة، وهذا غير ممكن فلا بد من وجود جهة تحد من التصرفات الضارة بالمصلحة الوطنية. أن العراق يأخذ بالنظام الفيدرالي، وأن هذا النظام يقتضي أن تكون السلطة فيه على مستويين اتحادي وإقليمي، وبعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ جعل السلطات على مستويات ثلاثة (اتحادي، إقليمي، محلي)، ومنح كل منهما الاختصاص التشريعي وقد أثير جدلاً مازال قائماً حول الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، وسبب هذا الجدل هو أن التعامل مع مجالس المحافظات بني على أساس اللامركزية الإدارية، لكن منح تلك المجالس حق سن التشريعات المحلية، هو الذي أثار هذا الجدل على أساس أن ذلك أدى إلى الانتقال من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية. ولغرض التعرف على مضمون هذا المبحث سنقسمه إلى مطلبين لكي نتضح لنا الرؤيا لمعرفة التشريعات المحلية حيث سيكون:

المطلب الأول: معنى التشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الثاني: مسوغات إصدار التشريعات المحلية وأساسها القانوني .

(١) ينظر: نص المادة (١٢٢/خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) خالد كاظم عوده الأبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص١٤٧.

المطلب الأول

تعريف التشريعات المحلية لمجالس المحافظات وتميزها عن غيرها من التشريعات

لم تكن التشريعات بصورة عامة على مستوى واحد من الأهمية أو من ناحية التدرج القانوني، حيث هناك التشريع الدستوري والتشريع العادي والتشريع الفرعي والذي سيتم الحديث عن ذلك بشكل تفصيلي في ثنايا هذا المطلب، وقد تثير التشريعات المحلية مزيد من الالتباس كونها غير واضحة الملامح في قبال التشريع الدستوري والتشريع العادي، وقد زاد هذا الالتباس قوة هو منحها للإدارات المحلية التي تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وعليه يستوجب التعريف بالتشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وأن التعريف بها يستدعي أن نتطرق إلى آراء أصحاب اللغة الذين تناولوا الموضوع من حيث تعريفه لغوياً، ومن المؤكد أن هناك الكثير من الآراء والأفكار بهذا الخصوص، وكذلك من ناحية التعريف اصطلاحاً فهناك وجهات نظر مختلفة تستوجب تبينها، وقد يحتاج تعريف التشريعات المحلية إيضاح أن كان المقصود بالتشريع هو القانون أو يوجد اختلاف في المعنى. وسوف نبين في حال اشترط فيها أن تكون مكتوبة أو لا، وبالتأكيد فإن الباحث سوف يظهر أو يناقش مسألة التمييز بين التشريعات المحلية وغيرها من التشريعات الأخرى، خاصة بعد أن وزع المشرع العراقي وبنصوص دستورية الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؟ وجعل بعضها حصرياً للحكومة الاتحادية وبعضها مشترك بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. إن التعريف بالتشريعات المحلية يقودنا إلى بيان بعض مضامين المطلب حيث سنقسمه إلى فرعين:

الفرع الأول: معنى التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات .

الفرع الثاني: تمييز التشريعات المحلية عن غيرها.

الفرع الأول

معنى التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات

تبين أن التشريع بصورة عامة له عدة مراتب تختلف فيما بينها، من حيث التدرج القانوني والجهة الصادر عنها ذلك التشريع، فالتشريع الدستوري يحتل المرتبة الأولى في التدرج القانوني والذي يصدر عن جهة يطلق عليها بالتأسيسية، ثم التشريع العادي الذي يكون من اختصاص السلطة التشريعية المتمثلة عادةً (بمجلس النواب)، ومن ثم التشريع الفرعي والذي يتضمن الأنظمة والتعليمات، وهناك من يطلق عليها باللوائح كما في مصر، والمعروف أنها تصدر من الجهة التنفيذية. ومن أجل إيضاح معنى التشريع لا بد لنا أن نبين معناه في اللغة، وكذلك التطرق إلى معنى التشريع اصطلاحاً.

أولاً: التشريع لغةً: حضي تعريف التشريع باهتمام أهل اللغة ومن أجل التعرف على ذلك سنقتصر على بعض التعريفات التي نجد وجود الفائدة من ذكرها حيث قال البعض (الشرع والشريعة والتشريع معناها واحد في اللغة، فهي مصدر من شرع بمعنى سن الأحكام والقواعد للناس)^(١)، وهناك من عرفه^(٢) بأنه مشترك لغوي وبين أن له عدة معاني في اللغة فقال (وضعت أسما على مورد الماء العذب للشارب) وأردف أيضاً بأنها أسما للطريق المستقيم.

ثانياً: التشريع اصطلاحاً: ويقصد به سن القواعد القانونية وإخراجها بشكل مكتوب وبألفاظ محددة، وتكون بواسطة سلطة يمنحها الدستور ذلك الاختصاص وهي في الغالب السلطة التشريعية^(٣)، حيث يرى البعض^(٤) بأنه القاعدة القانونية المكتوبة والصادرة عن سلطة عامة ذات اختصاص حيث يسمى التشريع قانوناً، كالقانون المدني، وكل قانون يصدر مكتوباً من سلطة تملك حق إصداره يسمى تشريعاً.

(١) زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر - المحقق يوسف الشيخ محمد، مختار الصحاح، الناشر المكتبة العصرية، بيروت، لم تذكر السنة، ص ٣١٨ .

(٢) أحمد بن محمد بن علي الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، ج ١، المكتبة العلمية، بيروت، لم تذكر السنة، ص ٣١٠.

(٣) د. عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص ٦٤.

(٤) د. عباس الطرف - د. جورج خربون، المدخل إلى علم القانون، نظرية القانون، نظرية الحق، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥، ص ٤٤.

وهناك من عرف العملية التشريعية ^(١) بأنها قيام السلطة المختصة في الدولة بوضع قواعد جبرية مكتوبة تنظم المجتمع، وذلك في حدود اختصاصاتها وفقاً للإجراءات الدستورية المعمول بها في الدولة وبهذا فإن التشريع هو اختصاص يلحق بالسلطة التشريعية في الدولة، والدستور هو من يبين هذه الهيئة أو السلطة التي لها حق التشريع، وطريقة مباشرتها لهذه الوظيفة^(٢). وعلية فإن المقصود بالتشريع هو مجموعة من القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية حيث تسن القواعد من قبل سلطة مختصة، وبإجراءات معينة تسبغ عليها الصفة الإلزامية لصدورها من سلطة رسمية، ولهذا تعد مصدراً من المصادر الرسمية للقاعدة القانونية^(٣). ولا يجوز النظر إلى التشريع على أنه عمل متكامل، فمهما حرص المشرع على تضمين التشريع الحلول لجميع المسائل، لا بد أن يترك مسائل دون تنظيم^(٤)، وهذا ما نراه اليوم من كثرة التعديلات على التشريعات المختلفة، بما في ذلك المطالبة بتعديل الدستور كونه قد يصبح عاجزاً عن تلبية متطلبات المرحلة الجديدة، خاصة عند بروز ثغرات كثيرة عند التطبيق.

بعد أن تعرفنا على التشريع بصورة عامة، توجب علينا بيان التشريع المحلي الصادر عن مجالس المحافظات، والذي أثار جدلاً واسعاً كون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يذكر هذا الاختصاص لمجالس المحافظات، بل نص على أن مجالس المحافظات لها صلاحيات إدارية ومالية ووصفها بالواسعة^(٥)، ولم يذكر الاختصاص التشريعي لتلك المجالس، وسنتعرف على ذلك من خلال رأي المشرع الدستوري والقانوني فضلاً عن آراء القضاء العراقي والفقهاء.

أولاً: دستور جمهورية العراق: أن الدستور لم ينص صراحة على منح مجالس المحافظات صفة تشريعية فضلاً عن إعطاء تعريف للتشريع المحلي، بل جل ما ذكرته المادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور

(١) د. السيد محمد السيد عمران، ود. نبيل إبراهيم سعد، ود. محمد حسين مطر، الأحوال العامة للقانون، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٢٠.

(٢) د. رياض القيسي، علم أصول القانون، ط ١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ٢٥٧-٢٥٨.

(٣) د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، أثراء للنشر، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢٢٠.

(٤) د. سهيل حسين الفتلاوي، المدخل لدراسة علم القانون (دراسة مقارنة)، مكتبة الذاكرة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٧٨.

(٥) ينظر: بذلك نص المادة (١٢٢/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

هو منح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية ووصفها بالواسعة، وترك أمر تنظيمها للقانون^(١)، لكنه أشار ضمناً إلى حق المحافظات في وضع قانون بصدد الاختصاصات المشتركة.

ثانياً: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم: ذكر قانون المحافظات المذكور بنص صريح بأن مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، وأردف بالنص على حقه بإصدار التشريعات المحلية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، ولم يبين طبيعة هذه التشريعات المحلية، أي لم يعطي لها تعريفاً، فهل هي قوانين محلية أو قرارات إدارية لها قوة القانون أو قرارات تنظيمية.

ثالثاً: موقف القضاء: لم يتفق القضاء العراقي على تعريف للتشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات، حيث بدت المحكمة الاتحادية العليا تناقض أحكامها بخصوص التشريعات المحلية، لكن نستطيع أن نعرف رأيها من خلال أحكامها التي أيدت بحق مجالس المحافظات بسن قوانين محلية، وسنؤجل الحديث عن تلك قراراتها في مورد لاحق. أما مجلس الدولة فقد بين بشكل صريح عدم صلاحية مجلس المحافظة بإصدار القوانين، أي عرف التشريعات المحلية بأنها لا تشمل سن قوانين. حيث بين ذلك في الرأي الإفتائي ذي العدد ١٩٧٢ في ٢٥/١٠/٢٠٠٩.

رابعاً: التعريف الفقهي: لم نجد تعريفاً فقهاً لتعريف التشريعات المحلية، بل جل اهتمامه حول معرفة المقصود بالتشريعات المحلية المذكورة في قانون المحافظات، هل هي قوانين محلية أم أنظمة وتعليمات، حيث يرى البعض^(٢) بأن لا يجوز منح مجالس المحافظات سلطة إصدار القوانين لأن ذلك الاختصاص منح لمجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم، وأن لمجالس المحافظات سلطة إصدار تشريعات محلية هي غير القوانين، أي لها إصدار أوامر وتعليمات.

وعلى مجالس المحافظات أن تمارس السلطة التشريعية المحلية وفقاً لبعض الضوابط والقيود، أي أن التشريع المحلي هو ذلك التشريع الذي يصدر عن مجالس المحافظات متقيداً بالقيود المكاني والموضوعي، أما في ما يخص القيد المكاني، فإن التشريعات المحلية يجب أن لا تتعدى الحدود الإدارية للمحافظة كونها تصدر من أجل تنظيم عمل محلي يخص أبناء المحافظة ضمن الرقعة

(١) نصت المادة (١٢٢/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق ((تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون)).

(٢) د. حنان محمد القيسي، نظم الإدارة اللامركزية ومجلس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد ١١، ٢٠٠٨، ص ١٥٧.

الجغرافية المحددة إدارياً، وبالتالي فإن أي تشريع يمتد تأثيره خارج هذا القيد يكون فقد شرط لمشروعيته، أما بالنسبة للقيد الموضوعي فإن التشريع المحلي يجب أن يتناول المواضيع ذات الأبعاد الإدارية والمالية ضمن حدود المحافظة، وبذلك فإن كل تشريع محلي لا يتقيد بذلك فإنه يخرج عن اختصاصات مجلس المحافظة التشريعي ويفقد قيمته القانونية، فضلاً عن ذلك يجب أن لا تتعارض مع النصوص الدستورية ولا مع القوانين الاتحادية، وأن لا تمس الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، بمعنى أدق أن على مجالس المحافظات أن لا تصدر تشريعات تنتقص أو تقيد إحدى الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور. ويتساءل الباحث فيما إذا أمكن إضافة قيد زمني على التشريعات المحلية، بمعنى أن الدورة الانتخابية لمجلس المحافظة تكون لمدة أربعة سنوات، وخلال هذه المدة قد أصدر مجلس المحافظة عدة تشريعات، فهل يحق لمجلس المحافظة اللاحق عدم التقيد بالتشريعات التي صدرت من المجلس السابق؟ وتعبير آخر هل يمكن اعتبار التشريعات المحلية السابقة غير ملزمة لمجلس المحافظة الجديد، وبالتالي غير ملزم بتطبيقها كونها تشريعات صدرت لمرحلة انتهت بنهاية الدورة الانتخابية السابقة ولها ظروف صدورها الخاصة بها. ويرى الباحث أن هذا القيد لا يمكن أثارته والتعامل على أساسه، كون التشريعات التي أصدرها المجلس السابق، هي تشريعات الهدف منها تنظيم الشؤون الإدارية والمالية في المحافظة، ولم تكن تشريعات طوارئ، فضلاً عن أن المخاطب بها هم أبناء المحافظة وهم عنصر ثابت ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، أما إذا كان مجلس المحافظة الجديد يرى عدم الجدوى من وجود بعض التشريعات السابقة فيمكنه إصدار تشريعات جديدة تلغى بموجبها التشريعات المعترض عليها. أن الصلاحيات التي تتمتع بها مجالس المحافظات تستمد مباشرة من قاعدة دستورية أو قانونية ومن خلالها يحدد صلاحياتها^(١). ويمكن أن نضع تعريفاً للتشريعات المحلية على إنها (تلك القواعد القانونية التي تضعها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تتعلق بمعالجة بعض الموضوعات المالية والإدارية، وينحصر سريانها بداخل الحدود الإدارية للمحافظة وتكون ذات قيمة قانونية أعلى من الأنظمة والتعليمات).

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الأسكندرية،

الفرع الثاني

تمييز التشريعات المحلية عن غيرها

أن مجالس المحافظات تتمتع بصلاحيات واسعة كفلها الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، منها حق المحافظات بإصدار التشريعات المحلية وذلك من خلال مجلس المحافظة باعتباره الجهة التشريعية والرقابية المحلية في المحافظة، وأن تكون تلك التشريعات لا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، وأن يكون نطاق تطبيقها هو الحدود الإدارية للمحافظة، بمعنى أن تلك التشريعات المحلية تكون أول ميزاتها الصفة المحلية ضمن حدود إدارية محددة، فلها أن تقوم بأجراء تغيرات إدارية على الاقضية والنواحي والقرى التابعة لها سواء كان ذلك بالدمج أو تغيير الاسم^(١).

وكذلك لمجلس المحافظة اختصاصات مالية، أي أن التشريعات المحلية تتميز بأن موضوعها أداري مالي، وسنترك تفصيل ذلك في مورد، ولكن من أجل تمييز التشريعات المحلية من غيرها، أستوجب أولاً أن نبين أنواع التشريعات:

أولاً: الدستور: ويعرف بأنه الوثيقة الأساسية التي تبين نظام الحكم في الدولة وتنظم السلطات فيها (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية)، وهو بذلك يقوم بتحديد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقة السلطات الثلاثة فيما بينها، وكذلك يحدد الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد، ولا يجوز للتشريعات الأدنى مرتبة مخالفته^(٢). وبالتأكيد فإن المواضيع التي يتناولها الدستور هي حجر الأساس في كل دولة يقوم عليها كيانها، وتكون له حصانة خاصة، ولا يجوز للتشريع العادي أو الفرعي أن يخالف أحكامه. والسلطة التي تتولى مسؤولية سن هذه الوثيقة الأساسية يطلق عليها عادة (السلطة التأسيسية الأصلية)، وأنها عندما تقوم بواجباتها فأنها تستخدم إجراءات معينة تختلف عن إجراءات إصدار القوانين العادية، وهي بذلك وبدون أدنى شك تختلف وتتميز عن غيرها من التشريعات، والتي تنتج عن سلطة جاءت ولادتها بنص دستوري واضح.

(١) ينظر: بذلك المادة (٧/ إحدى عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص٦٥.

ثانياً: **التشريع العادي**: ويعرف بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية أساساً بوضعها في حدود اختصاصها الذي بينه الدستور^(١).

ان التشريع العادي يأتي بالمرتبة الثانية بعد الدستور، وبالتالي فإن التشريع العادي يعتبر أدنى مرتبة من الدستور وأعلى مرتبة من التشريع الفرعي، والأصل لا توجد حدود للتشريع الذي يضعه البرلمان إلا ما يقيدده الدستور^(٢). ويتميز التشريع العادي عن التشريع المحلي، بأن الأول يصدر عن السلطة التشريعية الاتحادية ولم يتحدد بموضوع معين ويكون نطاقه مساحة الدولة، بينما التشريع المحلي يصدر عن سلطة محلية مخولة بنص القانون ومحددة بالأمور الإدارية والمالية، وضمن الحدود الإدارية للمحافظة. ويمكن أن يتداخل التشريع الاتحادي مع التشريع المحلي في حالة الخلاف في ممارسة المحافظات للاختصاصات المشتركة إذ يصبح قانون المحافظات ذات قيمة قانونية أعلى من قانون السلطة الاتحادية وفقاً للمادة (١١٥) من الدستور.

ثالثاً: **التشريع الفرعي**: ويعرف بالتشريع اللائحي أو اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية (الأنظمة والتعليمات) وهي عادة تصدر عن السلطة التنفيذية. ويرى الباحث أن كان المقصود بالتشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات تدخل ضمن التشريع الفرعي، فإن كانت قوانين فهي أدنى مرتبة من التشريع العادي فضلاً عن الدستور، وبما أن التشريعات الفرعية تصدر عن السلطة التنفيذية، فليس من صلاحياتها إصدار قوانين، لكن قانون المحافظات آنف الذكر منح مجالس المحافظات الصفة التشريعية، وهي بدورها مارست هذا النشاط وأصدرت قوانين محلية، قالت عنها المحكمة الاتحادية بالجواز، وسنذكر تفاصيل قرار المحكمة أعلاه في مودة.

ان تلك القوانين تتميز عن غيرها بالطابع المحلي وفي الشؤون الإدارية والمالية، وأن لا تخالف نص دستوري أو قانون اتحادي. وتعد اللوائح (الأنظمة) من الناحية الشكلية أعمالاً إدارية، لكنها تعد أعمالاً تشريعية على أساس المعيار الموضوعي لأنها تتضمن قواعد قانونية عامة. ويمكن أن نميز التشريعات المحلية عن القرارات التنظيمية للسلطة الاتحادية هو من حيث المعيار الشكلي، أي أنها

(١) د. حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية - النظرية العامة للقانون، ط٣، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٢، ص٩٤.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، معهد الدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ١٩٦٧، ص٩٨.

تصدر عن مجالس المحافظات، في حين القرارات التنظيمية تصدر عن السلطات الاتحادية، أما من الناحية الموضوعية فأنهما متشابهات.

وانطلاقاً من هذا التمييز نستطيع أن نجمل أهم الخصائص التي تتميز بها التشريعات المحلية: أولاً: نطاقها الجغرافي المحلي، أي يتحدد نطاقها ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، ويطلق عليه غالباً بالنطاق المكاني، حيث يقوم على أساس أن الشؤون المحلية التي تمثل دائرة اختصاص الحكومات المحلية وهي المصالح والمرافق التي تقع ضمن دائرة الاختصاص المكاني للحكومة المحلية، أي في إطار الحدود الجغرافية للوحدة الإدارية، وبالتالي فإن جميع المصالح الواقعة ضمن حدود المحافظات تمثل شؤون خاصة بها وتوكل إليها مهمة إدارتها. أن الاستناد إلى هذا النطاق لوحدة في تحديد شؤون الحكومات المحلية يفضي إلى نتائج غير منطقية، إذ أنه يفقد السلطات المركزية اختصاصها الداخلي، لأن إقليم الدولة مقسم داخلياً على الوحدات الإدارية، حيث تقوم كل وحدة إدارية بإدارة مصالحها ومرافقها^(١).

أن تطبيق هذا النطاق أو المعيار وجد سنداً له في بعض نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، كما دعمه الواقع الإداري من الناحية العملية، فإذا بدأنا بالواقع الإداري لعمل الحكومات المحلية كونه تسبب في الضغط على المشرع باتجاه تبني المعيار المكاني في تحديد الشؤون التي تختص بها تلك الحكومات، ومن أجل تعزيز أهمية ذلك حدى بالمشرع التوجه لتعديل قانون المحافظات لينص بشكل واضح على توسيع دائرة اختصاصات الحكومات المحلية وسلطاتها على كافة المصالح والمرافق العامة الواقعة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، أي تبني المعيار المكاني قانوناً من دون منازعة من الحكومة المركزية، لقد قضى التعديل الثاني الذي صدر بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بسلطة مجلس المحافظة في رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية، وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة^(٢).

(١) د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، دراسة لنظام الحكم وتطبيقه في العراق، ط١، مؤسسة أم أبيها، ميسان، ٢٠١٥، ص١٦٩-١٧٠.

(٢) ينظر: بذلك نص المادة (٧/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ثانياً: النطاق الموضوعي في تحديد الشؤون المحلية: يستند هذا النطاق على فكرة التميز بين المصالح المحلية الخاصة التي ينحصر الاهتمام بها أساساً من قبل الوحدة الإدارية وتمس الحاجة إليها من قبل سكانها، ويقضي أن تختص السلطات المحلية بإدارة الشؤون والمصالح ذات الصلة المحلية وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، في حين تبقى إدارة المصالح والمرافق القومية أو الوطنية للسلطات المركزية، وهنا ينبغي الإشارة إلى أن المشرع العراقي في قانون المحافظات كان يعتمد النطاق الموضوعي في تحديد نطاق سلطة مجالس المحافظات الرقابية.

ثالثاً: طبيعتها الإدارية والمالية: أن دستور جمهورية العراق قد منح مجالس المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة، تمكنها من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، وكذلك قانون المحافظات آنف الذكر، حيث جاء فيه^(١) يختص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات، ويكون نطاقها الشؤون الإدارية والمالية، فلا يجوز لتلك المجالس إصدار تشريعات عقابية تجرم أفعالاً أو تحدد عقوبات لأفعال لم يجرمها قانون العقوبات الاتحادي، كذلك لا يمكن لها أن تصدر تشريعات مدنية تنظم العلاقات التعاقدية بين أفراد المجتمع المحلي، كون القانون الاتحادي كفل ذلك^(٢).

رابعاً : ويمكن أن نضع تمييزاً بين التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات المحلية، حيث تصدر الأولى من مجلس المحافظة بصفته التشريعية ويطلق عليها القانون، بينما منحت مجالس المحافظات حق إصدار أنظمة وتعليمات بصفتها الإدارية، والأولى أعلى قيمة قانونية من الثانية.

بعد هذه الخصائص فإن جل ما تضمنه المطلب هو معرفة التشريعات المحلية وبيان معناها اللغوي والاصطلاحي ومن ثم بيان موقعها دستورياً وقانوناً، ومعرفة الرأي الفقهي والقضائي بصدد، ومن ثم تطرقنا إلى تمييز التشريعات المحلية من غيرها من التشريعات وبيان أهم الخصائص التي تميزت بها تلك التشريعات. وبيان أن ممارسة مجالس المحافظات اختصاصاتها التشريعية والرقابية أن لا تخالف نصاً دستورياً أو قانوناً اتحادياً، وأن تعمل وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية.

(١) ينظر: بذلك نص المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٧٤-٧٥.

المطلب الثاني

مسوغات إصدار التشريعات المحلية وأساسها القانوني

تختلف تطبيقات الإدارة باختلاف الدول، فنجد أن هناك دول تميل إلى المركزية وما ينتج عن ذلك من تقييد الصلاحيات الممنوحة للتنظيمات والوحدات المحلية، في حين نجد في المقابل أن هناك بلدان أخرى تتجه ممارساتها الإدارية صوب اللامركزية التي تعطي التنظيمات والوحدات المحلية مجالاً واسعاً في إدارة شؤونها، ويرجع سبب هذا الاختلاف إلى أن كل دولة تطبق الأسلوب الإداري الملائم لظروفها الجغرافية والسياسية والاجتماعية، فالإدارة المحلية تحتل مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي، وتتميز بانها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب^(١).

أما تطبيق نظام اللامركزية على مستوى المحافظات العراقية فقد جاء حديثاً بصورته السياسية والإدارية، فعلى الرغم من منح الحكومات السابقة التي توالى على حكم العراق منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ وحتى ما قبل عام ٢٠٠٣ اللامركزية الإدارية إلى المحافظات أو حتى الحكم الذاتي في إقليم كردستان، إلا أن الصلاحيات السياسية والإدارية لم تكن ممنوحة بالمقدار الممنوح حالياً في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أو في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إذ تم منح المحافظات العراقية حق إصدار التشريعات المحلية، و صنع السياسة العامة على المستوى المحلي، على أن لا يتعدى التشريع وضع السياسة العامة ضمن الحدود الجغرافية والإدارية للمحافظة^(٢)، إنما منحت مجالس المحافظات الصفة التشريعية المحلية والرقابية لم يأتي ارتباطاً، بل له مسوغات استدعت الضرورة لمنح مجالس المحافظات هذه الصلاحيات، وأن هذه المسوغات أصبحت من ضروريات الحكومات المحلية وهي من متبنيات الأنظمة ذات الطبيعة الاتحادية، حيث تبدو اللامركزية الإدارية بأنها هي الحل، لقدرتها على مواجهة احتمال استئثار وطغيان السلطة المركزية. ومن أجل بيان مضامين المطلب تم تقسيمه إلى فرعين:

الفرع الأول: مسوغات إصدار التشريعات المحلية.

الفرع الثاني: أساس التشريعات المحلية.

(١) محمد طالب عبد، اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠، ص ٣٥.

(٢) علي عبد الرزاق الخفاجي، مصدر سابق، ص ١١.

الفرع الأول

مسوغات إصدار التشريعات المحلية

سبق القول بأن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد منح مجالس المحافظات حق إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات، وذلك من خلال نص المادة (٧/ ثالثاً) من القانون المذكور. حيث هناك مسوغات شجعت المشرع على منح مجالس المحافظات هذا الحق، رغم إنها تدار وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وليس اللامركزية السياسية؟ ويمكن التعرف على تلك المسوغات بعد أن نبين أنها نتاج شكل الدولة الاتحادية، أو تعدد مستويات الحكم في الدولة الاتحادية، أو لغرض وضع المساواة بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؟ فضلاً عن ذلك الحاجة إلى الاستقلال الإداري والمالي للمحافظات. وسنبين مضامين تلك المسوغات من خلال ما ورد ذكره في التشريعات العراقية سواء كانت في الوثيقة الدستورية أو في التشريع العادي.

أولاً: دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي تبنى النظام الاتحادي بموجب المادة الأولى منه والتي جاء فيها ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة.....))، ولم يكتفي بذلك بل توسع في جعل عدة مستويات للسلطة ضمن دائرة النظام الاتحادي، هذا ما جاءت به المادة (١١٦) من الدستور^(١) والتي بينت تركيبة النظام الاتحادي، حيث أضافت إلى جانب العاصمة والأقاليم المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بالإضافة إلى الإدارات المحلية، وبهذا عدت المحافظات وحدات اتحادية، ولم يكتفي بذلك بل جعل لها تمثيل في مجلس الاتحاد^(٢)، وكذلك جعل مساواتها مع الأقاليم في توزيع الاختصاصات^(٣)، وكأن المشرع أراد أن يعطي مسوغات إصدار التشريعات المحلية لمجالس المحافظات باعتبارها إحدى مستويات الحكم الاتحادي، إضافةً إلى السلطة الاتحادية التي تستأثر بحكم العاصمة، مضافاً إلى ذلك الاختصاصات الحصرية سواء كانت على الصعيد الخارجي أو الداخلي.

(١) نصت المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق على ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)).

(٢) ينظر: بذلك نص المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: بذلك نص المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

أن جعل المحافظات وحدات اتحادية وفي بعض الأحيان مساواتها مع الأقاليم، تعطي المسوغ لحقها في إصدار تشريعات محلية، وهناك المزيد من القرائن التي تبين إن الدستور جعل من المحافظات غير المنتظمة في إقليم في هذا الموقع، ومن هذه القرائن حق التمثيل في مجلس الاتحاد، وجعلها طرفاً في تقسيم الاختصاصات في الدولة، مضافاً إلى مساواة هيئاتها بالحكومة الاتحادية ومنحها استقلال كبير في مواجهتها، كما ورد في المادة (١٢٣) من الدستور^(١) والتي أجازت التفويض المتبادل للسلطات، والاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، حيث عرف التفويض أن يكون من الأعلى إلى الأدنى.

ثانياً: أراد الدستور تأهيل المحافظات غير المنتظمة في إقليم وتشجيعها على الإسراع في تكوين الأقاليم أو لأسباب أخرى كمواجهة صعوبات تكوين الأقاليم وآلياتها المعقدة^(٢). ويرى البعض^(٣) أن تركيبة النظام الاتحادي ينبغي أن تقتصر على الأقاليم كونها وحدها من تتقاسم السلطة مع الاتحاد، وكذلك تتمتع باستقلال دستوري، يتبين ذلك من خلال حرية تنظيمها الداخلي، وكذلك من خلال ممارستها لسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية .

ثالثاً: من مسوغات التشريعات المحلية هي حاجة مجالس المحافظات لتنظيم وظيفة الضبط الإداري حفظاً للنظام العام بتشريعات محلية تصدرها، أو بناءً على قانون اتحادي يخولها ذلك كما هو الحال بالنسبة لفرض حظر التجوال التي تملك إقراره استناداً إلى قانون المحافظات الذي خولها تلك الصلاحية^(٤)، ولكن في هكذا حالات ينبغي أن لا يمس التشريع المحلي المقيد للحق أو الحرية أصل هذا الحق وجوهرة بمنعه بشكل مطلق، وأن لا يتعلق بتنظيم أمور هي من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، كحفظ الأمن وأمن الأمور ليس من الاختصاصات الحصرية كحفظ السكينة العامة.

رابعاً: من مسوغات إصدار التشريعات المحلية هو التأكيد على أن السيادة للشعب انطلاقاً من (فكرة الديمقراطية) على المستوى المحلي، لأن التشريع والقانون تعبير عن سيادة الشعب، ومنح المجالس

(١) جاء في نص المادة (١٢٣) من الدستور ((يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون)).

(٢) ينظر: بذلك نص المادة (١١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٠٧.

(٤) ينظر: بذلك نص المادة (٧/أحد عشر/ثانياً-٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة

المحلية سلطة إصدار التشريع المحلي تأكيد لتلك السيادة، وأن الجمهور الذي صوت لأعضاء مجلس المحافظة كان ينتظر منهم أن يقوموا بواجباتهم التشريعية في سن تشريعات محلية تستجيب لاستحقاقاتهم في حدود المحافظة.

خامساً: أن الدستور وقانون المحافظات قد منح مجالس المحافظات صلاحيات إدارية ومالية وأن الحصول على الموارد المالية من خلال الضرائب والرسوم وغيرها لا يتم إلا من خلال تشريع يصدر بخصوص ذلك، لذا أصبح لزاماً على مجالس المحافظات أن تصدر تلك التشريعات للحصول على الموارد المالية لتنفيذ برنامجها لغرض تقديم الخدمات لمواطني المحافظة.

سادساً: وكذلك من المسوغات هو حق مجلس المحافظة في رسم السياسة العامة للمحافظة، وهذا يحتاج إلى إصدار تشريع محلي ينظم ذلك من خلال تحديد أولوياتها والتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية. ويرى الباحث أن التفاوت الطبقي بين محافظة وأخرى يستوجب تنوع التشريعات المحلية، حيث هناك مدن يغلب عليها الجانب الاقتصادي والتجاري تحتاج إلى تشريعات تواكب هذا الجانب، وهناك محافظات يغلب عليها تعدد مكوناتها المجتمعية، مما يدعو المشرع أخذ ذلك بعين الاعتبار، وهكذا بالنسبة للمحافظات المقدسة التي يغلب عليها الطابع الديني والسياحي.

وبعض المحافظات تعاني من نسبة المحرومية وارتفاع نسبة الفقر، فلها مسوغاتها الخاصة بإصدار تشريعات محلية. وأخيراً فأن مجالس المحافظات هي الأقرب لحاجات الأفراد ومعرفتها التفصيلية بها، وهي مطالبة بتلبية الحاجات العامة وتقديم الخدمات، وهي من صلب مسؤولياتها، وبالتأكيد تحتاج إلى سن تشريعات محلية لممارسة تلك المسؤولية.

الفرع الثاني

أساس التشريعات المحلية

إن منح مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الاختصاص التشريعي أثار العديد من الإشكالات التي أفرزت اختلافاً فقهيًا، وأيضاً تباينت آراء المحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة بهذا الخصوص حيث نرى ذلك واضحاً من خلال العديد من الآراء الإفتائية.

أولاً: الأساس الدستوري للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات: ينص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بشكل واضح وصريح على حق مجالس المحافظات بإدارة شؤونها الإدارية والمالية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ووصفها (بالواسعة)^(١).

ويظهر من خلال ما أشار إليه المشرع الدستوري من صلاحيات إدارية ومالية واسعة، إنما جاء تأكيداً للنهج الذي اتخذه في توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية من جهة وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى، حيث حدد المشرع الدستوري اختصاص السلطات الاتحادية في المادة (١١٠)^(٢) من دستور جمهورية العراق، وأورد مجموعة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات في الأقاليم والمحافظات في المواد (١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور، وكذلك ما أشار إليه في صدر المادة (١١٥) من الدستور إلى أن كل اختصاص آخ لا يدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بينما الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والإقليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما. وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة لصياغة هذه المادة وما أرسته من قواعد غير مألوفة، إلا أنها تضمنت إشارة واضحة للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات عندما قضت بأولوية القوانين التي تسن عن طريق الأقاليم والمحافظات، وبذلك فإن الأساس الدستوري لمنح الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات بات واضحاً بلا شك.

ثانياً: الأساس القانوني للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات: أحال دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢) من الدستور إلى السلطة التشريعية سن قانون ينظم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة الممنوحة دستورياً للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بما يمكنها من إدارة شؤونها المحلية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، واستناداً للمادة المذكورة صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٣)، ليمنح مجالس المحافظات جملة من

(١) ينظر: بذلك المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: بذلك المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ بعد مضي المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (١٣٨/خامساً/أ) من الدستور ونشر في العدد ٤٠٧٠ من جريدة الوقائع العراقية بتاريخ ٢٠٠٨/٣/٣١.

الاختصاصات أبرزها سن التشريعات المحلية، وذلك عندما وصفت المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات، مجالس المحافظات بأنها ((.... أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة.....))، هذا ولم يكن المشرع دقيقاً في وصفه مجلس المحافظة بأنه (أعلى) سلطة تشريعية في المحافظة كونه المجلس المحلي الوحيد الذي منح صلاحيات التشريع المحلي دون المجالس المحلية الأخرى، وهكذا ما أدركه المشرع في التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١)، فقد عدل عن الوصف أعلاه بإلغاء نص المادة (٢/أولاً) واستبداله بنص جديد مفاده ((مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، وله حق إصدار التشريعات المحلية.....))، كما تؤكد الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات آنف الذكر والتي نصت على ((يختص مجلس المحافظة بما يلي، ثالثاً: إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات.....))، ورغم صراحة النصوص الدستورية والقانونية المبينة أعلاه في منح مجالس المحافظات صلاحيات سن التشريعات المحلية، فقد أنكر البعض^(٢) على هذه المجالس إمكانية إصدار تشريعات محلية لغياب النص الدستوري الذي تستند إليه في ممارستها لهذا الاختصاص بقولهم عدم وجود نص دستوري يعترف صراحةً أن مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية، عدا الإشارة الضمنية التي ذكرتها المادة (١١٥) من الدستور، وهو لا يرتقي إلى المستوى الذي يمكن معه الإقرار لمجلس المحافظة بممارسة اختصاص التشريع.

وهناك من يرى^(٣) أن أحكام المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور والتي منحت المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة ولم تمنحها صلاحيات التشريع كونها تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، والذي يقضي باقتسام الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الاتحادية والهيئات اللامركزية الإقليمية كانت أم محلية، وأيضاً في هذا الاتجاه ذهب رأي آخر^(٤) إلى عدم جواز

(١) قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ وتم نشره في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٨٤ في ٥/٨/٢٠١٣.

(٢) د. سامي حسن نجم، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة ٢٠١٤، ص ٣٠٨.

(٣) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، العدد ١١، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٤٦.

(٤) د. حنان القيسي، نظام اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، العدد ١١، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٥٨.

منح مجلس المحافظة سلطة تشريع القوانين، إذ يدخل ذلك ضمن اختصاص مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم، ولا يملك مجلس المحافظة إلا إصدار تشريعات من غير القوانين، فله إصدار أوامر وبيانات وتعليمات.

ويرى الباحث أن الحجج التي طرحت يمكن مناقشتها من خلال استقراء النصوص الدستورية التي تناولت هذا الموضوع، حيث أكدت المادة (١١٥) من الدستور فيما يخص الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات في حال الخلاف ومن خلال نظرة بسيطة لمضمون تلك المادة نجد أن المشرع قد جعل المحافظات بموازاة الأقاليم، وبما أن الأقاليم منحت سلطة التشريع بإصدار القوانين، فيمكن أن يكون ذلك من حق المحافظات. أما لو تحرينا عن مضمون المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور لوجدنا أن ذكر منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية ووصفها بالواسعة لم تكن اعتباطاً، بل لابد للمشرع أراد أن يثبت حقا للمحافظات، وان يجعل لها مركزا مساويا لمركز الأقاليم. لقد دفع هذا الأمر القضاء العراقي ومن خلال المحكمة الاتحادية العليا إلى محاولة إزالة التعارض ورفع التناقض بين نصوص الدستور المتعلقة بهذا الموضوع، وقد أتبعنا طريقة الجمع بين النصوص والأخذ بالقدر المتقنين والمشارك بينها وحق الأولوية في التطبيق التي لا تعارض سلطة مجلس النواب في التشريع، هذا من جانب ومن جانب آخر أخذت من نص المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور تحديدها لصلاحيات المحافظات بالجوانب الإدارية والمالية، وأن يكون ذلك وفقا لمبدأ اللامركزية الإدارية^(١).

لم يمضي وقت كثير على نفاذ قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، حتى جاء قرار المحكمة الاتحادية بهذا الشأن، حيث جاء في قرارها المرقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) والذي كان مضمونه يؤيد اتجاهها للجمع بين نص المادتين (١٢٢، ١١٥) من الدستور، حيث اعتبرت فرض الضرائب وجبايتها وإنفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي أشارت إليها المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق، حيث اعتبرت سن القوانين الخاصة بالضرائب وجبايتها وإنفاقها من حق مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك بالنسبة لسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة لغرض إدارة شؤونها المحلية وفقا لمبدأ

(١) د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، دراسة لنظام الحكم وتطبيقه في العراق في ضوء أحكام دستور ٢٠٠٥ وأحكام قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ط١، مؤسسة أم أبيها، ٢٠١٥، ص ١٨٤.

اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الأولوية في التطبيق^(١). ومن خلال ما سلف ذكره في هذا المطلب تبين وضوح مسوغات إصدار التشريعات المحلية، وهي في جوهرها إدارة شؤون المحافظة الإدارية والمالية لتلبية حاجات الأفراد فيها، باعتبار مجالس المحافظات هي وليدة رغبة المواطن الذي انتخبها لتكون ممثلة له. أما من ناحية أساس وجودها فأن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منحها الوجود الدستوري في الدولة العراقية وحدد موقعها القانوني إلى جانب الحكومة الاتحادية والأقاليم، وذكر ذلك في أكثر من مادة تم ذكرها، ولم يكتفي بذلك، بل ترك للمشرع سن قانون ينظم عملها، وهكذا فعل المشرع العراقي عندما أصدر القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي منح صراحة حق مجالس المحافظات بإصدار تشريعات محلية.

(١) ينظر: نص قرار المحكمة الاتحادية (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) الذي صدر بناءً على طلب تفسيري تقدم به مجلس محافظة النجف بموجب كتابه المرقم ١٢٥٦/٤ في ٢٦/٣/٢٠٠٨، غير منشور.

المبحث الثاني

السلطة المختصة بالتشريعات المحلية وإجراءات إصدارها

بين المشرع العراقي من خلال قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل تكوين وتركيب الحكومات المحلية في العراق وبين هيئاتها الرئيسية، حيث بين مجالس الوحدات الإدارية التي تشمل مجالس المحافظات والمجالس المحلية التي أصبحت تقتصر على مجالس الاقضية بعد إلغاء مجالس النواحي بموجب قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨. ويعتبر مجلس المحافظة ذات أهمية كبيرة، وذلك لمركزة القانوني المتميز وصلاحياته الواسعة مقارنة لبقية المجالس المحلية، فقد عرفه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بأنه السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة ولم يعطي هذا الوصف لغيره، وكذلك منحه سلطة إصدار التشريعات المحلية التي تعتبر صلاحيات جديدة للإدارات المحلية، ولم يكتفي بذلك بل منحه الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وأيضاً جعله لا يخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، لكنه يخضع لرقابة مجلس النواب^(١). وبما أن مجلس المحافظة سلطة تشريعية، فإن التشريعات التي يصدرها المجلس لا بد أنها تمر بمراحل عدة حتى تصبح نافذة، لكن السؤال هل أن المشرع بين المراحل التي يمر بها التشريع أم ترك أمرها للنظام الداخلي لمجالس المحافظات؟ ولبيان تفصيل ذلك ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول:- السلطة المختصة بالتشريعات المحلية.

المطلب الثاني:- إجراءات إصدار التشريعات المحلية.

(١) ينظر: نص المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور، وكذلك المادة (٢/ثانياً)، والمادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المطلب الأول

السلطة المختصة بالتشريعات المحلية

بين المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل تركيبة الحكومات المحلية وهيئاتها الرئيسية، فنص في المادة (١/حادي عشر) على ذلك بعبارة تنقصها الدقة في صياغتها على أن الحكومات المحلية هي (المجالس والوحدات الإدارية)^(١) وذلك يعني أن مجالس الوحدات الإدارية تشمل مجالس المحافظات والمجالس المحلية للأقضية والنواحي، ويحوز مجلس المحافظة أهمية أكبر بالنسبة لبقية المجالس نتيجة لمركزه القانوني المتميز وصلاحياته الواسعة ، ويتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثله رئيسه أو من يخوله، ومع ذلك فهو يخضع لرقابة مجلس النواب. ولكي تمارس مجالس المحافظات دورها التشريعي والرقابي لابد لها من تكوين خاص من حيث عدد الأعضاء وشروط العضوية في المجالس، وذلك لخطورة الدور المناط بها.

أما في موضوع النسبة العددية لعدد أعضاء المجالس تختلف بين محافظة وأخرى حسب النسبة السكانية، وقد شهدت قوانين الانتخابات لمجالس المحافظات عدت تعديلات شملت جوانب مهمة سيتم التعرض لها خلال هذا المطلب.

لاشك أن تجربة مجالس المحافظات تبقى تجربة حديثة، وجاءت بعد تركة ثقيلة سببها الأنظمة التي تعاقبت على حكم العراق، وحتى الصراع السياسي ترك أثره على اختيار أنظمة انتخابية ملائمة للواقع العراقي، فضلاً عن تعدد الطيف السياسي الذي أخذ يتحكم بطبيعة القوانين المكونة لمجالس المحافظات. لكن ذلك لم يستمر بسبب الرغبة الجماهيرية برغد مجالس المحافظات بطاقات شابة ووجود مهارات ومؤهلات علمية فرضتها المستجدات على الساحة العراقية، هي التي دعت إلى تعديل قانون الانتخاب لكي يستجيب لمتطلبات المرحلة الحالية.

إذا كان مجلس النواب العراقي يمثل الجهة التشريعية الاتحادية، فأن مجالس المحافظات تمثل الجهة التشريعية المحلية في المحافظات، وهذا واضح من خلال الصلاحيات التي منحت للمجالس

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ١١٩.

مجالس المحافظات) من قبل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وعندما يكون الحديث عن تكوين مجالس المحافظات التي هي نتاج عملية انتخابية جاءت نتيجة انتخابات نظمت طبيعتها بقانون عدل أكثر من مرة كما ذكرنا، وسنبين ذلك في ثنايا هذا المطلب، وكذلك مدى تأثير عملية تقليص عدد أعضاء مجالس المحافظات على عملية التشريع المحلي، ومدى تأثير ذلك على دورهم في تقديم الخدمات للمواطنين ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، أن تقليص عدد أعضاء المجالس وكذلك تخفيض سن الترشيح سيكون له تأثير مالي فضلاً عن زج دماء شابة قد يكون عامل مساعد في عملية التشريع المحلي وتنفيذ البرنامج ضمن حدود المحافظة.. أما عن آلية عمل المجالس فبعضها نص عليها قانون المحافظات بشكل صريح وبعضها بينها الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات، وكذلك دور اللجان في آلية عمل المجالس، ويرى الباحث أن طبيعة تكوين مجالس المحافظات وآلية عملها يفترض أن تكون وسائل للانتقال مستقبلاً للانتقال لمرحلة تكوين الأقاليم.

ومن أجل بيان تركيبة وتكوين مجالس المحافظات وآلية عملها حيث سنقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول :- تكوين مجالس المحافظات .

الفرع الثاني:- آلية عمل مجالس المحافظات.

الفرع الأول

تكوين مجالس المحافظات

وضع المشرع العراقي معياراً يعتمد رقماً عددياً لتحديد عدد أعضاء كل مجلس من مجالس المحافظات، والمعيار في الاختيار هو الانتخاب، ولم يعتمد المشرع العراقي طريقة الاختيار ولو لبعض أعضاء المجالس. وتأكيداً لذلك بين دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وفي المادة (١٢٢) /رابعاً) من الدستور التي نصت على ((ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما))، وبناءً على ذلك صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة

٢٠٠٨ المعدل وحدد عدد مقاعد كل مجلس^(١)، ومن ثم توالت قوانين انتخابات المجالس المحلية وتعديلاتها، حيث صدر قانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ ثم ألغي وصدر قانون جديد باسم قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨. وهناك من يرى^(٢) أنه مع طريقة اختيار بعض الأعضاء عن طريق التعيين، ويبرر ذلك هو لغرض ضمان وجود عناصر كفوءة من ذوي الاختصاص القانوني والمالي، ولغرض رفد تلك المجالس بالكفاءات التي تعينها في ممارسة مهامها. وبسبب اختلاف وجهات النظر تعرض القانون المذكور للتعديل أكثر من مرة. وبخصوص التعديل الأول لقانون انتخابات مجالس المحافظات الذي كان يتكون من ٥٢ مادة ووصل عدد التعديلات على المواد إلى ٢٢ تعديل مع إضافة بعض مواد جديدة وحذف البعض الآخر، علماً بأن الحكومة قدمت رأيها بما يجب تعديله لكن لم يؤخذ بأغلبها بل اخذ بمقترحات لجنتي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن التعديلات المهمة التي طرحت هو تنزيل سن الترشيح إلى ٢٥ سنة، وكذلك تخفيض حملة شهادة الإعدادية والدبلوم إلى ٢٠% ضمن القائمة الانتخابية، والمتبقي يشترط أن يكون المرشح حاملاً لشهادة البكالوريوس أو ما يعادلها، وكذلك من التعديلات المهمة هو تقليص أعضاء مجلس المحافظة لعشرة مقاعد لكل مليون ناخب، ويضاف لها مقعد لكل ٢٠٠,٠٠٠ نسمة للمحافظة، ويعتبر ذلك بحد ذاته منجزاً مهم في تخفيض إنفاق الموارد المالية للدولة كما موضح في الملحق رقم (١).

أن الأسلوب الذي تبناه المشرع في تشكيل مجالس المحافظات يبين طبيعة النظام الديمقراطي الذي يمثل الواقع السياسي في العراق، ونستطيع أن نعبر عن واقع مجالس المحافظات كأنها برلمان مصغر. ومثلما هناك شروط يجب أن تتوفر بأعضاء مجلس النواب، فإن المشرع العراقي وضع شروط وبين إجراءات انتخاب أعضاء مجالس المحافظات، ومن هذه الشروط التي أوجبها المشرع أن تتوفر في المرشح أن يكون عراقياً كاملاً الأهلية، أما بالنسبة للعمر والشهادة الأكاديمية فأصبحت عرضة للتغيير بموجب التعديلات التي ذكرناها آنفاً، ويبدو أنها تأثرت بالخلافات السياسية، وكذلك من الشروط أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك، وأن لا يكون قد حكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، ولكون المرشح يعمل ضمن دائرة المحافظة لذا أشرط عليه أن يكون من أبناء المحافظة حسب سجل

(١) ينظر: بذلك نص المادة (٣/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ١٦٠.

الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر وهناك عدة شروط بينها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١).

أما فيما يخص إجراءات الترشيح والانتخاب فلم يغفل عنها المشرع فقد بينها في قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ الذي عدل أكثر من مرة، حيث عهد إلى مفوضية مستقلة للانتخابات (مكونة من عدة قضاة حسب آخر تعديل)^(٢) أمر تنظيم والإشراف على عملية الترشيح وإجراءات الانتخاب، حيث أصبح التقسيم الإداري معياراً لتحديد الدوائر الانتخابية، وجعل المحافظة وحدة إدارية واحدة لكن هذا التقسيم لم يكن مقبولاً جماهيرياً فأصبح التوجه إلى جعل المحافظة عدة دوائر لضمان صوت الناخب ومن يمثله، ولتحقيق هذا المطلب تم إدخال التقنية الحديثة (الانتخاب البيومترى)، وكذلك ضمان نسبة النساء وبعض المكونات كما أوضحنا ذلك في الملحق رقم (١)، وقد جاء في قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ ينص على أن يكون المرشح حاملاً لشهادة البكالوريوس أو ما يعادلها، وكذلك أضاف مقاعد لعدد من المكونات.

أما طبيعة النظام الانتخابي المعتمد فلم يعتمد نظام ثابت بل يتغير مع كل دورة انتخابية، وهذه من الإشكاليات التي تؤخذ على سلطة التشريع التي أصبحت عرضة للنقد بسبب إنها أصبحت تعمق الخلاف بين الكتل السياسية ورغبة الجمهور. ويرى الباحث أن يتم الاتفاق على آلية يعمل بموجبها في عدة دورات الغرض منها معرفة سلبيات وإيجابيات أجهزة العد والفرز، وأن تعدد أنظمة الانتخابات تكون سلبياتها أكثر من إيجابياتها.

سنوات تقييمية تبدأ من أول جلسة لها^(٣)، ولم يأخذ المشرع بأسلوب التجديد الجزئي المعمول بها في بعض الأنظمة، ويرى الباحث أن فترة أربع سنوات فترة مناسبة للشخص المنتخب ليثبت جدارته في تقديم أفضل ما يمكن لناخبيه، وكذلك بالنسبة للناخب يستطيع تقييم جهود عضو المجلس خلال هذه الفترة. وهناك من يرى^(٤) ضرورة تحديد عدد المرات التي يسمح فيها لأعضاء المجالس الترشيح

(١) ينظر: بذلك نص المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) ينظر: قانون (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٥٦٩ جمادى الأولى، ١٤٤١هـ ٣٠ كانون الأول ٢٠١٩.

(٣) ينظر: بذلك نص المادة (٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ١٢٨.

مبرراً ذلك بفسح المجال أمام أعضاء جدد لتقديم خدماتهم، ويعتبر طول المدة قد يرافقه الملل من العمل وعدم القدرة على تقديم ما هو جديد. أما بالنسبة لانتهاج العضوية فقد حدد القانون (قانون المحافظات) ذلك^(١)، ومنها انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس، وكذلك في حال وفاة العضو أو إصابته بعاهاة مستديمة أو أصيب بعجز أو مرض خطير يثبتته بتقرير طبي صادر من لجنة طبية مختصة، وكذلك تنتهي عضوية عضو المجلس بالاستقالة على أن تكون تقدم بشكل مكتوب، أو في حالة الإقالة التي منحها القانون للمجلس عند تحقق بعض الشروط مثل تخلفه عن الحضور أربع جلسات متتالية أو غاب (١/٤) ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة أربعة أشهر دون عذر مشروع، وغيرها من المسوغات. وكذلك من أسباب انتهاء العضوية في المجالس هي حالة حل المجالس نفسها، وقد بين قانون المحافظات أحكام حل المجالس، فهناك طريقة الحل الذاتي للمجالس وقد بينتها المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات^(٢)، وقد يحصل الحل بقرار من مجلس النواب وذلك بالأغلبية لأعضائه بناءً على طلب المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه وحسب الأسباب التي ذكرها القانون المذكور.

الفرع الثاني

آلية عمل مجالس المحافظات

بما أن مجلس المحافظة يمثل السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، فلا بد أن تكون له آلية تنظم عمله، وأول مرحلة ينطلق منها عضو مجلس المحافظة هو أداء اليمين القانونية لياشر عمله بشكل رسمي، لقد نظمت المادة (٢٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم اليمين القانونية التي يؤديها المحافظ ونائبيه، ثم عاد المشرع في المادة (٤٩) من أصل القانون ليشمل رئيس وأعضاء مجلس المحافظة والمجالس المحلية، ورؤساء الوحدات الإدارية، إضافة إلى المحافظ ونائبيه أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة. أن هذا التكرار لا مبرر له، لذا قام المشرع بمعالجة ذلك التكرار في المادة (٦) من قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول.

(١) ينظر: بذلك نص المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: بذلك نص المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ومن خلال قراءة نص اليمين القانونية^(١) يمكن بيان أهم ما يتضمنه اليمين القانونية^(٢):

١- المحافظة على إقليم الدولة ونظامها السياسي.

٢- صيانة مصالح الشعب العراقي بشكل عام ورعاية مصالح المحافظة بشكل خاص.

٣- تطبيق مبدأ المشروعية من خلال الالتزام بالدستور والقانون.

٤- تطبيق التشريعات بإخلاص وصدق وأمانة وحياد.

أما هيكلية مجلس المحافظة فتكون في وجود أعضاء المجلس ورئاسته واللجان العاملة فيه ، وكذلك الأقسام الإدارية والمالية التي يتطلبها جودة وطبيعة عمله، وقد حدد القانون لمجلس المحافظة رئيساً ونائباً^(٣) وينتخب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس المعني في أول جلسة يعقدها بدعوة من رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) خلال مدة (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي حالة عدم دعوة رئيس الوحدة الإدارية لانعقاد المجلس يعد تلقائياً.

في اليوم السادس عشر وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً^(٤). ويتحقق نصاب انعقاد جلسات المجالس، بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، أي حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس، وتتخذ القرارات في جلسات المجلس بالأغلبية البسيطة ما لم ينص على خلاف ذلك^(٥).

ولم يبين قانون المحافظات طريقة عقد اجتماعات مجلس المحافظة، وحضور أعضاء المجلس ودوامهم، وقد يكون ذلك متروكاً بيانه للنظام الداخلي للمجلس. لكن هناك مسائل مهمة يفترض أن

(١) نص اليمين القانونية ((أقسم بالله العلي العظيم أن أحافظ على العراق، وأصون مصالحه وسلامته، وأن أرفع مصالح الشعب العراقي وأحترم الدستور والقوانين. وأرفع شؤون المحافظة، وأن أؤدي عملي بإخلاص وصدق وحيادية، والله على ما أقول شهيد)).

(٢) د. عامر إبراهيم الشمري، واجبات عضو مجلس المحافظة وحقوقه والتزاماته الوظيفية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، المجلد السابع، كانون الأول، ٢٠١٦، ص ١٣٦.

(٣) ينظر: بذلك نص المادة (٧/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) ينظر: نصوص المواد (٧/أولاً، م٨/أولاً، م١٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بموجب قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣.

(٥) ينظر: نص المادة (١٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ينص عليها في القانون من قبيل جواز تمتع المجلس بالعتل كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب، حيث تقسم السنة التشريعية إلى دورات انعقاد أو فصول تتخللها مدة تعطيل لمدة شهر أو أكثر وكان الأفضل لمجلس المحافظة يكون قد نظم له القانون ذلك

وبالرجوع إلى التشريعات العراقية السابقة نجد أن قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ في العهد الملكي أوجب على المجالس الإدارية الالتئام مرتين في الشهر على الأقل^(١). أن الأساس الذي يستند عليه مجلس المحافظة هو القانون وفي حال سكت القانون عن موضوع ما كما ذكرنا أعلاء ففي هذه الحالة يكون النظام الداخلي هو المعول عليه شرط أن لا يخالف نص دستوري أو قانوني، لكن حقيقة الأمر أن الأنظمة الداخلية تختلف من مجلس محافظة لأخر، ولبيان دور النظام الداخلي في توضيح آلية عمل مجلس المحافظة سوف نتخذ من النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان نموذجاً لبيان مضامين هذا الفرع، حيث صدر قرار مجلس محافظة ميسان رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٣^(٢)، وهو قرار إصدار النظام الداخلي لمجلس المحافظة، ومن خلال استقراء مضامين هذا النظام الداخلي نستطيع أن نثبت العديد من الملاحظات، حيث حدد هذا النظام بأن يكون اجتماع مجلس المحافظة أسبوعياً للمناقشة والمصادقة على فقرات جدول الأعمال، وتعدّد الجلسات في مبنى المجلس في المحافظة، ويجوز عقدها في أي من الاقضية والنواحي أو أي مكان ضمن حدود المحافظة. ومن المواد التي نراها مستغربة في هذا النظام، ما جاء في المادة (٢/٩) (تاسع عشر) والتي تمنع العودة إلى الموضوعات التي يتم اتخاذ القرارات بشأنها، وهذا ما نراه مخالفاً لكل السياقات، حيث من المعروف إن التشريعات تحتاج إلى مراجعة مستمرة لمواكبة ظروف كل مرحلة، وهنا سلب لحق أعضاء المجلس لمراجعة ما صدر من المجلس من قرارات، ولا يوجد مبرر مقنع لوجود هذه الفقرة.

وكذلك يرى الباحث أن مضمون المادة (٤/٤) التي تنص على أن للرئيس حق توقيع الاتفاقيات ومذكرات التفاهم أو من يخوله الرئيس، لم تبين نوع الاتفاقيات وما هي صلاحيات المجلس بذلك؟ وما دور المحافظ بذلك؟ علماً بأن قانون المحافظات لم يذكر من اختصاصات مجالس المحافظات التوقيع على الاتفاقيات أو المصادقة عليها. ومن العناصر المهمة في آلية عمل مجالس

(١) جاء في المادة (٥٠) من القانون على أن ((تلتئم المجالس الإدارية مرتين كل شهر على الأقل)) ذكره د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ١٨١.

(٢) تم إقرار النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان بجلسات المجلس الاعتيادية (١١،٤،٣،٢) في ١٠ و ٦/١٧، و ٣ و ٧/٦، و ٢٦/٨/٢٠١٣.

المحافظات هي وجود اللجان المكونة لمجلس المحافظة، حيث يفترض أن يتوزع أعضاء مجلس المحافظة على لجان محددة ويكون التوزيع من المفترض حسب التخصص بالنسبة للشهادة الأكاديمية التي يحملها كل عضو، لكن حقيقة الأمر أن توزيع اللجان يكون حسب معايير غير مهنية، كأن تكون التأثيرات السياسية هي الحاكمة في ذلك، وتنقسم اللجان إلى قسمين: القسم الأول هي اللجان الثابتة أو نستطيع تسميتها باللجان الدائمة كاللجان القانونية والمالية والخدمات والأعمار والنزاهة وغيرها، بينما اللجان المؤقتة كاللجان التحقيقية، ومن آليات عمل مجالس المحافظات وجود الجهاز التنفيذي المتمثل برؤساء الوحدات الإدارية، حيث جعل المشرع العراقي رئيس الوحدة الإدارية منصبا تنفيذيا إداريا، بل جعله أعلى منصب تنفيذي ضمن الوحدة الإدارية، حيث حدد المشرع الطبيعة التنفيذية لهذا المنصب في المادة (٢٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١). وفي مادة أخرى اعتبر المحافظ ((الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية))^(٢). وعليه يرى الباحث ضرورة وضع آلية واضحة ومنطقية لإنجاح عمل مجالس المحافظات.

المطلب الثاني

إجراءات إصدار التشريعات المحلية

لا تختلف إجراءات إصدارات التشريعات المحلية عن غيرها من التشريعات من الناحية الشكلية عن مراحل التشريع الوطني، فجميعها لا بد تبدأ تسلسلياً باقتراح مشروع القانون ومناقشة وكذلك مرحلة التصويت عليه وإقراره والمصادقة عليه ونشرة ونفاذه.

وهناك من يضع قواعد^(٣) يعتقد بوجود إتباعها في إعداد التشريعات المحلية، حيث يمكن إجمالها بما يلي:

- (١) ينظر: بذلك نص المادة (٢٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢) ينظر: بذلك نص المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣) المستشار سري محمود صيام، التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة - في كتاب قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية، المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، جامعة دي بول، ٢٠٠٥، ص ١١. نقلت عن مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السابعة، ٢٠١٥، ص ٢٤٠.

- ١- الدقة في إعداد وصياغة مقترحات أو مشروعات التشريعات المحلية حيث أن تكون من لجنة مختصة بذلك، كأن تكون اللجنة القانونية بالنسبة لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٢- أن تعرض التشريعات المحلية سواء كانت مشاريع قانونية أو مقترحات على جهات مختصة بمراجعتها وأبداء الرأي في أحكامها وأن لا تخالف دستور الدولة ومنظومتها القانونية.
- ٣- يجب التأكد من أن أي تشريع يجب أن لا يخالف المبادئ العامة في احترام وضمن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وأن تكون وفق المعايير الدولية المتبعة في دول العالم.
- ٤- تفادي وضع استثناءات أو ثغرات في تطبيق التشريعات المحلية حفاظا على هيئته واحترامه.
- ٥- التأكيد على المساواة أمام القانون من خلال عدم اعتماد معايير التميز بين الأفراد.

أن مناقشة إجراءات إصدار التشريعات المحلية التي تقوم بها مجالس المحافظات بشكل عام لم تنظم بقانون، حيث أن قانون المحافظات لم يتطرق إلى ماهية الإجراءات، بل اكتفى بالإصدار، وهو مرحلة تسبقها عدة مراحل مهمة ورئيسية لم يذكرها القانون المذكور، مما يستدعي الرجوع إلى الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات، وهي بالتأكيد تختلف بين محافظة وأخرى، ومن خلال بحثنا ودراستنا للأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات، تبين اختلاف الأنظمة الداخلية للمحافظات.

تباينت الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالنسبة للجهة صاحبة الاختصاص بتقديم مشروع القانون أو مقترح القانون، وسنبين أن بعض مجالس المحافظات تعتبر مشروع القانون يقدم من أعضاء مجلس المحافظة أو المحافظة، وسنبين في هذا المطلب موقف الأنظمة الداخلية لبعض مجالس المحافظات، ولم يكن الاختلاف حول الجهة صاحبة الاختصاص فحسب، بل بعض الأنظمة اختلفت في المدد الزمنية التي تستوجب تقديم المشروع أو المقترح لعرضه للمناقشة، وبعد مناقشة المشروع أو المقترح يجب التصويت عليه أو رفضه، وفي حالة القبول بالتصويت، فما هي الأغلبية المطلوبة، خاصة أن لم تذكر في نص قانون المحافظات آنف الذكر، فهل سيكون النظام الداخلي هو الحاكم في ذلك.

وفي حال أعترض المحافظ على التشريع الصادر من مجلس المحافظة كونه يحتوي على مخالفة صريحة، وما هي إجراءات المحافظ في حالة أصر مجلس المحافظة على قراره الذي يحتوي على مخالفة صريحة؟ وهل هناك جهات غير السلطة التنفيذية في المحافظة لها حق الاعتراض على

قرارات مجالس المحافظات؟ أما فيما يخص النشر، هل هو مرحلة من مراحل إعداد التشريع. ما هو الأجراء في حال عدم النشر، وأين سيكون النشر، وهل يحق للأفراد الطعن بالقرار غير المنشور؟ ويجد رينا توضيح ما إذا كانت مجالس المحافظات ملزمة بتسمية الجريدة الرسمية التي تصدر في المحافظة، أم يترك الأمر لكل محافظة، ومن الضروري أن نتعرف على آراء الفقهاء في تعريف بعض المفاهيم ذات العلاقة بالموضوع، كموضوع الاقتراح أو إقرار التشريع المحلي، وكذلك بالنسبة للإصدار.

ولغرض بيان مضمون هذا المطلب سنقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول:- النظر بمشروعات القوانين.

الفرع الثاني:- الإجراءات اللاحقة على إقرار التشريع المحلي.

الفرع الأول

النظر بمشروعات القوانين

سبق وأن بينا أن أهم اختصاص لمجلس المحافظة هو إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات^(١)، ولم يبين قانون المحافظات طبيعة المراحل التي يمر بها التشريع المحلي، لذا سيكون المعول عليه في ذلك الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات، وسوف نتطرق إليه بالتفصيل.

أولاً: الاقتراح:- أن سن القانون وإصداره يفهم منه الخطوات التي تتخذ من أجل أن تكون له قوة التنفيذ، وأن سن القانون بالمعنى العام يأتي من خلال إتباع خطوات متعددة أهمها الاقتراح، حيث يعتبر الخطوة الأولى لعرضه على سلطة التشريع.

ومن هذا الفهم فأن الاقتراح هو العمل الذي يعتبر جوهر القانون ولبنته الأولى، وهناك من يرى^(٢) أن القانون أصله فكرة يراد دمجها في النظام القانوني، واقتراح هذه الفكرة هي بداية مرحلة

(١) ينظر: نص المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. احمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الأول، القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، نكره

خالد كاظم عوده الإبراهيمي، مصدر سابق، ص٩٨.

التشريع، بينما هناك رأي آخر^(١) أن الاقتراح هو عرض مشروع القانون على الجهة المختصة بالتشريع.

ويرى البعض^(٢) أن الاقتراح هو عرض مشروع القانون على السلطة صاحبة الاختصاص بالتشريع، وذلك لغرض القيام بالإجراءات المطلوبة اتخاذها حسب الدستور أو نص قانوني لغرض صدور التشريع. ومن خلال هذه الاتجاهات الفقهية المختلفة يمكن أن نستجج تعريفاً مقتضياً، هو أن الاقتراح يعتبر نقطة الشروع أو البداية نحو ولادة تشريع بعد أن يمر بعدة مراحل وإجراءات تمارسها السلطة التشريعية المختصة. ويتضمن كل من مشروع القانون أو اقتراحه من حيث الشكل قسمين هما^(٣):

الأول:- الأسباب الموجبة وفيها عرض للأسباب التي تبرر اقتراح القانون.

ثانياً:- الأحكام وهي تقدم بشكل مواد. أما عن الجهة التي تقدم اقتراح القانون، فقد نص الدستور العراقي على المستوى الاتحادي، أن مشروع القانون يصدر من الجهة التنفيذية بينما اقتراح القانون عن طريق الأعضاء مجلس النواب.

أما بالنسبة لمجالس المحافظات فإن المعول عليه في ذلك هو النظام الداخلي للمجلس، لقد بينا أن المشرع العراقي في قانون المحافظات لم ينظم مراحل التشريعات المحلية، بل ترك الأمر كما ذكرنا للأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات. ومن خلال اطلاعنا على بعض الأنظمة الداخلية للمجالس وجدنا تباين كبير واختلاف جذري بين مجلس وآخر، وفيما يخص موضوع الاقتراح، ذكرت بعض الأنظمة الداخلية طريقة الاقتراح، حيث ذكر في النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان سالف الذكر إلى أن الاقتراح يقدم من اللجان المشكلة في هيكلية المجلس، وكل لجنة حسب اختصاصها، ولم يبين دور المحافظ بذلك، كذلك لم يميز بين مشروع القانون أو الاقتراح، وكان الأجدر أن يميز بينهما ويوضح من منهما تختص به لجان المجلس أو عدد من الأعضاء، ومن يقع على عاتق الرئيس

(١) د. عبد المنعم فرج، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٧٥.

(٢) د. عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، نظرية القاعدة القانونية والقاعدة التشريعية، مطبعة الآداب، النجف الأشرف، ١٩٧٢، ص ٣٥٢.

(٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير تطوير العمل البرلماني العربي - المحور الثاني، الوظائف التشريعية للمجالس العربية. متاح على الموقع <http://www.undp-pogarorg> تمت زيارة الموقع يوم ١٢/٩/٢٠١٩ الساعة العاشرة صباحاً.

التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو المحافظ. وبالرجوع إلى بعض الأنظمة الداخلية، وجدنا هناك أنظمة تشير إلى أن مشروع التشريعات المحلية تقدم من أي جهة رسمية أو غير رسمية في المحافظة، بينما مقترحات التشريعات المحلية تكون من نصيب اللجان الدائمة في المجلس، أي أن مشروع التشريعات تقدم من قبل المحافظ^(١)، ويعبر الباحث عن استغرابه من منح جهات غير رسمية حق تقديم مشروع تشريع محلي.

بينما هناك من الأنظمة الداخلية يرى أن يقدم مشروع التشريع المحلي من ثلثي أعضاء المجلس وكذلك من الدوائر ذات العلاقة بموضوع التشريع وبمصادقة المحافظ^(٢). ويبدو أن أكثر الأنظمة الداخلية تتفق على أن رئيس المجلس يقوم بإحالة مشروعات واقتراحات التشريعات المحلية التي وصلت إليه إلى اللجنة القانونية في المجلس لبيان الرأي بها بعد دراستها وأعداد تقرير بذلك، وكذلك يحق للجهة صاحبة الاقتراح أو مشروع التشريع المحلي أن تقوم بسحبه ويتم ذلك بطلب تحريري مقدم إلى رئيس المجلس ويكون في المراحل التي تسبق مناقشته من قبل المجلس. وبعض الأنظمة الداخلية تحدد سقف زمني للجان المختصة في دراسة الاقتراح أو مشروع التشريع المحلي أي خلال أسبوع من استلامه^(٣).

ثانياً: مناقشة التشريع المحلي:- أن وصول المشروع أو المقترح إلى رئاسة المجلس مشفوع بتقرير اللجنة المختصة، وبعد درجه في جدول أعمال الجلسة، حيث تشترط بعض الأنظمة الداخلية^(٤) أن يكون الموضوع المراد مناقشته قد تم درجه في جدول أعمال الجلسة، ومن ثم يقوم رئيس الجلسة بقراءة التقرير الخاص بمشروع أو اقتراح التشريع المحلي، وقد بين النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان في المادة (الثالثة عشر/٥) ما نصه ((بعد الانتهاء من التصويت على مشروع القانون أن وجد تجري المناقشة والتصويت على المقترحات)).

وكان الأجدر أن تجري قراء أولى ومن ثم يفتح باب المناقشة لكي تضمن الاقتراحات التي طرحت أثناء المناقشة، ودرجها قبل قرأته القراءة الثانية. بعد حصول الموافقة على الاقتراحات تجد

(١) ينظر: المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠٠٩، وأيضاً المادة (٩٦) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء لسنة ٢٠٠٩.

(٢) ينظر: المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لسنة ٢٠٠٩.

(٣) ينظر: المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لسنة ٢٠٠٩.

(٤) ينظر: بذلك نص المادة (الثانية/١٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان.

بعض الأنظمة^(١) أن تتم المناقشة على المواد بالتتابع ومعرفة الرأي بكل مادة على حده، ثم يتم النظر إلى الاقتراح بكامل مواده لقبوله أو رفضه، وأيضاً بعض الأنظمة الداخلية^(٢) تجعل فاصل زمني سبعة أيام تفصل القراءة الثانية عن القراءة الأولى. وهناك من يرى^(٣) لا بد من توفر بعض المعايير المطلوب تحقيقها والالتفات إليها أثناء المناقشة من قبل مجلس المحافظة ويمكن إجمالها بما يلي.

- ١- مراعاة الصياغة القانونية للتشريعات المحلية.
- ٢- أن تكون التعديلات التي طرأت أثناء المناقشة واضحة.
- ٣- التعرف على فلسفة المشروع التي كان يبتغيها من التشريع.
- ٤- أن تكون المناقشة متأنية وبشكل دقيق من ناحية الموضوع والجدوى، وضرورة استشارة أصحاب الاختصاص ويمكن الاستعانة بالخبراء

ثالثاً: الإقرار:- هو عمل الغرض منه تسجيل الوجود القانوني للتشريع^(٤)، ويعتبر الإقرار والمناقشة المرحلة الثانية من مراحل التشريع، ويتم الإقرار أو التصويت بألية الأغلبية، سواء كانت بسيطة أو مطلقة أو نسبية حسب ما نصت عليه النصوص القانونية أو الأنظمة الداخلية. والسؤال حول الطريقة المتبعة في إقرار المشاريع المحلية لمجالس المحافظات، هل يمكن الاعتماد على الأنظمة الداخلية في تحديد نسبة التصويت على مقترحات ومشاريع القوانين؟ والجواب على ذلك هو يمكن في حال لم ينص على ذلك في القانون، وبما أن قانون المحافظات آنف الذكر قد حدد نسبة للتصويت لمجالس المحافظات لا يمكن أن نستند بعدها على الأنظمة الداخلية. حيث اشترطت المادة (١٩/ أولاً) من قانون المحافظات^(٥) أن تكون هناك أغلبية مطلقة لعدد أعضاء المجلس لكي يتحقق النصاب، فلو نصت الأنظمة الداخلية على خلاف ذلك، أصبحت جلسات المجلس خارج نطاق المشروعية، وعليه وجب الالتزام بهذه النسبة في عقد جلساته وفي حال عدم تحققها تتحول الجلسة إلى تداولية.

(١) ينظر: نص المادة (٦٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط، وأيضاً المادة (١٠٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة ٢٠٠٠.

(٢) ينظر: المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل.

(٣) محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية، ماهيتها، تكوينها، اختصاصها، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ٢٠٠٨، ص٢٥٧، نقلاً عن مجلة المحقق الحلي، مصدر سابق، ص٢٤٣.

(٤) خالد كاظم عوده الإبراهيمي، مصدر سابق، ص١١١.

(٥) ينظر: نص المادة (١٩/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وبالنسبة لاتخاذ القرارات داخل المجلس فقد حددت المادة (١٩/ ثانياً) أن تكون الأغلبية المطلوبة في اتخاذ القرارات هي الأغلبية البسيطة في حال عدم النص على خلاف ذلك، وهذا الاستثناء لم يشمل الأنظمة الداخلية، لأن ذلك سيكون مخالف لمبدأ التدرج القانوني، أي لا يمكن لمادة في النظام الداخلي تحل محل مادة قانونية.

أما عن مصير القرارات التي تم إقرارها وكانت مخالفة للدستور والقانون، فعلى مجلس المحافظة إزالتها وفي حال عدم إزالتها وإصراره عليها فيمكن لمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة، وكذلك يمكن للمحافظ أن يعترض على قرارات مجلس المحافظة في حال مخالفتها للدستور والقوانين النافذة، أو في حال كانت خارجة عن تخصص مجلس المحافظة، أو كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية^(١)، ويقوم بإعادة القرار إلى المجلس خلال مدة (خمسة عشر) يوماً من تاريخ تبليغه به وأن يبين أسباب اعتراضه وملاحظاته، وفي حال أصر المجلس على موقفه، للمحافظ اللجوء للقضاء للبت في الأمر.

الفرع الثاني

الإجراءات اللاحقة على إقرار التشريع المحلي

المصادقة على التشريعات المحلية ومن ثم نشرها في الجريدة الرسمية ونفاذها تعد المراحل النهائية للتشريعات سواء كانت تشريعات اتحادية أو تشريعات محلية، وهي بالتأكيد النتيجة المبتغاة من التشريع، ومن أجل بيان هذه المرحلة من مراحل التشريع سنبين ذلك من خلال.

أولاً: المصادقة: من المعروف أن المصادقة على التشريعات الاتحادية هي من اختصاص رئيس الجمهورية كما هو معمول فيه في جمهورية العراق، وقد نص عليه في الدستور العراقي، أما في يخص التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات، فهي بلا شك من اختصاص مجلس المحافظة، وقد منح هذا الاختصاص بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، لذا لا مجال للرجوع للأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات، وبالرجوع لقانون المحافظات آنف الذكر يثير استغرابنا أن المشرع العراقي لم يمنح صلاحية المصادقة على التشريعات المحلية بشكل مطلق، بل ذكرها على

(١) ينظر: نص المادة (٣١/أحد عشر/٣،٢،١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

سبيل الحصر، مما يترك غيرها للنظام الداخلي لمجلس المحافظة. حيث ذكر في المادة (٧/خامساً/٢) من قانون المحافظات، يختص مجلس المحافظة^(١) بالمصادقة على مشروع الموازنة العامة وكذلك إجراء المناقلة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد نوابه، وكذلك الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا. وفي نفس المادة المذكورة أعلاه في الفقرة (عاشراً) من القانون ذكر من اختصاصات مجلس المحافظة هو المصادقة على الخطط الأمنية المحلية، وفي الفقرة (أحد عشر/١) من القانون ذاته ذكر من اختصاصات مجلس المحافظة المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث، وكذلك في الفقرة (سادس عشر) من ذات المادة من القانون فيما يخص قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة فأن لمجلس المحافظة المصادقة عليها. أن ذكر تلك المواضيع من قبل المشرع على سبيل الحصر، دون التطرق إلى المصادقة على التشريعات المحلية يضع أمام الباحث سؤال حول معرفة مقصد المشرع بذلك.

يرى الباحث أن موضوع المصادقة على التشريعات المحلية هي من صلب عمل مجلس المحافظة باعتباره الجهة المخولة بالإصدار، ولا يحتاج تكرار ذلك، أما بالنسبة للمواضيع التي ذكرت على سبيل الحصر فعمل المشرع أراد تجنب وقوع تنازع اختصاص بتلك المواضيع قد تحصل بين المجلس والجهة التنفيذية المتمثلة بالمحافظ، أو بين مجلس المحافظة والسلطة الاتحادية، وبعض الأنظمة الداخلية^(٢) لمجالس المحافظات بينت صدور التشريع بعد توقيع رئيس المجلس عليه.

ثانياً: النشر والنفاد: القصد من النشر هو تمكين أفراد المجتمع من العلم بالقانون، ولا يكون التشريع ملزماً إلا بعد نشره في الجريدة الرسمية، ويمكن أن نبين بهذا الخصوص متى يعتبر النشر مرحلة من مراحل التشريع؟ وهل يؤثر عدم نشر القانون على مشروعيته؟ وهل يجوز الاحتجاج بعدم العلم أو الطعن بالقرار غير المنشور؟ وللجواب على الأسئلة أعلاه، هناك من يرى^(٣) أن إصدار التشريع (يتضمن عنصرين هما: الشهادة أو الإقرار من رئيس الدولة بأن القانون قد أقره البرلمان دستورياً) بينما العنصر الآخر هو توجيه دوائر ومؤسسات الدولة ذات العلاقة بتنفيذ القانون، والنشر مرحلة أخيرة تقع على عاتق السلطة التنفيذية فأن مراحل التشريع التي تقع على عاتق السلطة التشريعية لم يكن النشر

(١) ينظر: نص المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: نص المادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل.

(٣) د. حنان القيسي، مصدر سابق، ص ٢٥٧، نقلاً عن الدكتور هاتف محسن كاظم، مصدر سابق، ص ٢٨٦.

من بينها، كونه من اختصاص السلطة التنفيذية. هذا بالنسبة للتشريع الاتحادي، أما بالنسبة لمجالس المحافظات فقد جاء في المادة (٧/ ثاني عشر) من قانون المحافظات^(١) المذكور، إن إصدار جريدة تنشر فيها كافة التشريعات المحلية من اختصاص مجلس المحافظة، لذا يمكن القول بأن النشر بالنسبة للتشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات فهو من اختصاص السلطة التشريعية المحلية، ومن خلال الزيارة الميدانية لمجلس محافظة ميسان، تبين أن الجريدة الرسمية في المحافظة معطلة منذ فترة زمنية غير قصيرة ويوعز السبب لقلة التخصيصات المالية، ورغم ذلك يصير مجلس المحافظة على ذكر فقرة (ينفذ هذا القرار من تاريخ نشرة).

أما مدى تأثير عدم نشر التشريع على مشروعيته، يرى الباحث عدم وجد نص قانوني يعتبر التشريع ملغياً بسبب عدم النشر، ولكن لا يمكن تنفيذه أو إلزام الأفراد بتنفيذه قبل نشره في الجريدة الرسمية، وكذلك أن ترك موضوع عدم تحديد سقف زمني لنشر القرار قد يجعل جهة النشر غير مهتمة من حيث سرعة النشر، وكان الأجدر بالمشروع أن يقيد جهة النشر بسقف زمني للنشر، كما هو الحال بالنسبة للمصادقة على القوانين من قبل رئيس الجمهورية، حيث تعتبر مصادق عليها في حال مرور خمسة عشر يوماً، وإن لم يصادق عليها رئيس الجمهورية. أما هل يشترط علم الجميع أو هل يجوز لشخص أن يحتج لعدم علمه أو جهلة في القانون؟ الجواب على ذلك واضح من خلال المادة (٦) من قانون النشر العراقي التي نصت على ((لا يعتد بالجهل بمضمون ما ينشر في الوقائع العراقية)). وتنفيذاً لصلاحيات إصدار جريدة رسمية من قبل مجالس المحافظات، فإن كل مجلس أصدر جريدة تختلف عن غيرها من حيث الاسم، وكذلك أكثرها تصدر بلغة واحدة.

أما من حيث نفاذ التشريعات المحلية، فتعتبر نافذة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية إلا إذا حدد لها ميعاد معين. حيث جاء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وفي المادة (١٢٩) على نشر القوانين في الجريدة الرسمية، ويكون العمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص على خلاف ذلك^(٢).

وهنا يود الباحث أن يشير إلى أن العلم أخذ بالتطور السريع حتى أصبح العالم كالعقريّة الصغيرة، وغادر العالم التعامل ورقياً ولو نسبياً، فما هو المانع أن تكون وسيلة النشر مقيدة بجريدة رسمية قد لا يطلع عليها عامة الناس، بينما التواصل الاجتماعي دخل كل منزل. بعد ذلك تبين لنا من

(١) ينظر: نص المادة (٧/ ثاني عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: نص المادة (١٢٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

خلال هذا المطلب أن التشريعات المحلية تمر بمراحل تتشابه مع إجراءات إصدار التشريعات الاتحادية، وكذلك أن مجالس المحافظات في إصدارها تشريعات محلية تستند إلى نصوص قانونية نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفي حال عدم وجود نص بذلك، فيكون الإلتجاء إلى الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات.

الفصل الثاني

موقع التشريعات المحلية في هرم النظام القانوني العراقي

أن المشرع الدستوري في العراق لم يقنن على سبيل الحصر اختصاصات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم إنما ذكر مجموعة من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ومجموعة أخرى مشتركة وبالتالي فإن تحديد سلطات الأقاليم والمحافظات يقع عبر الإشارة إلى العديد من السلطات الممنوحة للأقاليم والمحافظات، ويلاحظ أن مجال الاختصاصات الحصرية الممنوحة للأقاليم والمحافظات غير خاضعة لرقابة السلطة الاتحادية طالما إنها لا تمثل خرقاً دستورياً أو تجاوزاً على حدود السلطة الاتحادية وليس هذا فحسب بل يتوجب على السلطة الوقوف عند حدود الاختصاصات الحصرية الممنوحة لها بموجب الوثيقة الدستورية^(١)، ولا بد لنا من التساؤل حول مدى تمتع الأقاليم والمحافظات بالعديد من السلطات على حساب سلطة الحكومة الاتحادية؟ ومن خلال استقراء المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق النافذ التي تنص على ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات تكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم..)) يتضح أن هناك العديد من الاختصاصات التي تتمتع بها الأقاليم والمحافظات، وكذلك عدم التوافق بين ما هو حصري بموجب المادة (١١٠) وبين ما هو غير حصري استناداً إلى نص المادة (١١٥) من الدستور وما يدل على ذلك هو أن المادة (١٠٥) التي تشير إلى ((تؤسس هيئه عامه لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتنظم بقانون))، والمادة (١٢١/رابعاً) التي تنص على ((تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والائتمانية)) والتي تناقض صراحة الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في المادة (١١٠)، وعليه فإن الأولى في المشرع الدستوري السير ضمن آلية حصر بعض الاختصاصات لسلطة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وترك ما سواها للسلطة الاتحادية، فما هو الأسلوب الذي أتبعه المشرع العراقي في تحديد الاختصاصات؟

(١) معين يحيى الفيلى، إشكالية تطبيق الفدرالية في النظم العربية، رسالة ماجستير في الدراسات السياسية، معهد البحوث والدراسات العربية للتربية والثقافة والعلوم، جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٤٢.

عندما جعل اختصاصات الحكومة الاتحادية اختصاصات حصرية، بينما ترك للمحافظات غير المنتظمة في إقليم والأقاليم اختصاصات غير محددة، وجعل بعضها مشتركة مع الحكومة الاتحادية، وأشترط أن تكون متوافقة مع الدستور والقوانين الاتحادية في الاختصاصات الحصرية الاتحادية، وسنتعرف من خلال هذا الفصل على الرأي الفقهي بهذا الخصوص، وكذلك سيكون محور بحثنا هو معرفة القيمة القانونية للتشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات، وهل أن المشرع العراقي بين طبيعة هذه التشريعات؟ أو بتعبير آخر هل أنها تتوافق مع مبدأ اللامركزية الإدارية التي تعمل بموجبها مجالس المحافظات؟ أما بالنسبة للأنظمة والتعليمات والتي عرف عنها أنها من اختصاص الجهات التنفيذية بالنسبة للسلطات الاتحادية، فهل ذلك الحال ينطبق على مجالس المحافظات، أي هل توجد جهة غير مجالس المحافظات لها الحق في إصدار أنظمة والتعليمات في الشأن المحلي للمحافظات؟ وفي حال وجود هكذا جهة هل تملك سند قانوني يخولها هذا الاختصاص؟

أن الأنظمة والتعليمات قد تصدر تنفيذا لقرارات اتحادية، وقد تصدر من السلطة التشريعية المحلية في المحافظة كونها تعتبر صاحبة اختصاص أصيل في إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات، أن دراسة الأنظمة والتعليمات المحلية تقتضي الحاجة للتعرف على مفهوم الأنظمة والتعليمات من خلال تعريفها وكذلك التعرف على أساسها القانوني. ومن أجل بيان مضامين هذا الفصل، ارتأينا أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول:- القوانين المحلية الصادرة في المجال المتروك لاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

المبحث الثاني:- ماهية الأنظمة والتعليمات الصادرة عن مجالس المحافظات.

المبحث الأول

القوانين المحلية الصادرة في المجال المتروك لاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم

ان المشرع العراقي تبني النظام الاتحادي، ومعروف أن النظام الاتحادي يقوم على مبدأ ازدواج السلطات، بمعنى أن هناك سلطة تشريعية اتحادية وسلطات تشريعية للأقاليم والوحدات الاتحادية وهذا يعني أيضاً أن التشريعات في الدولة الاتحادية هي نوعين، تشريعات اتحادية وتشريعات محلية أو إقليمية، ولأن هناك ازدواج في السلطات كان لابد من تحديد نطاق الاختصاص لكل منهما، وهذا الأمر ينطبق على السلطات التشريعية الاتحادية والمحلية، وعلى هذا الأساس فانه لابد من وجود نطاق لصدور التشريعات المحلية تمارس في حدود السلطة المحلية ووظيفتها في سن تلك التشريعات.

وتختلف الدول في أسلوب تحديد نطاق اختصاص السلطات المحلية في إصدار القوانين الخاصة بها بحسب الأسلوب الذي يريده الدستور الاتحادي في توزيع الاختصاصات، و حيث توجد ثلاث أساليب سننطرق لها في التفصيل في ثنايا البحث، لكن وبالرغم من أن أهم ما تتضمنه وثيقة الدستور الاتحادي هو الأحكام المتعلقة بمركز المحافظات من حيث تشكيلها و حدودها و توزيع الاختصاصات بينها وبين سلطات الدولة الاتحادية وما يفترض فيها من وضوح ودقه لتجنب المشاكل التي قد تحصل في المستقبل وتزعزع استقرار الدولة فأن البعض يجد في كثير من الأحيان عدم دقه التنظيم الدستوري في تلك المسائل خصوصاً توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم المختلفة في الدولة^(١).

ومن المهم هنا أن نبحت عن النطاق الدستوري لصدور القوانين المحلية من قبل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وقيمة تلك القوانين بحسب موقعها في هرم النظام القانوني في العراق (سلم القواعد القانونية). و لتسهيل مهمة البحث ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: النطاق الدستوري لاختصاص المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الثاني: القيمة القانونية للقوانين المحلية الخاصة بالمجال المتروك للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(١) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص٩.

المطلب الأول

النطاق الدستوري لاختصاص المحافظات غير المنتظمة في إقليم

يمكن معرفة حدود صلاحيات مجالس المحافظات في إصدار القوانين المحلية من خلال البحث بأسلوب توزيع الاختصاصات الذي بينه الدستور لتحديد نطاق اختصاصات كل من الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، وبالرغم من أن تبني النظام الاتحادي شكلاً للدولة العراقية، كان قد تم استناداً إلى وثيقة دستور ٢٠٠٤ الانتقالي المسمى (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤)^(١)، ألا أن تحديد الوحدات الاتحادية الأساسية لم يتم في ظل هذا القانون؛ فقد اكتفى المشرع فيه ببيان آلية تشكيل تلك الوحدات التي أطلق عليها أسم (الأقاليم) وفقاً لنص المادة الثالثة والخمسين من القانون المشار إليه^(٢).

ومع ذلك فإن هذه الآلية لم يجري تطبيقها، ولم يبرز في تركيبة الدولة الاتحادية في تلك المرحلة سوى إقليم كردستان الذي أقر القانون بحكومته وسلطتها على الأراضي التي كانت تديرها قبل ٢٠٠٣/٣/١٩. وفي ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ تم توسيع دائرة النظام الاتحادي فأصبح يضم عدة مستويات للسلطة، وشملت تركيبة وحدات أخرى غير الإقليم وإبرزها المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ نصت المادة (١١٦) من الدستور والتي جاءت بصدد بيان تركيبة النظام الاتحادي على أن ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية و إدارات محلية)). فالمحافظات غير المنتظمة في إقليم عدت وحدات اتحادية وجعل لها تمثيل في مجلس الاتحاد^(٣) مضافاً إلى مساواتها مع الأقاليم في توزيع الاختصاصات، ومن

(١) حيث نصت المادة (٤) منه على أن ((نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية...)).

(٢) أوضحت هذه الإلية المادة ٥٣/ج من قانون إدارة الدولة بنصها على أن ((يحق لمجموعة من المحافظات خارج إقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكل أقاليم فيما بينها، وللحكومة العراقية المؤقتة أن تقترح آليات لتشكيل هذه الأقاليم على أن تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وإقرارها - يجب الحصول بالإضافة إلى موافقة الجمعية الوطنية على أي تشريع خاص بتشكيل إقليم جديد، على موافقتها للمحافظات المعنية بواسطة استفتاء)).

(٣) تتكون السلطة التشريعية والاتحادية في العراق من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وفيما يخص الأخير نص الدستور العراقي في المادة ٦٥ على أن ((يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى ب (مجلس الاتحاد) يضم ممثلي عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)).

ثم يمكن القول أن المشرع العراقي لم يقتفي أثر غالبية الأنظمة الاتحادية في اعتماد تكوين ثنائي ومستويين للسلطة في الدولة. حيث يقع في المستوى الأول السلطة الاتحادية ويقع في المستوى الثاني الأقاليم، أما جعل هناك ثلاث مستويات أساسية هي:

أولاً: السلطة الاتحادية التي تستأثر بحكم العاصمة مضافاً إلى مالها من اختصاصات حصرية على الصعيد الخارجي واختصاصات أخرى على الصعيد الداخلي في كل إقليم الدولة.

وثانياً: سلطات التي تمارس اختصاصاتها في حدود إقليمها وأخيراً سلطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تمارس اختصاصاتها في حدود تلك المحافظات. ومن أجل تركيز البحث وإيضاحه تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: أسلوب توزيع الاختصاصات في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

الفرع الثاني : مجال اختصاصات مجالس المحافظات بإصدار القوانين المحلية.

الفرع الأول

أسلوب توزيع الاختصاصات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

إن أسلوب توزيع الاختصاصات في المجال التشريعي بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يقودنا إلى الإجابة على بعض الأسئلة بشأن الأسلوب الذي اعتمده المشرع الدستوري العراقي في تحديد الاختصاصات، بالنسبة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في ضوء خطته في توزيع الاختصاصات الدستورية بين مستويات الحكم في الدولة وهل أن الأسلوب الذي اعتمده في توزيع الاختصاصات يتسم بالوضوح الكافي من حيث التحديد؟ وهل كان موافقاً أو مخالفاً للمبادئ العامة التي تحكم علاقة الوحدات الاتحادية (الأقاليم والمحافظات) بالسلطات الاتحادية أثناء ممارسه تلك الوحدات لاختصاصاتها الدستورية؟^(١).

إن الأساليب التي تتبعها الدساتير لتجنب المشاكل التي تثار بسبب تداخل الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات تختلف وتتخذ واحدة من ثلاثة طرق، ومن خلال ذلك سنبين سلوك المشرع العراقي في استخدامه أحد الطرق وكذلك التقييم لكل طريقة.

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٣٤٤.

الطريقة الأولى: بموجب هذه الطريقة يتولى المشرع الدستوري تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر ويترك ما عدا ذلك إلى اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم،^(١) ويؤخذ على هذه الطريقة إنها تؤدي إلى تقوية دور الأقاليم والمحافظات على حساب السلطات الاتحادية، والدول التي تبنت هذه الطريقة هي الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والأمارات العربية المتحدة.

الطريقة الثانية: وفقا لهذه الطريقة، فإن الدستور يتولى تحديد اختصاصات الأقاليم والمحافظات على سبيل الحصر ويترك ما عدا ذلك إلى السلطات الاتحادية، ومن الدول التي أخذت بهذه الطريقة هي الهند وكندا. وهذه الطريقة تؤدي إلى توسيع اختصاصات السلطات الاتحادية وتقوية مركزها مع مرور الزمن حيث ستكون الاختصاصات الجديدة من نصيب السلطات الاتحادية.

الطريقة الثالثة: ويتم بموجبها تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية واختصاصات الأقاليم والمحافظات على سبيل الحصر، وهذا يعني أن الدستور ينص على قائمتين، الأولى تتضمن جميع الاختصاصات التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية في حين تتضمن القائمة الأخرى اختصاصات الأقاليم والمحافظات، ويعاب على هذه الطريقة أنها تثير إشكاليات التنازع بالنسبة للاختصاصات التي لا تدخل ضمن اختصاصات السلطات الاتحادية^(٢).

بعد ذلك يمكن أن نضع بعض الملاحظات حول ما وضعه المشرع العراقي باستخدامه أي من الأساليب والطرق في منح الصلاحيات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وذلك من خلال ما جاء في الدستور العراقي النافذ، حيث حددت المادة (١١٠) من الدستور صلاحيات حكومة المركز على سبيل الحصر بمجموعة من الاختصاصات المهمة ومن أهمها رسم السياسة الخارجية، التمثيل الدبلوماسي، وضع سياسة الأمن الوطني ووضع السياسة المالية والكمركية... الخ.

أما صلاحيات المحافظات فقد وضع الدستور العراقي النافذ بأن كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية والتي حددتها المادة (١١٠) فأنها تكون من اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك ما نصت عليه المادة (١١٥) والمادة (١١٤) من الدستور العراقي النافذ حيث جعلت الأفضلية بالتطبيق عند التعارض والاختلاف لقانون المحافظات.

(١) د. محمد كامل، النظم السياسية، بلا طبعة، دار العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٣٢.

(٢) د. سامي حسن نجم عبدالله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، مصدر سابق، ص ٣٠٨.

ويمكن أن نذكر أن الاتجاه الذي سار عليه المشرع الدستوري العراقي في تحديد اختصاصات الأقاليم والمحافظات ينظر إليه على أنه خروج على المألوف بالنسبة للدساتير الاتحادية لعدم دقته في توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية التي من المفترض أن تعطي الأقاليم والمحافظات اختصاصات استثنائية، ويبدو أن التأثير السياسي هو الذي أصبح سائداً على المشهد العراقي وتدخله حتى في التشريعات المهمة، وبالنتيجة يمكن القول بان التنظيم الدستوري كان يفتقد للوضوح وكذلك للدقة، حيث لم يرسم حدود واضحة لتوزيع وظائف التشريع بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات فالمشرع اكتفى بذكر الاختصاصات الحصرية والأخرى المشتركة.

وقد يطرح سؤال مفاده أن الاكتفاء بتحقيق قائمه الاختصاصات الحصرية والمشاركة يشير إلى إتباع الدستور أسلوب منح كل طرف ممارسة وظائف التشريع والتنفيذ والقضاء بالنسبة للموضوعات التي تدخل في اختصاصه الحصري أو يشترك فيها مع الآخر إلا أن صياغة النصوص الدستورية التي ذكرت لا تقطع بإعطاء هذا الاتجاه لأنها صيغت بشكل غير دقيق ومثير حيث ذكرت بعض المفردات التي لا تدل على اختصاص أو القواعد مثل (رسم وضع وتخطيط وتنظيم). وفيما يخص الاختصاصات المشتركة استخدمت مفردات بعيدة عن طبيعة صور اشتراك السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات مثل عبارات (التسيق والتشاور والتعاون) فما هي آليات التسيق وكيفية التشاور والتعاون وما هو السبيل في حال عدم توصلها إلى اتفاق؟

يرى الباحث أن المادة (١١٥) من الدستور سألقة الذكر تحمل خطورة بالغة على الحياة الدستورية والسياسية في العراق وبما أن لجنة تعديل الدستور تواصل عملها مع وجود الضغط الجماهيري الذي يتمثل في التظاهرات التي تشهدها معظم محافظات العراق يتوجب الالتفات إلى هذه المادة الدستورية ليشملها التعديل بما يوافق المبادئ القانونية المتبعة في الأنظمة الدستورية المشابهة للنظام الدستوري وطبيعة الحكم في العراق.

وبما أن القواعد الدستورية هي في حقيقتها انعكاس للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية في المجتمع السياسي، تتأثر بها وتؤثر فيها و بما أن الأوضاع في تطور وتغير مستمر لذا بات لزاماً أن يصار إلى تعديل القواعد الدستورية كلما دعت الحاجة إلى ذلك، ويمكن القول أن الدستور العراقي النافذ وقانون المحافظات لم يكونا واضحين في تحديد مستوى العلاقة بين الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية، حيث إنهما أعطوا مصطلحات قانونية غامضة وغير محددة ومنها على

سبيل المثال السياسة العامة والتشريع والرقابة والصلاحيات المالية والإدارية الواسعة للمحافظات ولم يوضح طبيعة هذه الصلاحيات تفصيلاً واكتفى بقوله (الواسعة) وهذه المفردة قابلة للتأويل.

وبالنسبة لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل فإنه لم يوضح معنى التشريع للمحافظات العراقية؛ وهل أن هذا التشريع يرادف التشريع الاتحادي؟ وحتى على مستوى الرقابة فإن الدستور العراقي لم يعطي للحكومة الاتحادية دوراً في الرقابة على الحكومات المحلية بشكل صريح، والحقيقة أن هذا الإبهام والغموض في الدستور العراقي وقانون المحافظات سابق الذكر بشأن منح الصلاحيات والاختصاصات للحكومات المحلية أثر بشكل مباشر على عمل وأداء الحكومات المحلية في بغداد والمحافظات، وكذلك يمكن القول بأن التداخل في الصلاحيات بين المركز والمحافظات يعد من أكثر الأمور التي أثرت على عمل الحكومات المحلية وخاصة فيما يتعلق بالجانب المالي والإداري، فلا يوجد تحديد واضح في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ عن آليات توزيع الاختصاصات بين المركز والمحافظات مما أدى إلى تجاوز كل سلطه في حدود اختصاصاتها على حساب السلطة الأخرى مما سبب الإرباك في عمل الحكومات المحلية واقتصرها على ممارسة الأعمال والاختصاصات الضيقة والتي لا تلبى طموحات السكان المحليين^(١)، ونتيجة ذلك برزت الرغبة الجماهيرية في إلغاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذا قد يؤدي إلى هدم العملية الديمقراطية والقضاء على اللامركزية الإدارية، وسيكون المتضرر الأكبر سكان هذه المحافظات التي تطالب بإلغاء مجالس المحافظات.

الفرع الثاني

مجال اختصاصات مجالس المحافظات بإصدار القوانين المحلية

أن أهم اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم هو إصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات، وعندما ذكرت التشريعات مضافاً إليها مباشرة الأنظمة والتعليمات، فهل ذلك يعني أن مجالس المحافظات يحق لها إصدار القوانين، من خلال استقراء نص المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور النافذ نجد التعارض الواضح بين ما جاء في هذه المادة الدستورية والمادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويكمن وجه هذا التعارض، أن الدستور أوجب منح المحافظات

(١) علي عبد الرزاق الخفاجي، مصدر سابق، ص ١٥٩-١٦٠.

غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة ولم ينص على منحها سلطات تشريعية، السبب هو أنها تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والمبدأ المذكور يعني تقاسم الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية سواء كانت إقليمية أم مصلحيه، وبناء على ما تقدم يتضح أن نص المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد خالفت أحكام الدستور وجاءت ببذعة تشريعية غير مألوفة^(١)، إذ أن النص منح صلاحيات تشريعية فضلاً عن الصلاحيات الإدارية وذلك بمنحها استقلالاً تشريعياً وإدارياً، وكذلك فإنه لا يجوز منح مجالس المحافظات سلطة إصدار القوانين لان ذلك من اختصاص مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم المؤسسة وفق الدستور، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى آثار خطيرة على مستقبل البلاد خاصة وأن الدستور أعطى الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما في غير الاختصاصات الحصرية، وبذلك ليس أمام السلطة الاتحادية إلا التسليم لقانون الأقاليم والمحافظات في حالة إصرارها على القوانين التي يشرعها^(٢).

علماً بأن القوانين المتعاقبة لم تمنح المجالس والهيئات التي تتولى إدارة الوحدات والتقسيمات التي نص عليها القانون أية صلاحيات تشريعية وإنما عدتها وحدات إدارية تنفيذية بحتة^(٣)، وبناء على ذلك فإن البعض يرى انه لا يجوز منح مجالس المحافظات سلطه إصدار القوانين لان ذلك من اختصاص مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم وإنما لمجلس المحافظة سلطة إصدار تشريعات من غير القوانين، إذ لها إصدار أوامر وبيانات وتعليمات وهو أمر لم ينتبه إليه المشرع الذي ذهب إلى أبعد من ذلك فيما منح مجلس المحافظة سلطة إصدار قوانين تتعلق بالضرائب والرسوم^(٤).

وقد أبدت المحكمة الاتحادية العليا العديد من الآراء لتفسيرية فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية لمجالس المحافظات، والغريب أن أحكام هذه المحكمة جاءت بصورة يمكن أن نوصفها

(١) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨، مصدر سابق، ص ١٤٦.

(٢) خالد كاظم عوده، مصدر سابق، ص ٦٤.

(٣) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري/ نظرية الدولة، مركز البحوث القانونية / ط ٣ / بغداد/ ١٩٨١، ص ٢٤٠ - ٢٤١.

(٤) د. حنان محمد القيسي، نظم الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد /١١/، لسنة ٢٠٠٨، ص ١٥٧.

بأنها بعيدة عن أصل الموضوع فبدا وكأنها مترددة بين التأييد أو معارضة منح مجالس المحافظات هذا الاختصاص^(١)، ومن خلال قرار المحكمة الاتحادية العليا تبين أنها ناقضة لقرار لها سابق، حيث جاء في قرار لها برقم (١٦) /اتحادية /٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢١ ((..... لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وأنفاق الضرائب المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.....)) ويبدو أن التناقض مع القرار السابق كانت سبب صدوره قبل نفاذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ حيث صدر قرار المحكمة المذكور في ١٦ /٧/ ٢٠٠٧، وجاء فيه ((..... مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية.....))^(٢). ويبدو إن موقف مجلس الدولة يختلف جذرياً عن موقف المحكمة الاتحادية العليا، حيث جزم بعدم جواز إصدار مجالس المحافظات للقوانين، ومن أجل إيضاح المطلب ولأهمية الموضوع اقتضت الضرورة أن نذكر أمثلة على ذلك، ومنها الرأي الاستشاري لمجلس الدولة فيما يخص قانون المولدات ذات النفع العام الصادر عن مجلس محافظة بابل، فقد أوضح المجلس في قراره ((.....١- حدد الدستور الأحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها وإصدارها أن القوانين لا تصدر إلا استناداً لنص دستوري. ٢- أن المادة (١٢١) من الدستور خولت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإصدار القوانين وفقاً لأحكامه ولم تخول المحافظات غير المنتظمة في إقليم هذه الصلاحية ولم ترد إشارة بأن تصدر المحافظات قوانين. ٣- أن القانون لا يكون سنه في الإصدار قانون آخر ولم يسبق أن صدر قانون استناداً لنص في قانون آخر منذ تشكيل الدولة العراقية، فإن إقرار هذا الاتجاه هو مخالفة لأحكام الدستور ويتعارض مع ما أسنقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريع القوانين))^(٣).

لقد فات مجلس الدولة العراقي أن الدستور خول السلطة التشريعية صلاحية تحديد صلاحيات مجلس الاتحاد بقانون يسن من قبله أي أنه اعترف بإمكانية منح صلاحيات تشريعية من خلال قانون وليس الدستور. وبذلك فإن ما يصدر عن السلطة التشريعية يطلق عليه وصف القانون أو عن السلطة التأسيسية ويطلق عليه الدستور أو عن سلطته التنفيذية ويطلق عليها التعليمات أو الأنظمة.

(١) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٢) ينظر: بذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٩ اتحادية/٢٠٠٧ في ١٦/٧/٢٠٠٧، وذلك حسب طلب الدائرة البرلمانية في مجلس النواب، شؤون اللجان، بكتابتها المرقم ١/٩/٢٧٥١ في ٢٦ حزيران ٢٠٠٧.

(٣) ينظر: بذلك رأي مجلس الدولة، العدد ١٩٧٢، بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠٩، غير منشور.

والسؤال الذي يحتاج إلى إجابة هو هل التزمت مجالس المحافظات بعدم سن قوانين محلية؟ والجواب على هذا السؤال نقول أن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم تلتزم بما صدر من قرارات تفسيرية واستمرت بسن قوانين محلية مستندة بذلك بمواد دستورية، وهنا يبرز الفهم الخاطئ والتداخل غير المبرر بين التشريعات المحلية والتشريعات الاتحادية، ولبيان ذلك نشير إلى قانون تنظيم عمل مركبات الأجرة الصادر عن مجلس محافظة ميسان، حيث جاء فيه ((.... استناداً إلى الصلاحيات المخولة لنا بموجب المادة (١٢٢/١) ثانياً) والمادة (١١٥) من الدستور العراقي وأحكام المواد (٢/١) أولاً) والمادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قرر مجلس محافظه ميسان بالأغلبية المطلقة تشريع هذا القانون والذي يعتبر نافذاً من تاريخ نشره)).

وكذلك مسودة قانون تنظيم عمل المولدات الأهلية في محافظه ميسان، علماً بأن تلك القوانين التي صدرت يتركز مجال اختصاصها في تنظيم الأمور الإدارية والمالية للمحافظة، فضلاً عن قانون الموازنة المحلية، ويرى الباحث انه رغم ما يصدر من مجالس المحافظات من قوانين هي في مجال التنظيم الإداري والمالي، إلا أنها تحتاج إلى نص صريح يخولها هذا الاختصاص. ومن خلال زيارتي الميدانية لمجلس محافظة ميسان تبين أن المجلس أوقف إصدار جريدة المجلس لأسباب مالية، وبذلك يتعذر نشرها، ويستبعد أيضاً نشر القوانين المحلية في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية).

من خلال استعراض ما جاء في ثنايا هذا المطلب نستطيع أن نبين بأن الدستور ثبت مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة وذلك لغرض إدارة شؤونها المحلية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، ومن خلال هذا المبدأ يتم تقاسم الوظيفة الإدارية مع الحكومة الاتحادية، ولم يمنح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أي صلاحيات تشريعية لمجالس المحافظات، بل اكتفى بتحديد اختصاصها في الأمور الإدارية والمالية، وفي حدود المحافظة، فضلاً عن بعض الصلاحيات بالنسبة للاختصاصات المشتركة، ولم يبين المشرع الدستوري طبيعة عمل مجالس المحافظات بهذا الشأن، كأنه ترك الأمر لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي منح صلاحيات تشريعية لمجالس المحافظات، وهو ما يناقض مبدأ اللامركزية الإدارية، وبذلك جعل المحافظات غير المنتظمة في إقليم تمارس صلاحيات هي أقرب إلى الصلاحيات التي منحت للأقاليم.

ويبدو أن التأثير السياسي هو الحاكم في هذا الجانب، أو اعتبار تجربة مجالس المحافظات مؤهلة للانتقال إلى تكوين أقاليم جديدة، أما بما يخص منح صلاحيات حصرية للحكومة الاتحادية وأخرى مشتركة مع الأقاليم والمحافظات وترك ما عداها للأقاليم والمحافظات، فإن الباحث يرى في ذلك تجني على سلطة الدولة الاتحادية، والسبب أن واقع المجتمعات سواء كان سياسياً أو اقتصادياً قابل للتغير باستمرار، وقد تظهر حالات تستدعي إصدار تشريعات تواكب الظروف المتجددة، وبما إنها غير مذكورة في الاختصاصات الحصرية، ستكون من نصيب الأقاليم والمحافظات، عندها سيتفوق التشريع المحلي على التشريع الاتحادي.

وكان الأجدر بالمشروع أن يمنح صلاحيات حصرية للأقاليم والمحافظات، ويترك ما عداها للحكومة الاتحادية، وهناك من يرى^(١) أن المشروع وقع في تناقض فيما يتعلق بصياغة المواد الخاصة بوضع المحافظات، ففي الوقت الذي حدد إدارة المحافظات على أساس مبدأ اللامركزية الإدارية يذهب في مواد أخرى ويتبنى اللامركزية السياسية.

المطلب الثاني

القيمة القانونية للقوانين المحلية الخاصة بالمجال المتروك للمحافظات غير المنتظمة في إقليم

لاشك أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م يميز في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، حيث بين الدستور الاختصاصات الحصرية التي تتمتع بها الحكومة الاتحادية، وكذلك الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، واستناداً لمبدأ سمو الدستور كأسس مبدأ (التدرج القانوني) الذي يقضي بجعل القاعدة القانونية الأدنى خاضعة إلى القاعدة القانونية الأعلى منها في سلم التدرج القانوني.

لذا يجب احترام هذه المبادئ الدستورية، وعليه ما أتفق عليه الفقه والقضاء أن لا تتعارض مع التشريعات التي تصدر عن مجلس النواب باعتباره السلطة التشريعية الوطنية أو من خلال التشريعات

(١) د. حميد حنون خالد الساعدي، القانون الدستوري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٤٠٩.

التي تصدر استناداً للدستور، وفي حال حصول تعارض بين التشريعات فإن المنطق القانوني يعطي الأفضلية في التطبيق للدستور والقانون الاتحادي^(١).

لكن ما يثير الدهشة والغرابة ما جاء به الدستور العراقي النافذ قد تجاوز المبادئ الدستورية والقانونية المتعارف عليها بحيث أعطى القاعدة القانونية الأدنى قوة قانونية تجعلها تعلق على القاعدة القانونية الأعلى، كونه أعطاها الأولوية في التطبيق في حالة التعارض بين التشريع الاتحادي والتشريع المحلي، وهذا ما صرحت به المادة (١١٥) من الدستور النافذ^(٢).

وهناك من يرى أن هذه المادة قد أوجدت مبدأ فائق الخطورة حيث يؤدي إلى تجريد السلطة الاتحادية من اختصاصاتها المركزية ذات الأهمية، أي شرع لمبدأ تشويه الغرابة حيث أعطى الأولوية فيه للأقاليم والمحافظات في حالة الاختلاف والتعارض مع القوانين الاتحادية^(٣). ومن أجل إيضاح القيمة القانونية للقوانين المحلية بالمجال المتروك سوف نقسم المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: قيمة القوانين المحلية بالنسبة إلى القوانين الصادرة في النطاق الحصري للحكومة الاتحادية.

الفرع الثاني: قيمة القوانين الصادرة في النطاق المتروك للأقاليم والمحافظات.

(١) م. م محمود عبد علي الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات والتعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدر عن كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد، ٢٠١، ص ٢١٣.

(٢) ينظر: بذلك نص المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق.

(٣) د. رياض عبد عيسى الزهيري، تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاصات الأقاليم والمحافظات، دراسة منشورة في النشرة القضائية التي تصدر عن مجلس القضاء الأعلى، العدد/٢، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٥٨.

الفرع الأول

قيمة القوانين المحلية بالنسبة إلى القوانين الصادرة في النطاق الحصري للحكومة الاتحادية

أن الجمع بين الفيدرالية واللامركزية في النظام الإداري للمحافظات أدى إلى خلق حالة هجينه والتي تخلط بين النظامين في إطار القانون الدستوري الأمر الذي يؤدي إلى تداخل الصلاحيات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية^(١).

فيما يخص الاختصاص الحصري للحكومة المركزية فإن المادة (١١٠) من الدستور العراقي النافذ تحدد نطاق السلطات الاتحادية الحصرية للحكومة الاتحادية، بينما تقضي المادة (١١٥) بأن كل ما لا ينص عليه في الاختصاصات الحصرية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات مما جعل هذه المحافظات في مستوى الإقليم من حيث تمتعها بصلاحيات واسعة تخرج عن نطاق المادة (١٢٢) التي حصرت اختصاصات هذه المحافظات في إطار اللامركزية الإدارية وفي حدود الشؤون الإدارية والمالية.

وفي المجال الحصري لاختصاصات السلطة الاتحادية، فإن لها سلطة إصدار التشريعات الاتحادية العامة، حيث تسري على كل إقليم الدولة الاتحادية، ويترتب على ذلك لا يجوز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إصدار قوانين داخل هذا المجال المحجوز للسلطة الاتحادية، وأي قانون محلي يصدر بهذا الشأن يكون مخالفاً للدستور، لأن فيها تجاوز على اختصاص السلطة الاتحادية.

والمسألة هنا ليست مسألة أولوية أو أعلىوية، فلا يجوز أن يقال بأن التشريع الاتحادي له الأعلىوية على القانون المحلي، لأن حدود القانون المحلي في شأن اتحادي حصري يعد تجاوزاً وانتهاكاً لحدود السلطات التي حددها الدستور. وهذا القانون لا قيمة له ما لم يحصل ذلك وفقاً لنص المادة (١٢٣) من الدستور، التي أجازت تفويض الصلاحيات والسلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون، وعلية تتعرض قرارات مجالس المحافظات للطعن أمام القضاء بسبب تجاوزها على الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، وهناك الكثير من الشواهد سنذكرها في ثنايا حديثنا عن الرقابة القضائية على التشريعات المحلية.

(١) أ. د. زهير الحسني، مصدر سابق، ص ١٨.

وهناك من يرى^(١) أن الدستور النافذ جعل الأقاليم والمحافظات صاحبة الاختصاص العام وترك لها ممارسة كل ما لا يرد في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، حيث تشمل الطائفة الأولى المتعلقة بالاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الموضوعات الآتية: ((رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية ووضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وأدارتها لتأمين حماية وضمان أمن الحدود.....)) وغيرها من الاختصاصات.

وهناك مجموعة من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ومنها (إدارة الكمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية وتوزيعها ورسم السياسات الصحية والتعليمية، وبالتالي كل تشريع محلي تصدره مجالس المحافظات يخالف الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية سيكون مصيره البطلان، أما فيما يخص الاختصاصات المشتركة والتي تكون الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فإن ذلك سيثير الكثير من المشاكل بين الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية، وهكذا تبرز القيمة القانونية للتشريعات المحلية عندما تكون متوازية مع التشريع في الإقليم، ومتفوقة على التشريع الاتحادي من باب الأولوية في الصلاحيات المشتركة.

أن التداخل والاختلاف في التفسير أوقع مجالس المحافظات في أخطاء تشريعية ظنا منها أنها صاحبة اختصاص في إصدار تشريع تعتقده من استحقاقاتها المشروعة مستهدفتا إبراز القيمة القانونية للتشريعات المحلية على حساب التشريعات الاتحادية^(٢)، وقد أكد القضاء العراقي على مبدأ عدم جواز تعدي الحكومات المحلية عند مباشرتها لاختصاصاتها على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وبرز ذلك بشكل واضح في قرارات القضاء العراقي المختص حيث أصدر هذا القضاء العشرات من القرارات والتي تؤكد عدم أحقية مجالس المحافظات في إصدار بعض التشريعات خارج تخصصها، وهناك الكثير من الشواهد نترك بحثها حسب مطالب البحث.

ويرى الباحث أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد شابه الكثير من التناقض وحتى المواد التي تعالج أو تنظم موضوعاً واحداً ومثال ذلك: أن القانون قد حدد صلاحية المجلس في

(١) حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، ط١، الجزء الثالث، مطبعة الغدير، البصرة، ٢٠٠٩، ص٣٥.

(٢) م. م محمود عبد علي الزبيدي، مصدر سابق، ص٢٣١.

إصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات وذلك في المادة (٧/ثالثاً)، بينما في الفقرة الثانية عشر من نفس المادة قد ذكر: ينشر في الجريدة الرسمية ما يصدره مجلس المحافظة من قرارات وأوامر فقط ونعتقد ذلك يشكل نقص في الصياغة.

الفرع الثاني

قيمه القوانين المحلية الصادرة في النطاق المتروك للأقاليم والمحافظات

يشمل النطاق المتروك للأقاليم والمحافظات الموضوعات التي لم يضعها المشرع الدستوري ضمن قائمة الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية؛ وهذا المجال واسع جداً ويعبر عن اتجاه المشرع نحو توسيع نطاق الاستقلال الذاتي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وجاء تحديد هذا النطاق في المادة (١١٥) من الدستور بنصها على أن ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم...))، والالتزام بالمعنى الحرفي للنص يفيد اختصاص الهيئات التشريعية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بإصدار التشريعات والتنظيمات القانونية للمسائل التي لم تذكر ضمن السلطات الحصرية للسلطة الاتحادية. ومن حيث القيمة القانونية، فإن حدود تلك التشريعات بالشكل والمضمون الذي يتفق مع الدستور يكسبها وصف التشريع. والحقيقة أن المشرع الدستوري العراقي فاته أن يستكمل صياغة المادة (١١٥) بأن يضيف إليها بند يفرض التكاملية بين التشريعات الاتحادية والمحلية، بأن يسمح بتطبيق القانون الاتحادي في غير المسائل الحصرية.

وقد تعددت الآراء بين مؤيد ومعارض لحق مجالس المحافظات بسن قوانين محلية مستنداً إلى بعض النصوص القانونية، حيث فسرت مفردة التشريعات إلى هذا الحق مضاف إليها الأنظمة والتعليمات، بينما يرى من يعارض إصدار التشريعات هو من اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية متمثلة بـ (مجلس النواب).

ويرى البعض^(١) أن المشرع العراقي في صياغته للمواد الدستورية والقانونية أورد وصف التشريعات المحلية، قد جاء بأمر لم يأتي بمثله لا القوانين العراقية السابقة ولا القوانين المقارنة، فكلية التشريعات ترد للدلالة على القوانين حصراً، ويمكن الإشارة هنا إلى أن المشرع المصري قد منح المجلس الشعبي المحلي حق إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسة عملة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى فرنسا حيث يمتلك مجلس المحافظة حق إصدار القرارات في المسائل ذات الطابع المحلي^(٢).

وبسبب هذا الإرباك التشريعي فإن القضاء العراقي المختص شمله هذا الإرباك، وهكذا وجدنا كيف تناقضت أحكام المحكمة الاتحادية في أحكامها التفسيرية بين حق المجالس بسن قوانين وبين عكس ذلك كما بينا سابقاً، لكن واقع الحال أن كثير من مجالس المحافظات قامت بسن قوانين محلية ويا حبذا لو ذكر المشرع العراقي استبدال إصدار التشريعات بإصدار القرارات والأنظمة والتعليمات.

ويطرح الباحث تساؤل مفاده: إذا كان المراد من التشريعات التي منحها المشرع العراقي لمجالس المحافظات في قانون المحافظات سابق الذكر هي غير القوانين، إذن ما لعلة من ذكرها وأردف بعدها مباشرة ذكر الأنظمة والتعليمات؟ حيث يبدو من ذلك أنه أراد بها قصد يختلف عن الأنظمة والتعليمات، لذا فإن قيمة القوانين المحلية في النطاق المتروك لها يجب أن تكون:

أولاً: في سريانها من حيث المكان: حيث تبرز القيمة القانونية للقوانين المحلية التي تصدر عن مجالس المحافظات كون سلطتها داخل حدود الوحدة الإدارية للمحافظة، فليس لها أن تبسط سلطتها على حدود إقليم أو محافظة أخرى، وهذه المسألة من مظاهر ممارسة مجلس المحافظة للشؤون المحلية في داخل حدود وحدته الإدارية، وهي تكاد تكون مشابهة لممارسة الدولة سيادتها في داخل حدود إقليمها وفقاً لمبدأ الإقليمية القانون الذي ليس من المنطق أن يمارس مجلس محافظة من المحافظات لصلاحياته خارج حدوده الإدارية.

حيث سيفقد هذا التشريع قيمته القانونية، فلا يجوز مثلاً لمجلس محافظة ميسان إصدار تشريع يطال فيه محافظة البصرة خارج حدود محافظة ميسان، ففي هكذا حالات تكون فيها مصادرة لحق

(١) م. م. يمامة محمد حسن، أثر الصياغة التشريعية على تطبيق القوانين (دراسة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لا توجد تفاصيل أخرى.

(٢) د. مصطفى الجدي، الحكم المحلي والديمقراطية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٧، ص ١٢٣.

الناخب الذي أدلى بصوته على أساس الرقعة الجغرافية لمحافظة، وكذلك يعد ذلك خرقاً لقواعد الاختصاص، لذا يجب أن يكون معبراً عن الإرادة المحلية للإدارة المحلية للمحافظة.

ثانياً: قيمتها القانونية من حيث سريانها في النطاق الزمني: أن التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات تبدأ ولادتها من تاريخ نشرها في الجريدة المحلية، إذ أن لكل مجلس محافظة الحق بإصدار جريدة محلية تنشر فيها التشريعات التي تصدر عن مجلس المحافظة، وهذا ما نص عليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(١).

وأيضاً لهذه التشريعات نهاية وقد تكون صريحة أو ضمنية، وتكون نهايتها سواء بانقضائها أو من خلال إلغائها^(٢). وهنا تثار عدة أسئلة أهمها ما هي القيمة القانونية للتشريعات المحلية بعد انقضاء الدورة الانتخابية، وأهل المجلس قبل انتهاء دورته الانتخابية أو لأسباب أخرى؟ وقد يعتقد أعضاء المجلس الجديد أنهم غير ملزمين بقرارات سلفهم، للإجابة على تلك الأسئلة يرى الباحث أن التشريعات المحلية لا تنتهي بانتهاء الدورة الانتخابية أو حل المجلس، بل تبقى سارية لحين صدور قرار يلغيها أو كانت قرارات، أو صدور قانون بالغاها أن كانت قوانين، وذلك لاستقرار التعامل بهذه التشريعات وعدم أرباك سير المرفق المحلي في المحافظة، وأيضاً فإن الشخصية المعنوية للمحافظات لا تنتهي بحل مجلس المحافظة.

أما القيمة القانونية للقوانين المحلية في الصلاحيات المشتركة بين الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية كمبدأ عام لا بد من وجود علاقة في وحده النظام القانوني في الدولة، وهي تتعلق بتدرج القواعد القانونية والتي تعد من أهم متطلبات الأخذ بمبدأ المشروعية وهو احد أركان عناصر الدولة القانونية، وذلك لتعدد المصادر الرسمية للقانون، وإن بعض القواعد تتمتع بقوة إلزامية أعلى مما تتمتع به القواعد الأخرى التي تليها في المرتبة، لذلك ينبغي أن تراعى أحكام القواعد القانونية الأعلى، فالدستور أولاً ومن ثم التشريعات العادية فلا يجوز للتشريعات الأدنى مرتبة تعديل أو تلغي التشريعات الأعلى مرتبة وإلا كانت مخالفة للمشروعية^(٣).

(١) ينظر: بذلك نص المادة (٧/ثاني عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
 (٢) د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، الجزء الأول، النظرية العامة، مطبعة الجامعة، بغداد، ١٩٧١، ص ٥١٠.
 (٣) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٠٩.

وقد استقر الأمر فقهاً وقضاءً على أن القواعد القانونية المدونة تتدرج فيما بينها بحيث تحتل القواعد الدستورية المرتبة الأولى، فالدستور يعد القانون الأسمى في البلاد، وهذا ما نص عليه صراحة دستور جمهورية العراق النافذ^(١)، حيث جاءت المادة (١٣ /أولاً) من الدستور لتؤكد هذا السمو و يأتي بعدها القواعد التشريعية الصادرة السلطة التشريعية الاتحادية، وبعدها تأتي التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي يجب أن لا تتعارض هذه التشريعات مع الدستور والقوانين الاتحادية.

وبذلك تكون أعلى للدرجات للقوانين الاتحادية على التشريعات المحلية في ما يتعلق باختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، أن هذه المبادئ التي أكدت عليها أكثر دساتير العالم نجد أن المشرع العراقي قد خالف ذلك فيما يخص الصلاحيات المشتركة بين السلطة الاتحادية و الأقاليم والمحافظات، حيث منح من خلال المادة (١١٥) الدستورية الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما، وبذلك تكون القيمة القانونية للتشريعات المحلية لها الغلبة على التشريعات الاتحادية، وكان الأجدر في المشرع العراقي أن يجعل الغلبة للقانون الاتحادي احتراماً لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية، فالقاعدة القانونية الأدنى يجب أن لا تتناقض القاعدة الأعلى مرتبة منها.

أن المادة (١١٥) الدستورية آنفة الذكر قد أوجدت مبدأ خطيراً قد يؤدي إلى تجريد السلطة الاتحادية من اختصاصاتها المركزية المهمة، فقد شرع لمبدأ الأولوية في التطبيق لقانون الأقاليم والمحافظات في حالة الاختلاف أو التعارض مع القوانين الاتحادية الأمر الذي يؤدي إلى تغليب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية العامة عند التعارض بينهما.

يبدو لنا من سياق الحديث عن قيمة القوانين المحلية في المجال المتروك للأقاليم والمحافظات أن أسلوب توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات؛ قد أظهرت حزمة من المشكلات التي تقف عائقاً أمام من يحاول معرفة المجال الدستوري لاختصاصات كل مستوى من مستويات الحكم في الدولة العراقية سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو غيرها، ولم يكن ذلك بسبب الغموض الحاصل بصياغة النصوص الدستورية فحسب، بل حتى في النصوص الواضحة والصريحة، حيث أثار مضمونها مشاكل قانونية وسياسية بسبب تعارضها مع أساسيات النظام

(١) ينظر بذلك: نص المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الاتحادي وما سارت عليه تجارب الدول الاتحادية، وأيضاً نستطيع أن نضيف إلى ذلك عدم وجود تنظيم دقيق خاصة في الأمور المالية، يبين مالية الدولة والاختصاصات المالية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن أهم المشاكل هي التي تثار في الاختصاصات التشريعية تلك المتعلقة بالأمور التنفيذية والمالية، أي أن المشرع العراقي ومن (حيث الأصل جعل المجال التنفيذي لاختصاصات كل من السلطة الاتحادية والأقاليم مطابق لمجال اختصاصها التشريعي)^(١) ويستدل على ذلك من خلال تحديد قائمة الاختصاصات الحصرية والمشاركة دون أن يحدد جهة التشريع والتنفيذ فيها، مما جعلنا نفهم من خلال ذلك أن المشرع قد منح كل الأطراف (الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات) ممارسة وظيفة التشريع والتنفيذ في تلك الاختصاصات، ومن الأمثلة على ذلك بالنسبة لرسم السياسة المالية والكمركية، حيث أنها من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، فأن جهة التنفيذ قد تترك للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بشكل منفرد أو بشكل مشترك مع الحكومة الاتحادية، على اعتبار (إدارة الكمارك) من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٢)، وأيضاً كذلك ما يخص إدارة النفط والغاز، وإدارة المواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات^(٣)، وأيضاً تنفيذ أحكام المعاهدات الدولية، حيث أن اختصاص إبرامها من اختصاصات الحكومة الاتحادية بالتفاوض والتوقيع، ولم ينص على تنفيذها، ولو أراد أن تختص به الحكومة الاتحادية دون سواها لذكرها مع المراحل المذكورة أعلاه.

وبخصوص دور التشريع المحلي في المجال المالي فيمكن أن نبين ذلك النشاط المتعلق باستغلال ثروة النفط والغاز والذي يعتبر من مسؤوليات السلطات الاتحادية، لكن الدستور فرض عليها أن تشترك الأقاليم والمحافظات على مستوى الإدارة والتنسيق ورسم السياسات.

وهو اختصاص مشترك مع الأولية فيه تكون لسلطة الدولة الاتحادية على السلطات المحلية (الأقاليم والمحافظات)، فيما يخص الحقوق الحالية، ويبدو ذلك واضحاً حول التعاون المشترك بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، من خلال ما نصت عليه المادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق، حيث نصت على ((الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات،

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٤٠٨.

(٢) ينظر: نص المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: نص المادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وينظم ذلك بقانون))، أن ما جاءت به هذه المادة من جعل الثروات الوطنية من اختصاصات السلطات الاتحادية وتدار بالتعاون مع الإقليم والمحافظات، يمكن أن يدخل الكثير من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ضمن هذا التعاون، ولكن قد يثار جدل حول طبيعة هذا التعاون ودور التشريعات المحلية فيه.

وأيضاً يتبادر إلى الذهن تساؤل مفاده هل أن مجالس المحافظات قادرة على تحمل عبئ المسؤولية وإصدار تشريعات محلية بحجم هذه الموضوعات المهمة والمصيرية؟ وللجواب على هذا السؤال يمكن أن نبين بعض الأمور ذات العلاقة بهذا الشأن، منها أن معظم مجالس المحافظات تفتقر للثقافة القانونية إضافة للثقافات العامة، كونها جاءت نتيجة انتخابات تتأثر بالعمق العشائري والعلاقات العائلية ولم يكن عامل الكفاءة هو المعيار الذي ينتهجه الناخب في اختياره، وبالنتيجة نجد بعض أعضاء مجالس المحافظات يفتقدوا للدقة أثناء ممارسة عملهم، لذا يكون من الصعوبة تمكنهم من صياغة تشريعات محلية تتعلق بمصير المحافظة واستحقاقاتها، هذا من جانب ومن جانب آخر أن الحكومة المركزية بما تملك من منظومة إدارية ومؤسسية فإن جل ما يصدر منها هي تعليمات لتنفيذ قوانين تركزت أمر تشريعها للسلطة التشريعية المركزية (مجلس النواب)، فكيف بالسلطة المحلية التي لا تمتلك هكذا منظومة مما جعلنا أمام تشريعات محلية تكون عرضة للطعن بسبب قلة الخبرة، لذا يجد الباحث أن على المشرع يلزم مجالس المحافظات بأن يكون عدد من أعضائها يحملون مؤهلات علمية تؤهلهم لأداء مهمة التشريع حتى لو كان ذلك على شكل (الكوتا)، وذلك من خلال تعديل تشريعي يصدر من السلطة التشريعية الاتحادية.

المبحث الثاني

ماهية الأنظمة والتعليمات الصادرة عن مجالس المحافظات

يعتبر الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات اختصاص متجدد في الفقه الدستوري والإداري، من خلال الاهتمام بدراسته من الناحيتين النظرية والعملية، فمن حيث الناحية النظرية يبدو أن هناك أحجاماً في محاولة معالجة الموضوع بما يستحق من أهمية كما ظهر ذلك واضحاً في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ويستوي في ذلك فقهاء القانون الدستوري والإداري، وذلك لوجود مساحات مشتركة في الجوانب الموضوعية والإجرائية، بالشكل الذي يجعل الباحث معتقداً بانتمائه إلى القانون الدستوري تارة وإلى القانون الإداري تارة أخرى.

وينتج عن ذلك أن دراسة الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في إصدار الأنظمة والتعليمات يدخلنا في محاولة معرفة تفصيلية لغرض الوقوف عليها وكيفية معالجتها بصورة دقيقة، لأن ذلك يقودنا إلى التطور التشريعي الجديد في العراق، خاصة بعد ٢٠٠٣، أما من الناحية العملية فأن أهمية هذا الموضوع تبرز من خلال التعرف على دور مجالس المحافظات في إصدار الأنظمة والتعليمات، ويتبين ذلك جلياً من خلال استعراض السياسة التشريعية التي تدير عليها معظم الأنظمة، ومن ثم تقويم هذه التجربة، وبما أن الرؤيا القانونية التي تحيط بممارسة مجالس المحافظات لهذا الاختصاص غير واضحة المعالم، ويشوبها الكثير من اللغظ والتشكيك، مما يثار حزمة من التساؤلات التي تستوجب الإجابة عليها، من قبيل معرفة القواعد الموضوعية والإجرائية التي يجب على مجالس المحافظات مراعاتها، وكذلك معرفة القيود والمحددات التي تفرض على جهة التشريع المحلي أن تلتزم بها؛ وبيان نطاق اختصاص مجالس المحافظات بإصدار الأنظمة والتعليمات.

وقبل كل ذلك يجب التعرف على تعريف هذه الأنظمة والتعليمات من وجهات نظر مختلفة، وكذلك بيان قيمتها القانونية وتدرجها القانوني، وبيان الأنظمة والتعليمات التي تصدر تنفيذاً لتشريعات محلية أو اتحادية، ومن أجل التوسع في معرفة موضوع البحث، ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الأنظمة والتعليمات الصادرة عن مجالس المحافظات.

المطلب الثاني: القيمة القانونية للأنظمة والتعليمات الصادرة عن الحكومة المحلية.

المطلب الأول

مفهوم الأنظمة والتعليمات الصادرة عن مجالس المحافظات

أن مجالس المحافظات باعتبارها سلطة التشريع المحلي ومنحت لها صلاحيات بإصدار تشريعات محلية بما يمكنها من إدارة شؤونها الإدارية والمالية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية؛ كما صرحت بذلك المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد تكرر هذا المضمون في المادة (٧/ثالثاً)^(١)، وتكرر ذلك لا مبرر له، وأن الاختصاص التشريعي الذي منح لمجالس المحافظات جعلها بمستوى هو الأقرب إلى الفدرالية من اللامركزية الإدارية، حيث تمتع مجالس المحافظات بالشخصية القانونية والمعنوية يمكنها من الاستقلال الإداري عن الإدارة المركزية.

ويمكن ممارسة صلاحياتها من خلال الأنظمة والتعليمات على أن لا تخالف ولا تناقض ولا تتعارض مع مبدأ دستوري أو نص قانوني اتحادي، كأن يكون التشريع مخالفاً للحقوق والحريات التي نص عليها الدستور، أو تخالف الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وقد تنوعت التسميات التي تطلق على الأنظمة، حيث يطلق عليها عند البعض باللوائح^(٢)، أو المراسيم أو المراسيم التنظيمية.

وحقيقة الأمر أياً كانت التسميات التي سمت بها، فإن ارتباطها بالسلطة التنظيمية للإدارة فضلاً عن خصائصها الخاصة بها والتي تعرف من خلالها، ولا بد لها أن ترتكز على أساس قانوني يمنحها المشروعية، ومن أجل بيان ذلك قسمنا هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: تعريف الأنظمة والتعليمات وبيان خصائصها.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للأنظمة والتعليمات المحلية.

(١) جاء في نص المادة (٧/ثالثاً) ما يأتي ((إصدار التشريعات المحلية الأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)).
(٢) ومن أمثلة استخدام تسميات متعددة وردت في التشريع الفرنسي وغالبية الدساتير العربية التي تأثرت به، كما في الدستور المصري والدستور الكويتي والدستور الاماراتي.

الفرع الأول

تعريف الأنظمة والتعليمات وبيان خصائصها

من خلال استقراء التشريعات العراقية يظهر أنها تجنبت الخوض في تعريف محدد للنظام أو الأنظمة وتركت أمر تعريفها لاجتهاد الفقه والقضاء للاطلاع بها، ومن خلال استقراء الآراء الفقهية نستطيع أن نجد أن القاعدة العامة تتمثل بتعدد التعريفات التي أطلقها الفقهاء على الأنظمة والتعليمات وذلك بتعدد الفقهاء الذين بحثوا في هذا الموضوع حيث يعرف البعض^(١) الأنظمة والتعليمات بأنها تتضمن قواعد قانونية ذات خصائص مكتملة تسنها وتصدرها السلطة التنفيذية بصفتها صاحبة الاختصاص الأصلي.

ويفهم من هذا التعريف أنه أعطى السلطة التنفيذية حصراً الحق في سننها وإصدارها، وقد عرفها آخر^(٢) بأنها ((مجموعة قواعد موضوعية تصدرها جهة مختصة يحددها الدستور)) ويحصر هذا التعريف أنها تصدر وفقاً لنص دستوري ويستبعد غير ذلك، ويبدو أنه تجاهل بقية أنواع الأنظمة التي تجد مصدرها في القانون، وعلى هذا الأساس عرف آخر^(٣) النظام بأنه (التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية لتيسير تنفيذ القانون الصادر من السلطة التشريعية) ويختلف هذا التعريف عن الذي سبقه من أنه أقتصر مفهوم الأنظمة على تلك التي تجد مصدرها في القانون، أي تستند إلى نص تصدره السلطة التشريعية، وعرفها آخر^(٤) بأنها القواعد القانونية التي تصدر عن هيئة خاصة مختصة بالتشريع في الدولة في حدود اختصاصها وفقاً للدستور، وقد تعرضت معظم هذه التعريفات إلى انتقادات ووجدوا هؤلاء أن يكتفوا بوصفها بأنها (القرارات التي تصدرها الهيئات الإدارية المختلفة وتتضمن قواعد عامة وموضوعية من شأنها أن تطبق على عدد غير محدود من الأفراد أو الحالات كلما توفرت فيهم أو فيها شروط معينة)^(٥).

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية قسم القضاء الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٥٢، أشار إليه خالد كاظم عودة، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٢) د. ماهر صالح علاوي، النظام في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠٠٤، ص ٥.

(٣) د. عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مطابع وزارة التعليم والبحث العلمي، ص ٩٥.

(٤) د. حبيب أبراهيم الخليفي، المدخل للعلوم القانونية النظرية العامة للقانون، ط٣، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٢، ص ٩٤.

(٥) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود. ياسين الهاشمي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٤٥٣.

وهناك من يعرف التعليمات بأنها تشريع فرعي يراد به تبسيط تطبيق القانون أو نظام، وأنه حق ثابت للسلطة التنفيذية دون الرجوع إلى نص دستوري صريح^(١) وتصدر التعليمات من جهات خولها القانون إصدارها، وهناك من يرى أن التعليمات تكون ذات قيمة قانونية أدنى من النظام، وقد تصدر لتبسط تطبيق النظام، مثلما تصدر تنفيذا لقانون^(٢).

بعد تلك التعريفات يمكن أن نضع تعريفا نراه مناسباً من وجهة نظر الباحث وهي قرارات إدارية تصدرها جهة مخولة بنص دستوري أو قانون نافذ، وعادة تكون تلك الجهة إدارية تنفيذية، وأن الغاية منها غالباً لتسهيل تنفيذ تشريع يعلوها مرتبة، أما فيما يخص اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم باعتبارها الجهة المخولة بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، وهنا يطرح الباحث عدة أسئلة، منها إذا كانت الأنظمة والتعليمات هي لغرض تسهيل تنفيذ قانون نافذ، فما الحكم لو كان القانون صادر من الحكومة الاتحادية، فهل من الممكن أن يكون مجلس المحافظة وهو سلطة تشريعية محلية بمثابة جهة الإدارة لتنفيذ قوانين اتحادية من خلال أنظمة وتعليمات يصدرها؟ إذا كانت الأنظمة والتعليمات هي لتسهيل تنفيذ قرارات مجلس المحافظة فهل هذا يعني هو المشرع وهو المنفذ في نفس الوقت؟ وللإجابة على ذلك يرى الباحث أن مجلس المحافظة سلطة تشريعية محلية يعمل لصالح مواطنيه ضمن حدود إدارية محددة، وأنه لا يخضع لرقابة الحكومة الاتحادية بشكل مباشر، وبما أن المشرع منح المحافظ صلاحيات واسعة وكونه الجهة التنفيذية في المحافظة كان الأجدر به أن يمنحه صلاحية إصدار أنظمة وتعليمات محلية.

ونبين هنا أن القضاء العراقي بين في قرارات سابقة بأن مجالس المحافظات ليس لها حق إصدار قوانين، وهنا يتوجب على المشرع أن يتدخل لبيان نوعية التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات، أن المجالس المحلية وبسبب عدم معرفتها باختصاصاتها التشريعية المحلية وقعت في إشكالات قانونية، جعلها عرضة للانتقادات، واليوم نسمع بالمطالبات الجماهيرية بحل مجالس المحافظات، علاوة على عدم الوضوح التشريعي بما يخص مجالس المحافظات، فأن عدم الخبرة التي يتصف بها بعض أعضاء بعض المجالس، وقلة الثقافة القانونية أدت إلى هذا التصور الخاطئ بعدم صلاحيات

(١) الأستاذ عبد الباقي البكري، والمدرس زهير البشير، مصدر سابق، ص ٩٦.

(٢) المصدر أعلاه، ص ٩٦.

مجالس المحافظات، مما يؤدي بالنتيجة إلى هدم اللامركزية الإدارية، وهي خير ما نحتاجه في وقتنا الراهن.

ومن أجل إعطاء تقسيم جامع مفصل ارتأينا أن نقسم الأنظمة إلى عدة أنواع متعددة وحسب ما ينظر أليها من كل زاوية^(١):

- ١- من حيث أساسها القانوني: يتم تقسيم الأنظمة إلى أنظمة دستورية وأنظمة قانونية وكذلك
- ٢- من حيث القوة الملزمة أو التدرج: حيث تبرز الأنظمة التي تعالج موضوعات دستورية وتكون طبيعتها طبيعية دستورية، وتلك يكون لها العلوية على الأنظمة القانونية.
- ٣- من حيث السلطة المختصة بإصدار الأنظمة: وفق هذا المعيار تقسم الأنظمة إلى أنظمة صادرة من السلطة المركزية وأنظمة صادرة من السلطات المحلية في الأقاليم والمحافظات.
- ٤- من حيث موضوعها: أن الأنظمة من حيث الموضوع تقسم إلى أنظمة تنفيذية وأنظمة مستقلة. ويرى الباحث أن المشرع عندما منح مجالس المحافظات سلطة التشريع وإصدار الأنظمة والتعليمات، فإنه سلبها من السلطة التنفيذية المحلية المتمثلة بالمحافظ، والمفترض أن تكون من صلب اختصاصات الإدارة المحلية المتمثلة بالجهة التنفيذية (المحافظ).

أن أهم واجبات المحافظ هو تنفيذ التشريعات التي يصدرها مجلس المحافظة، لكن ما هي وسائلها في تنفيذها؟ وكذلك عندما يصدر تشريع محلي من مجلس المحافظة في حدود الأفضية والنواحي، فمن هي الجهة التي تصدر التعليمات، هل هي مجالس الأفضية والنواحي، أم الجهة التنفيذية في القضاء والناحية؟ والجواب يبدو أن هذه هي جزء من مشكلة غموض التشريع الذي تعاني منه مجالس المحافظات، أما بالنسبة للأنظمة والتعليمات وجهة إصدارها في وقت كتابة هذه الأسطر حيث يشهد العراق تجמיד عمل مجالس المحافظات، فمن هي جهة التشريع المحلي في حال اقتضت الضرورة لذلك؟

وللجواب على ذلك يرى الباحث بإمكان قيام المحافظ بإصدار أنظمة وتعليمات، أو ما تعرف بأنظمة الضرورة، أو الأنظمة التفويضية، حيث عرفت أنظمة الضرورة بأنها تلك الأنظمة التي تصدر لمواجهة الظروف الاستثنائية، ويعتقد الباحث أن هذا الشرط متحقق، أما فيما يخص الأنظمة

(١) م. د مصدق عادل طالب، وم. د.رنا محمد، اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة في التشريع العراقي، بحث قدم إلى كلية القانون، امعة بغداد، وكلية الحقوق، جامعة النهرين.

التفويضية والتي تعرف بأنها تستند إلى تفويض جهة صاحبة اختصاص إلى جهة أخرى، وهو كثير ما يحدث قيام جهة تشريعية بتحويل جهة تنفيذية بإصدار أنظمة وتعليمات، ويمكن لمجلس النواب أن يفوض المحافظ بإصدار أنظمة وتعليمات إضافة لرقابتها.

بعد أن أسهبنا في تعريف الأنظمة والتعليمات نستطيع أن نستنتج أهم خصائص الأنظمة والتعليمات:

١- تعتبر الأنظمة والتعليمات كأصل عام أنها قرارات إدارية يتم إصدارها من السلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل بإصدارها، لكن المشرع منح مجالس المحافظات حق إصدار أنظمة وتعليمات محلية، لذا يمكن عدّها تقصير أو عيب تشريعي وهو ما يعاب عليه منحه هذه الصلاحيات لمجالس المحافظات.

٢- تتصف الأنظمة والتعليمات بالعمومية ولم تتخذ الطابع الشخصي، أي بما أنها تصدر لتسهيل تنفيذ القانون، فإن المخاطب بها أشخاص على أساس صفاتهم وبشكل مجرد.

٣- لا تصدر الأنظمة والتعليمات لتنفيذ قرار قضائي، بما أن القرارات القضائية صادرة من جهة القضاء وقراراتها محددة وعادة تكون بالرفض أو القبول أو التعويض، فتنفيذها واجب على ذوي الشأن، فلا تحتاج إلى أنظمة وتعليمات لتسهيل تنفيذها من جهة إدارية.

٤- ويرى البعض^(١) (أن الأنظمة تتسم بالخصائص التي يتصف بها القرار الإداري)، أي أنها عملاً قانونياً يصدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة^(٢).

الفرع الثاني

الأساس القانوني للأنظمة والتعليمات التي تصدرها مجالس المحافظات

أن أي صلاحيات واختصاصات تتمتع بها مجالس المحافظات لأبد لها أن تتبع من مصدر يمنح هذه الاختصاصات، فقد تستمد من قاعدة دستورية أو قانونية تمنح لها اختصاصاتها بشكل مباشر، أي بمعنى آخر أن مجالس المحافظات تستند في تشريعاتها المحلية إلى مصادر قانونية

(١) د. رشا جعفر، الأنظمة الإدارية، محاضرات أقيمت على طلبة الماجستير في كلية القانون، جامعة بغداد، للعام الدراسي ٢٠١٥/٢٠١٦، ص ١٠.

(٢) ينظر بذلك نص المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

مكتوبة كالدستور والقوانين التي من خلالها يحق للإدارة ممارسة صلاحياتها الإدارية^(١)، وهكذا فإن تحديد صلاحية مجالس المحافظات في العراق من خلال الدستور والقانون، وهي المصادر الوحيدة لتوزيع الصلاحيات الإدارية.

أما الأساس القانوني للأنظمة والتعليمات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فقد نصت عليه المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق بما نصه ((تمنح المحافظات التي تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون))، ومن خلال استقراء مضمون هذه المادة يتبين أن النص المذكور منح صلاحيات إدارية ومالية ووصفها بالواسعة ولم يبين طبيعتها، هل هي قوانين أو أنظمة والتعليمات.

أما نص المادة (١٢٣) الدستورية فقد جاء فيها ((يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون))، أن موضوع التفويض الذي ذكرته المادة المذكورة، تعني قيام السلطات التنفيذية الاتحادية بتحويل جانب من اختصاصاتها إلى جهات إدارية أقل منها أو تابعة لها لممارستها دون الرجوع إليها وذلك من أجل تنفيذ برامجها وسياساتها واتخاذ القرارات التي تخص المحافظات غير المنتظمة في إقليم باعتبار أنها السلطة التي تكون أقرب للمجتمع من السلطة المركزية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة^(٢).

والملاحظ أن مضمون المادة أعلاه جعل هذا التفويض بموافقة الطرفين، وكأنه جعل المحافظات بمستوى واحد مع الحكومة المركزية، وأيضاً فإن التفويض من الأعلى إلى الأدنى شيء مقبول ومعروف، لكن منح تفويض من مجالس المحافظات إلى الحكومة المركزية فإنه للغرابة أقرب إليه من الصواب.

أما الأساس القانوني للأنظمة والتعليمات الصادرة عن مجالس المحافظات فعلى الرغم أن دستور جمهورية العراق النافذ لم يمنح مجالس المحافظات هذا الاختصاص وإنما منحه لمجلس

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، ٢٠٠٧، ص ٥٣-٥٤.

(٢) محمد سليم غزوي، نضرات حول الإدارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤، ص ١٠.

الوزراء^(١)، أما مجالس المحافظات فقد وصف اختصاصاتها بالصلاحيات الإدارية والمالية ووصفها بالواسعة لغرض تمكين إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٢)، لكن قانون المحافظات قد بين اختصاصات مجالس المحافظات بأنها سلطات تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، ويحق لها إصدار التشريعات المحلية وذلك لغرض إدارة شؤونها الإدارية والمالية، مشروطاً أن لا تكون مخالفة للدستور والقوانين الاتحادية، وجاءت هذه المادة لتمنح الصلاحيات التشريعية مكتفية بوصفها (المحلية) دون أن تبين طبيعتها، لكن المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات كانت أكثر تفصيلاً حيث جاء في نصها ((إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية))، صحيح أن الوصف الأول الذي جاءت به المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات كان الغرض منه تعريف مجلس المحافظة، لكنها أضافت له طبيعة اختصاصه مما جعله يتكرر في المادة (٧/ثالثاً) سابقة الذكر مضيفاً إلى ذلك اختصاص إصدار الأنظمة والتعليمات، وكان الأجدر بالمشروع أن يتجنب هذا التكرار، إضافة إلى ذلك فإن ألحاق الأنظمة والتعليمات بالتشريعات المحلية، يفسر بما لا يقبل الشك أن المقصود بالتشريعات المحلية غير الأنظمة والتعليمات.

أن الأنظمة والتعليمات تتميز بكونها قواعد عامة تخاطب مجموعة من الأشخاص غير محددین بذواتهم تتضمن تفصيلات قد لا تتضمنها القوانين، وهي من حيث قوتها تعد أدنى من القانون، وبالتالي لا يجوز لها مخالفتها، بل تسهل تنفيذها، بينما تتميز التعليمات عن الأنظمة أنها تكون أكثر تفصيلاً^(٣).

ويرى بعض الفقه العراقي^(٤) أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد استحدث اختصاصاً جديداً لمجلس المحافظة يتمثل في الاختصاص التشريعي، أي أن القانون أعطى لمجلس المحافظة دوراً في العملية التشريعية على المستوى المحلي وقصره على مرحلة إصدار التشريع وهي المرحلة الأخيرة في عملية التشريع، ولم يبين القانون دور مجلس المحافظة في المراحل السابقة لمرحلة

(١) ينظر: بذلك نص المادة (٤٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: بذلك نص المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ١٨٩ - ١٩٠.

(٤) د. رافع خضر صالح، مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات، بحث غير منشور، ٢٠٠٩،

الإصدار والتي تتجسد في مراحل اقتراح المشروع ومناقشته والتصويت عليه والمصادقة على المشروع، وهذا يعني أن القانون خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق مرحلة الإصدار وتحديد دور كل من المحافظ ومجلس المحافظة مما سيولد صعوبات عملية عند تطبيق النصوص القانونية ووضعها موضع التنفيذ، وبالتالي فإن القانون لم يبين آلية سن التشريعات المحلية ومدى إسهام المحافظ بوصفه سلطة تنفيذية محلية في عملية التشريع، كما أوكل قانون مجالس المحافظات في المادة (٧/رابع عشر) من قانون مجالس المحافظات إلى مجلس المحافظة صلاحية إقرار نظام داخلي لتنظيم سير أعماله، غير أن القانون لم يوضح من هي الجهة المتخصصة باقتراح مشروع النظام الداخلي، والجهة المختصة بالمصادقة عليه وإقراره، وما هي آلية وضع النظام الداخلي، وهل ينفرد كل مجلس محلي بوضع نظام داخلي خاص به أم أن مجالس المحافظات تشترك في وضع نظام داخلي موحد تعمل بموجب أحكامه؟ والجدير بالذكر أن مجالس المحافظات قد وضعت انظمه داخلية تختلف بين محافظه وأخرى، وان هذا الاختلاف والتباين بين نظام داخلي وأخر قد يؤدي إلى أتفاق بعض النظم الداخلية مع القانون، واختلاف بعضها الآخر مما ينتج عنه اختلاف في التطبيق ويؤثر سلبا على عمل المجالس وفعاليتها، ولغرض ضمان وحدة النصوص القانونية التي ستدون في الأنظمة الداخلية، واتفاقها مع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فإن الأسلوب الأمثل يتجسد في سن نظام داخلي موحد ينظم أعمال مجالس المحافظات على أن تشترك جميع المجالس بوضعه.

ويرى الباحث أن من الضرورة أن تشكل لجان مختصة في كل مجلس محافظة، ومن ثم تعقد لقاءً مشتركاً فيما بينها لتضع رؤيا موحدة، ويمكن أن تسند المهمة إلى الهيئة التنسيقية التي أشار إليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويعد النظام الداخلي بصورة عامة مجموعة من القواعد والإجراءات التي يتبناها المجلس في تنظيم أعماله ولجانه وآلية التصويت والتعديل^(١).

(١) عماد الجنابي ومحسن جبر، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ط١، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مشروع دعم إسناد الحكم المحلي، ٢٠٠٨، ص٣٣.

المطلب الثاني

القيمة القانونية للأنظمة والتعليمات الصادرة عن الحكومات المحلية

أن تجرّبه مجالس المحافظات طوال السنوات التي أعقبت تغيير النظام في العراق لم تشهد أي تشريع من مجالس المحافظات، وذلك يعود لعدم وجود نص قانوني واضح وصريح يبيح لها ذلك قبل صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، حيث أن عمل المجالس كان مستنداً إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وأمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الملغى^(١)، وعند ملاحظة الدستور وأمر سلطة الائتلاف المذكور لا نجد نصاً صريحاً يمنح مجالس المحافظات صلاحية تشريعية، وهذا ما يبرر عدم صدور أي تشريع من مجالس المحافظات خلال هذه الفترة إلا أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم منحها هذه الصلاحية وذلك في المادة (٧/ثالثاً).

ويلاحظ على هذا النص انه جاء بأحكام لم ترد في الدستور العراقي النافذ، ويبدو أن الدستور ينظر إلى مجالس المحافظات بأنها لا تمتلك الوظيفة التشريعية، ولو أنه كان يرى ذلك لذكره صراحة، بل جل ما جاءت به المادة الدستورية (١٢٢/ثانياً) منح مجالس المحافظات صلاحيات إدارية ومالية وصفها بالواسعة.

وهناك من يرى أن مجالس المحافظات ليس بوسعها إصدار أنظمة، لأن الأنظمة تصدر من مجلس الوزراء حصراً كما قضت بذلك المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق النافذ^(٢).

أن مجالس المحافظات بما أنها تدار وفق نظام اللامركزية الإدارية، فهي لم تستقل عن الحكومة المركزية، لذا نجد أن الكثير من الأنظمة والتعليمات تأتي لترجم لنا آلية تطبيق تشريع اتحادي لتنفيذه في حدود المحافظة الإدارية، وقد تكون الأنظمة والتعليمات تصدر لتنفيذ تشريع محلي صادر عن مجلس المحافظة، ولغرض إيضاح مضمون المطلب سنقسمه إلى فرعين.

الفرع الأول: الأنظمة والتعليمات الصادرة تنفيذاً لتشريعات اتحادية.

الفرع الثاني: الأنظمة والتعليمات الصادرة تنفيذاً لتشريعات محلية.

(١) تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٣ في حزيران ٢٠٠٤.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص ١٤٧.

الفرع الأول

الأنظمة والتعليمات الصادرة تنفيذاً لتشريعات اتحادية

لاشك أن كل ما يصدر من السلطة التنفيذية المحلية هي إجراءات الهدف منها تسهيل تنفيذ مقررات مجلس المحافظة، من خلال إصدار تعليمات بصدد تنفيذها، لكن الأمر يختلف عندما تكون الأنظمة والتعليمات الصادرة من الحكومة المحلية هي تنفيذاً لتشريعات اتحادية، وهنا يجب أن نبين أن اختصاص مجلس المحافظة في رسم السياسة العامة للمحافظة يتم بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة، و يتوجب على مجلس المحافظة أن ينسق مع الحكومة الاتحادية لضمان عدم التقاطع مع الخطط للسياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية، وبالتالي على المحافظات وضع مشاريعها المحلية على نحو لا يتعارض مع المشاريع الاتحادية، وهذا يتطلب أن تصدر عدد من التشريعات المحلية، ومنها الأنظمة والتعليمات لتبرمج مشاريعها وفق إطار قانوني، ضمن الصلاحيات والاختصاصات المتاحة للحكومات المحلية، كما يختص مجلس المحافظة بموجب المادة (٧/تاسعاً/١)^(١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم باختصاص الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ويلاحظ أن هذا البند من الفقرة والمادة المذكورة يتحدث عن آلية التعيين بالنسبة للمناصب العليا ذات الطابع الاتحادي، ومما لا شك فيه أن تعيين أصحاب المناصب العليا يتم وفق آلية تضعها الحكومة المحلية تتضمن شروط معينة تتوفر بهم وحسب شروط نظمها الأنظمة الداخلية للحكومات المحلية، وعلى المرشحين أن يكون ترشيحهم ضمن دائرة حدود هذه التعليمات، وهنا تبرز قيمتها وشرعيتها ورغم أنها تتعلق بدوائر ضمن النطاق المكاني في المحافظة، ألا أنها ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية، وبما أن الدستور العراقي أجاز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس^(٢)، فمن الممكن تفويض صلاحيات الحكومة الاتحادية بإصدار أنظمة وتعليمات إلى الحكومة المحلية التنفيذية في المحافظة بناءً على ذلك التفويض.

(١) ينظر: بذلك نص المادة (٧/تاسعاً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: بذلك نص المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

خاصة بعد قرار نقل الصلاحيات لدوائر مهمة كانت تدار اتحادياً، مثل دوائر العمل والشؤون الاجتماعية والتربية والصحة والزراعة والمالية والشباب والرياضة، رغم إعادة بعض الدوائر للوزارات مثل التربية والصحة.

أن نقل صلاحيات لدوائر مهمة كانت تدار من قبل وزارات اتحادية يحتاج تنظيم عملها إلى تنسيق من قبل الحكومة المحلية والحكومة الاتحادية، فضلاً عن استحداث مراكز الشرطة أو إلغائها فتكون التعليمات بذلك صادرة من الحكومة المحلية متمثلة بالمحافظ استناداً لقرار وزاري (وزاره الداخلية).

وإذا نظرنا إلى المادة (٢٢ / أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فإن هذه المادة أكدت على استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة، ويبدو واضحاً أن الحكومة المحلية عليها تنظيم استيفاء الضرائب والرسوم والإيجار من خلال تعليمات وضوابط تصدرها الحكومة المحلية وتكون مشروطة بعدم مخالفتها للقوانين الاتحادية، كما لو أصدر مجلس المحافظة أنظمة وتعليمات تناقض تشريعات اتحادية.

ويمكن القول أنه إذا جاء التشريع المحلي أو الأنظمة والتعليمات التي أصدرها مجلس المحافظة تناقض أو تخالف أو تتعارض مع مبدأ دستوري أو نص قانون اتحادي نافذ، كأن يكون التشريع مخالف للحقوق والحريات التي تضمنها الدستور في باب الحقوق والحريات، كحرية التعبير عن الرأي أو حرية التنقل أو حق التملك أو تشريع يتجاوز الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، أو تشريع يحسن بعض القرارات من الطعن^(١)، فإن التشريع المحلي يصبح فاقد للشرعية.

ويتبادر في الأذهان السؤال الآتي: وهو في حال صدور قرار اتحادي وطلب من الرئيس التنفيذي (المحافظ) بإصدار تعليمات لتنفيذه، لكن مجلس المحافظة رفض التعامل معه كونه يشكل مظلومية للمحافظة من وجهة نظر المجلس، وطلب من المحافظ عدم الاستجابة، فما هو موقفه؟

(١) هيثم الحسني، دليل مجلس المحافظة، سؤال وجواب في قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، منشور في الموقع الإلكتروني، كتابات في الميزان، تمت زيارته في الساعة التاسعة مساءً من يوم الإثنين الموافق ٢٣/١٢/٢٠١٩.

يرى الباحث أن الجهة المباشرة التي تمتلك سلطة الضغط على المحافظ، هو مجلس المحافظة، مما يجعل المحافظ وقع بين المطرقة والسندان من حيث تنفيذ القرار الصادر من السلطة الاتحادية من عدمه، وقد يخضع المحافظ لمجلس المحافظة كونه الجهة المخولة بإقالته مضطراً بعدم الاستجابة للحكومة الاتحادية.

المحافظة من واردات اتحادية، يرى الباحث أن الأمر قابل للحصول، إذ حصلت حالات من هذا القبيل مثل إعطاء المحافظة مبالغ تكون نسبتها متدنية مقارنة مع ما خصص لها من حصة (البترول دولار) وواردات المنافذ الحدودية وغيرها، فتصر بعض المجالس على طلب استلام استحقاقات المحافظة بشكل كامل أو على الأقل يكون المبلغ المخصص للمحافظة يفي بالغرض لتقديم أفضل الخدمات للمواطنين، ويرى الباحث أن المحافظ باعتباره الرئيس التنفيذي في المحافظة يحتاج إلى آلية قانونية تعطيه المرونة في إصدار التعليمات والأوامر لتنفيذ القرارات الاتحادية والتشريعات المحلية الصادرة عن مجلس المحافظة، وإذا كان الدستور والقانون قد حددت صلاحيات الحكومة الاتحادية وصلاحيات واختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فما هو مصير الأوامر التي يصدرها المحافظ في حالة حصل التعارض بينهما أي بين تشريعات اتحادية وأخرى محلية؟

ومثال ذلك نجد أن الكثير من المشاريع التي تقوم بها الوزارات الاتحادية تصطدم بإجراءات محلية تصدر عن مجالس المحافظات أو تحفظات بعض المجالس على هكذا مشاريع، ووجهة الاعتراض كأن يكون عدم قناعة مجالس المحافظات في رصانة الشركات المنفذة للمشاريع الوزارية ضمن الحدود الإدارية للمحافظات، ويسأل الباحث عن دور مجلس المحافظة بالنسبة للأنظمة والتعليمات التي تصدر تنفيذاً للتشريعات الاتحادية؟ والإجابة على هذا السؤال هو يمكن أن نعرف دور مجالس المحافظات من خلال تعريفها كونها مجالس تشريعية ورقابية أي سيكون للجانب الرقابي دور كبير لمجالس المحافظات في رقابة ما يصدر من الجهة التنفيذية في المحافظة من أنظمة وتعليمات وأخيراً أن علاقة المحافظ بالوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لم تأتي من فراغ بل نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، حيث بينت المادة (٣٢) من قانون المحافظات المذكور^(١) طبيعة العلاقة بين المحافظ والجهات غير المرتبطة بوزارة، ولا بد من آلية عمل بينهما، حيث يكون المحافظ ممثلاً عن السلطة التنفيذية المركزية لتنفيذ قراراتها ضمن حدود المحافظة، وكان

(١) ينظر: بذلك نص المادة (٣٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الأجدر أن يمنح المشرع للمحافظ صلاحية إصدار أنظمة وتعليمات لتنفيذ مشاريع وزارية في المحافظة تتطلبه طبيعة عمله، ومن هنا تبرز القيمة القانونية للتشريعات المحلية، كونها هي المعول عليها في تقديم خدمات تكون قريبة من ذوق ورغبة المواطن المحلي.

الفرع الثاني

الأنظمة والتعليمات الصادرة تنفيذاً لتشريعات محلية

بما أن مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه إدارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، ويشترط أن لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية^(١) وقد بينت المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، أهم اختصاص لمجلس المحافظة، وهو اختصاص إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات، وذلك من أجل تنظيم الشؤون الإدارية والمالية ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة^(٢).

ويبدو من نصوص القانون المذكور أن مجالس المحافظات لم يكن من واجباتها إصدار أنظمة وتعليمات تنفيذاً لقرارات اتحادية، بل هي صاحبة الشأن في حدود المحافظة، شرط أن لا تخالف نص دستوري أو قانون اتحادي، أي أن مجالس المحافظات هي الجهة المخولة بإصدار أنظمة وتعليمات، وان هذه التشريعات الصادرة من مجالس المحافظات لا بد من وجود جهاز تنفيذي يقوم بتنفيذها لغرض ترجمتها في الواقع العملي، وهذا يحتاج إلى آلية إدارية لتنفيذها، لذا على السلطة التنفيذية في المحافظة أن تصدر أنظمة وتعليمات لدوائرها لغرض تسهيل تنفيذ تشريعات مجالس المحافظات، والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو هل يجوز قيام السلطة التنفيذية في المحافظة بإصدار أنظمة وتعليمات يكون الغرض منها تنفيذ أنظمة وتعليمات صادرة من مجلس المحافظة؟ والجواب على ذلك يرى الباحث عدم وجود أنظمة وتعليمات تستند لأنظمة وتعليمات أخرى، وكان يفترض أن تكون الأنظمة والتعليمات من اختصاص السلطة التنفيذية في المحافظة، ومع ذلك فإن القانون لم يجعل المحافظ ملزم بتنفيذ ما يصدر من مجالس المحافظات بشكل مطلق بل منحة حق الاعتراض في حال

(١) ينظر: بذلك نص المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: في ذلك نص المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

كانت مخالفة للدستور والقانون الاتحادي^(١)، ويبدو أن القانون ألزم المحافظ بتنفيذه بقرارات مجلس المحافظة فقط، دون أن ينص على تنفيذ قرارات الوزراء في المركز^(٢).

قد تكون قرارات الوزراء في المركز ذات صلة بالمحافظة وقد يمتنع المحافظ عن تنفيذها بحجة عدم النص على مثل هذا الاختصاص في القانون، وان المحافظ مقيد بقيد هام هو عدم تعارض القرارات التي تتخذها مجالس المحافظات مع الدستور والقوانين النافذة، وهنا ميز الفقه بين حالتين^(٣):

١. أن تكون تلك القرارات متفقة مع الدستور والقوانين الاتحادية فتكون واجبة التنفيذ والطاعة ويلتزم المحافظ بتنفيذ تلك القرارات.

٢. أن تكون تلك القرارات مخالفة للدستور والقوانين الاتحادية، فيثار مدى التزام المحافظ بتنفيذ تلك القرارات.

وبطبيعة الحال فان المحافظ غير ملزم بتنفيذها استنادا إلى نص المادة (٣١/إحدى عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والتي حددت الحالات التي يجوز للمحافظ الاعتراض فيها على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي^(٤)، وفي حالة الاعتراض يقوم المحافظ بإعادة القرار الذي أعترض عليه إلى مجلس المحافظة أو المجلس المحلي خلال مدة أقصاها ١٥ يوما، من تاريخ تبليغه به مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته، وهنا يكون المجلس أمام احد الفرضيتين، الأولى: أن يعدل المجلس عن قراره فينتهي الخلاف.

أما الثاني: أن يصر المجلس المعني على قراره، وفي حالة إصرار المجلس على موقفه يقوم المحافظ بالاعتراض، والذي سنبحثه لاحقا، لقد أكدت المادة (١٢٢/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق على أن المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، حيث احتوت هذه المادة على عبارات غير دقيقة كونها أسندت صلاحيات المحافظ إلى تخويله من قبل مجلس المحافظة الذي أنتخبه، وكان

(١) سارة خلف جاسم التميمي، المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين.

(٢) خالد رشيد الحاوش، الأحكام المتعلقة بالأمن والنظام العام في الجمهورية العراقية، مطبعة الإدارة المحلية، بغداد، ١٩٦١، ص ١٣٥.

(٣) د. حنان القيسي، مصدر سابق، ص ١٣٠.

(٤) ينظر: بذلك نص المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المفروض أن يكون مستنداً إلى نص القانون، فما هي النتيجة عندما يتمتع مجلس المحافظة عن تخويل المحافظ أي صلاحيات^(١) بينما قانون المحافظات المذكور وفي المادة (٢٤) بينت أن المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى ولم تبحث عن مصدر صلاحياته^(٢).

فضلاً عن أن المحافظ هو المكلف بتنفيذ خطه أعمار المحافظة والأقضية والنواحي التابعة لها، وعليه فإن مجلس المحافظة لا يجوز له إصدار قرارات وتعليمات إلى المحافظ حول صرف التخصيصات الممنوحة من وزارة المالية، خلاف أبواب الصرف المحددة أو أن يتجاوز على التخصيصات المسموح بها، ويرى الباحث أن مجلس المحافظة وهو المعني باعتباره السلطة التشريعية في المحافظة، وهو الذي يخول المحافظ بوضع تعليمات صرف الموازنة حسب أبواب صرفها، وهو المسؤول عن تقديم الخدمات للمواطنين، وبما أن المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، قد حددت اختصاصات مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية، والمعروف أن مجلس المحافظة هو مجلس ذات صفة تشريعية ورقابية، أما إصدار التعليمات فعادة تعرف بأنها صفة تلصق بالجهة التنفيذية، ويفترض أن تكون الأنظمة والتعليمات من صلب اختصاص السلطة التنفيذية ويترك لمجلس المحافظة سن تشريعات محلية، أي يسن قوانين ذات طابع محلي، وبما أن الهدف من الأنظمة والتعليمات كما بينا هي تسهيل مهمة تنفيذ القوانين فمن الأولى أن تكون ذلك من صلاحية السلطة التنفيذية المحلية المتمثلة بالمحافظ، وتكون تحت رقابة مجلس المحافظة.

أن عدم وضوح نصوص قانون المحافظات المذكور، أدى إلى حصول الكثير من الإشكاليات أثناء العمل الميداني، وقد أُلزم هذا القانون مجالس المحافظات إقرار نظامه الداخلي خلال مدة شهر من تاريخ أول جلسة يعقدها، وتتم المصادقة عليه من خلال التصويت بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٣).

ولا يمكن أن نتوقع لنظام داخلي ينظم عمل المجالس ويستند على قانون يشوبه الغموض، لا شك أن قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أعطى للمحافظ صلاحيات لا يمكن الاستهانة

(١) د. مصدق عادل طالب، المدرس المساعد ببيداء عبد الحسين، مصدر سابق، ص ١٣٣.

(٢) نص المادة (٢٤) من قانون المحافظات ((يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية)).

(٣) ينظر: بذلك نص المادة (٧/رابع عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

بها، حيث يتم إصدار أمر تعيين نائين للمحافظ من قبل المحافظ بموجب المادة (٢٧) من قانون المحافظات، وكذلك منحت المادة (٣٤) من القانون ذاته المحافظ حق اختيار هيئة استشارية ويكونون من المتخصصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية، ويكون ارتباطها بالمحافظ وتعمل تحت إشرافه. وفي المادة (٣٩/ثالثاً) من قانون المحافظات منحت اختصاص تعيين القائم مقام ومدير الناحية للمحافظ دون مجلس المحافظة ويخضعان لتوجيهه وإشرافه.

أن الغرض من ذكر هذه الاختصاصات للمحافظ حصراً وليس لمجلس المحافظة وغيرها سنذكرها أدناه، وهو لغرض بيان وجهة نظر الباحث باستحقاق المحافظ بإصدار أنظمة وتعليمات والتي حجت عنه رغم صلاحياته الواسعة. فضلاً عن ذلك هناك صلاحيات أخرى، من قبيل تكليف أحد مدراء النواحي التابعة للقضاء ليؤدي أعمال القائم مقام عند غيابة، حسب المادة (٤٠) من القانون المذكور وكذلك بالنسبة لترشيح ثلاثة من أصحاب المناصب العليا، وكذلك للمحافظ الإعلان عن الدرجات الوظيفية المستحدثة ضمن حركة الملاك^(١).

من خلال ذلك تظهر الحاجة الملحة لتدخل المشرع لبيان التشريع المحلي لمجالس المحافظات وبيان دور المحافظ في إصدار الأنظمة والتعليمات كونه يعتبر المسئول التنفيذي الأعلى في المحافظة، ورغم أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد عدل ثلاث مرات إلا أنه لم يعالج الثغرات التي ذكرت أعلاه، حيث يرى الباحث أن إصدار الأنظمة والتعليمات تكون من ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية في المحافظة، والتي تصدر تنفيذاً للتشريعات الصادرة من السلطة الاتحادية والسلطة التشريعية المحلية المتمثلة بمجلس المحافظة، وأيضاً أن تحدد صلاحيات المحافظ وبيان مرجعيته في حال تناقض القرار المحلي مع القرار الاتحادي، أي في حالة وجود تنازع إيجابي بين السلطتين الاتحادية والمحلية المتمثلة بمجلس المحافظة.

وقد أراد المشرع العراقي أن يظهر القيمة القانونية للتشريعات المحلية عندما أسند إصدار الأنظمة والتعليمات لمجالس المحافظات فضلاً عن التشريعات الأخرى.

(١) هذا ما نصت عليه تعليمات الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٧ في القسم الثالث، الفقرة (١).

الفصل الثالث

دور الرقابة في تحديد القيمة القانونية للتشريعات المحلية

يعد خضوع سلطات الدولة للرقابة سمة أساسية من سمات الأنظمة والدول التي تقوم على سيادة القانون، ويتم التركيز غالباً في تطبيق هذه الرقابة على السلطة التنفيذية بمستوياتها وهيئاتها المختلفة المركزية واللامركزية، وتختلف أشكال ووسائل الرقابة بحسب طبيعة النظام السياسي ومركز كل مستوى من مستويات الحكم، فالرقابة على الحكومة المركزية تتحدد بحسب طبيعة النظام السياسي (برلماني... رئاسي... الخ) ووفقاً للوسائل القضائية والسياسية التي يقرها الدستور، أما الرقابة على الحكومات المحلية فالغالب أنها تمارس من قبل السلطة المركزية خاصة الحكومة الاتحادية ضماناً لوحدة الدولة، لذا تعتبر الرقابة أحد الأوجه المهمة لعلاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية^(١) ويحسن بنا الوقوف هنا عند مسألة أثر تحديد القيمة القانونية للتشريعات المحلية بتحديد أسلوب وشكل الرقابة على تلك التشريعات.

فالقول باختلاف قيمة تلك التشريعات المحلية بحسب نوعها يتبعه اختلاف أسلوب وشكل الرقابة المقررة عليها، ويمكن استنتاج العكس بأن يكون أسلوب الرقابة نفسه قرينة على تحديد قيمة تلك التشريعات.

فإضفاء الطبيعة القانونية للتشريعات المحلية ومنحها مرتبة القانون لا بد أن يستتبعه قبول خضوعه لرقابة القضاء الدستوري، وبخلاف ذلك فإن الصفة اللائحية التي تلازم التشريعات والقرارات التنظيمية التي تصدر من مجالس المحافظات، قد توجب خضوعها لرقابة القضاء الإداري في الدول التي تأخذ به، بالإضافة إلى رقابة إدارية تمارسها الحكومة المركزية، أما رقابة مجلس النواب العراقي على التشريعات المحلية فهي اختصاص أصيل بالرقابة على السلطة التنفيذية حيث أنط قانون المحافظات سلطة الرقابة لمجلس النواب على الحكومات المحلية^(٢).

وبما أن السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب هي التي تختص بإصدار القوانين وبواسطة هذه القوانين تتمكن من إنشاء الوحدات الإدارية أو حلها، من هنا تكمن أهمية رقابة مجلس النواب على التشريعات المحلية، وسيكون بيان رقابة مجلس النواب على التشريعات المحلية باعتباره ضمن الرقابة

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٣٥١.

(٢) يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، مطبعة تامر جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بغداد، ٢٠١١، ص ١٦٥.

غير القضائية المتمثلة بالرقابة السياسية، والتي لا يمثلها مجلس النواب فحسب بل هناك رقابة الرأي العام التي أصبحت لها الوقع المؤثر في الرقابة على السلطات بصورة عامة والسلطات المحلية بصورة خاصة، وهناك أيضا رقابة غير قضائية متمثلة بالرقابة الإدارية التي تمثلها في جانب منها الحكومة الاتحادية ودورها في الرقابة على التشريعات المحلية رغم أن الدستور العراقي لم ينص على ذلك، وفي الجانب الآخر فأن هناك رقابة يمارسها المحافظ على مجلس المحافظة ويمكن اعتبارها رقابة متبادلة بين المحافظ ومجلس المحافظة.

أما الرقابة القضائية فهي رقابة لها وقع خاص سواء كانت على الحكومة الاتحادية أو على الحكومات المحلية، ويمكن تقسيم تلك الرقابة إلى رقابة قضاء دستوري ورقابة قضاء إداري، وسنبين أن كان بالإمكان أن يراقب القضاء الدستوري التشريعات المحلية متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا وأهم تطبيقاتها بهذا الشأن، أما رقابة القضاء الإداري الذي أخذ مكانه في المنظومة القضائية في العراق، حيث سنتعرف على رقابة مؤسسات مجلس الدولة القضائية وخاصة محكمة القضاء الإداري وأهم تطبيقاتها.

ولغرض بيان مضمون هذا الفصل سنقسمه إلى مبحثين:

المبحث الأول: الرقابة غير القضائية ودورها في تحديد القيمة القانونية للتشريعات المحلية.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على التشريعات المحلية وأثرها في تحديد قيمتها القانونية.

المبحث الأول

الرقابة غير القضائية ودورها في تحديد القيمة القانونية للتشريعات المحلية

لقد أنتهج المشرع العراقي سواء كان في الدستور العراقي النافذ أو في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مسلكاً مغايراً لما سارت عليه دول العالم التي تأخذ بهذا النظام الإداري (اللامركزية الإدارية) مما أثار ولازال يثير الكثير من المنازعات بين الهيئات اللامركزية والسلطات المركزية، وذلك عندما نص على خضوع تلك الهيئات لرقابة مجلس النواب وليس لرقابة الحكومة المركزية^(١)، وهذا الأمر لا يجد تفسيراً سوى القول بوجود توجه لدى المشرع العراقي بمنح الأعمال الصادرة من مجالس

(١) ينظر بذلك المادة (١٢٢/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وكذلك ينظر المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المحافظات قيمة قانونية متميزة ترتفع لقيمة الأعمال السياسية والتشريعية الصادرة عن السلطة الاتحادية.

وأن لم تساويها بالضرورة، لكن على الأقل هي تتشابه معها في الطبيعة وأن اختلفت معها في الدرجة، ومن هنا تم استخدام أسلوب مختلف للرقابة ينسجم مع القيمة القانونية للتشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات.

وقد منح دستور العراق الحالي وقانون المحافظات النافذ مجالس المحافظات والإدارات التنفيذية سلطات واسعة مقابل عدم إخضاعها لرقابة الحكومة الاتحادية، بل إخضاعها لرقابة مجلس النواب، وأن مثل هذا الأجراء سيجعل تلك المجالس خاضعة لسيطرة وهيمنة الأحزاب ذات التمثيل الأكبر في مجلس النواب، إضافة إلى أن السلطة التشريعية لا تملك من الوسائل والإمكانات الكافية لأحكام رقابتها على تلك الهيئات مما سيضعف دورها الرقابي ويجعل تلك الهيئات في مأمن من رقابة الحكومة المركزية، لأنها الجهاز التنفيذي الأعلى في الدولة، ولغرض بيان مضمون ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: أثر الرقابة السياسية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية ودورها في إبراز القيمة القانونية للتشريعات المحلية.

المطلب الأول

أثر الرقابة السياسية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية

خير تعبير عن الرقابة السياسية على التشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم هي رقابة مجلس النواب ورقابة الرأي العام، حيث تعطي بعض النظم القانونية لمجلس النواب دوراً مهماً في الرقابة على هيئات الحكم والإدارة بمستوياتها المختلفة (المركزية والمحلية)، وتختلف طبيعة تلك الرقابة ووسائلها باختلاف الجهة التي تقوم بها، فرقابة البرلمان ذات طابع سياسي، لأنه يمثل سلطة سياسية ووسائل رقابته تحمل الصيغة السياسية كالتحقيق البرلماني والاستجواب وسحب الثقة أو الإقالة، ومن خلال دراسة النصوص الدستورية والقانونية يتضح الدور المهم الذي يضطلع به البرلمان (مجلس النواب) في الرقابة على السلطة التنفيذية الاتحادية ومؤسساتها، وكذلك بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

أما رقابة الرأي فقد برزت بشكل واضح بعد التغيير في ٢٠٠٣ حيث شهدت الساحة السياسية تأثيراً مهماً تتمثل بالفعاليات الجماهيرية، وخير مثال واقعي اليوم هو خروج التظاهرات الجماهيرية التي من ضمن مطالبها الاحتجاج على مجالس المحافظات وتقصيرها في تقديم الخدمات المطلوبة للجمهور، وبان تأثيرها عندما استجابت الحكومة الاتحادية وقدمت استقالتها بسبب الضغط الجماهيري، وكذلك قرار مجلس النواب بإنهاء عمل مجالس المحافظات، بل وصل الأمر للمطالبة بحل تلك المجالس بشكل نهائي.

ومن أجل إيضاح الرقابة السياسية على التشريعات المحلية ارتأينا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: رقابة مجلس النواب على القيمة القانونية للتشريعات المحلية.

الفرع الثاني: رقابة الرأي العام على القيمة القانونية للتشريعات المحلية.

الفرع الأول

رقابة مجلس النواب على القيمة القانونية للتشريعات المحلية

أن السلطة التشريعية الاتحادية في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد^(١)، إلا أن مجلس الاتحاد لم يسن قانون إنشاءه حتى يومنا هذا، لذلك سيكون بحثنا عن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الهيئات اللامركزية في ظل الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، حيث أن قانون المحافظات أكد صراحة إلى خضوع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب^(٢).

وبما أن مجلس النواب يمثل السلطة الاتحادية من حيث التشريع، وأن التشريعات الصادرة منه تكون أعلى وأكثر قيمة من تلك التي تصدر عن مجالس المحافظات، وهي لا يمكن لها تمارس وظيفة التشريع دون أن تلتزم بضوابط ملزمة لها، أي يجب أن تكون تشريعاتها غير مخالفة أو متجاوزة لتشريعات صادرة عن طريق مجلس النواب^(٣).

(١) تنص المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق على ((تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)).

(٢) تنص المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على ((تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب)).

(٣) علي عبد الرزاق الخفاجي، مصدر سابق، ص ١٥٣.

وأن الهدف من رقابة مجلس النواب على التشريعات المحلية هو لغرض ضمان احترام وإلزام مجالس المحافظات لحدود شرعيتها واختصاصاتها، وكذلك احترام السياسة العامة للدولة وخططها الوطنية، ويتعين أن لاتصل تلك الرقابة إلى حد المساس باستقلال مجالس المحافظات لأن هناك ضوابط وحدود للرقابة البرلمانية، أي لا يمكن فرض رقابة سابقة على التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات لأن ذلك يقيد حريتها في التشريع، إلا في حال وجود نص قانوني يجيز له ذلك وفي حالات استثنائية، لأن الأصل استقلال مجالس المحافظات ولا تمارس عليها الرقابة إلا بنص، وكذلك يحق لمجالس المحافظات الطعن في قرارات مجلس النواب في حالة تجاوزه حدود الرقابة^(١).

كما يمارس مجلس النواب رقابته على التشريعات المحلية عندما تكون مخالفة للدستور والقوانين، ونتيجة هذه الرقابة هو حل مجلس المحافظة، حيث نصت المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات، وجعلت من بين الأسباب سبب مخالفة الدستور والقوانين، وأن الآلية التي يقوم بها مجلس النواب لحل مجالس المحافظات تكون أما بناء على طلب من المحافظ أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة، ومن ثم موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب^(٢).

ويبدو أن هذا الاختصاص لمجلس النواب يعد مخالفاً لنص المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق، والتي تشير إلى الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب وليس من بينها اختصاص حل مجالس المحافظات، وبما أن لجان تعديل الدستور تواصل لقاءاتها، يرى الباحث أن تشمل المادة المذكورة أعلاه بالتعديل لإضافة اختصاص حل مجالس المحافظات إلى صلاحيات مجلس النواب.

من جانب آخر فإن عبارة (مخالفة الدستور والقوانين) عبارة تتصف بالمرونة وتحتل أكثر من تأويل، مما يثير الشك بأن مجلس النواب لربما يتمادى باستخدام سلطاته الرقابية على التشريعات المحلية بحجة مخالفته للدستور أو القانون.

(١) د. علي هادي حميدي الشكراوي، اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات في العراق - بحث مقدم إلى كلية القانون - جامعة بابل، منشور في مركز الشرق العربي للدراسات الاستراتيجية، لندن ٢٠٠٨.
(٢) ينظر بذلك: المادة (٤/ب) من قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠، قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ومن صور رقابة مجلس النواب العراقي على القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة^(١)، وهناك من يعتبر ذلك قيد على مجالس المحافظات من أجل الالتزام بمبدأ المشروعية^(٢).

أما وسائل مجلس النواب في ممارسة رقابته على مجالس المحافظات فيتم عن طريق اللجان التي يشكلها لغرض البحث والتقصي حول موضوع ما، ومن أهم اللجان بهذا الشأن (لجنة شؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٣))، وكذلك لمجلس النواب فتح مكاتب في المحافظات لتأمين التواصل بين أعضائه والجمهور.

قد بين مجلس الدولة حق رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات، وذلك من خلال قراره الصادر في ٢٠٠٩/٩/١٣ ذي العدد ٢٠٠٩/٧٥/ حيث نص على ((... أن رقابة مجلس النواب على المجالس لا تتعارض مع رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية)). وأيضاً تم التأكيد على صحة رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات من قبل المحكمة الاتحادية العليا ومن قرارها المرقم ٣٨/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٧/٢٠، والذي نص ((..... واستناداً إلى النصوص القانونية المتقدمة تجد المحكمة الاتحادية العليا بأن المحافظات غير المنتظمة في إقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب.....)) وهناك من يرى إمكانية رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات^(٤) معللاً ذلك بأسباب ثلاثة وهي:

أولاً: بما أن مجلس النواب يمثل السلطة التشريعية الاتحادية والتشريعات الصادرة عنه أعلى وأكثر قيمة من تلك التي تصدرها مجالس المحافظات، وأن أي مخالفة أو تجاوز على حدود الاختصاص التشريعي الممنوح لمجلس النواب يؤدي إلى بطلان التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات.

ثانياً: أن الاستقلال الذي تتمتع به مجالس المحافظات، لم يكن استقلالاً مطلقاً، بل يقع تحت رقابة مجلس النواب، ولمجلس النواب الحق بإلغاء قرارات مجلس المحافظة، وكذلك باستطاعته الاعتراض

(١) ينظر بذلك: المادة (٤/أ) من القانون المذكور أعلاه.

(٢) أمير عبد الله أحمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون - جامعة تكريت، ٢٠١٠، ص ٦١.

(٣) ينظر بذلك: نص المادة (٩٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٦٧.

أمام المحكمة الاتحادية العليا على قرارات مجلس المحافظة في حالة مخالفة للدستور والقوانين الاتحادية.

ثالثاً: أن الاستقلالية التي منحها الدستور للمجالس هي من أجل إنجاز عملها وإعطائها الحرية بالقدر الذي يلي متطلبات العمل لإشباع حاجات المحافظة، وهذا لا يعني التغاضي عن المخالفات دون محاسبة أو مراقبة.

ويرى الباحث أن رقابة مجلس النواب لا تخلو من الخلافات السياسية بين مكوناته، وقد تكون مجالس المحافظات ضحية التجاذبات الحزبية المكونة لمجلس النواب.

أن عمل مجالس المحافظات هو التشريع والرقابة، وبالتالي فإن الرقابة عليها يستهدف بصورة رئيسية عملية التشريع التي تمارسها تلك المجالس، لذا يمكن لمجلس النواب أن يراقب مجالس المحافظات بصورة مباشرة فضلا عن الرقابة المباشرة، ويكون ذلك من خلال دوره التشريعي بسن قوانين خاصة بالمحافظات، كقانون انتخابات مجالس المحافظات وقانون الموازنة العامة، ومن خلالها يتمكن مجلس النواب أن ينظم ويكيف وضع السلطات المحلية بالشكل الذي يراه لتحقيق أهدافها، وبما ينسجم مع السياسة العامة للدولة، وكذلك التحكم بوضعها المالي من منحها تفويض لممارسة بعض الاختصاصات، كفرض رسوم أو ضرائب أو يسحب منها بعض الصلاحيات.

أن رقابة مجلس النواب قد تكون مرفوضة من قبل مجالس المحافظات، أو يعتقد مجلس المحافظة بأن قرار مجلس النواب المتضمن إلغاء قرار مجلس المحافظة غير قانوني، فما هي الإجراءات المطلوب اتخاذها من قبل مجلس المحافظة؟ والجواب على ذلك يمكن لمجلس المحافظة أن يتمسك بدستورية ومشروعية قراره في مواجهة مجلس النواب من خلال الطعن المباشر لدى المحكمة الاتحادية العليا التي ينعقد اختصاصها بالفصل في الموضوع استناداً إلى نص المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق، والتي أعطت المحكمة اختصاص الفصل في القضايا التي قد تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات، حيث كفل القانون حق ذوي الشأن والأفراد حق الطعن المباشر لدى المحكمة^(١)، وخير دليل على ذلك الطعن الذي قدمته مجالس المحافظات أمام المحكمة الاتحادية العليا للاعتراض على قرار مجلس النواب بإيقاف عمل مجالس المحافظات بعد انتهاء المدة القانونية للدورة الانتخابية.

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٣٨٨.

ويرى الباحث أن الحاجة إلى الرقابة البرلمانية تبرز أهميتها على الحكومات المحلية التنفيذية خاصة بعد أن جمد عمل مجالس المحافظات وبدأ بروز الدور الرقابي لأعضاء مجلس النواب من ممثلي المحافظات.

ويمكن إجمال صور رقابة مجلس النواب بالنقاط الآتية:

أولاً: إقالة المحافظ:- وتتم إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء^(١).

ثانياً: حل مجلس المحافظة:- ويتم ذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب^(٢).

ثالثاً: من خلال الاعتراض على القرارات الصادرة من المجالس في حالة مخالفتها للدستور والقوانين النافذة^(٣).

ويمكن أن نضيف إلى ذلك دور مجلس النواب في مناقشة الميزانية العامة كما بينا سابقاً.

الفرع الثاني

رقابة الرأي العام على القيمة القانونية للتشريعات المحلية

لم يمنح المشرع الدستوري الحكومة الاتحادية حق ممارسة الرقابة على مجالس المحافظات وتشريعاتها المختلفة^(٤)، لكنه لم يمنع الرأي العام من القيام بهذه المهمة^(٥)، لذا تعد رقابة الرأي العام شكلاً من أشكال الرقابة على التشريعات المحلية لمجالس المحافظات، بل هي الرقابة المهمة والفاعلة المعبرة عن إرادة الجمهور، والتي ضمنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من خلال حرية التعبير والاجتماع والتظاهر السلمي وكذلك حرية الصحافة والطباعة^(٦).

(١) ينظر: المادة (٧/ثامناً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: المادة (٢٠/ثانياً/ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) ينظر: المادة (٢٠/ثانياً/أ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) نصت المادة (١٢٢/خامساً) من دستور جمهورية العراق على ((لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة)).

(٥) نصت المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ((السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها.....)).

(٦) ينظر بذلك: نص المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ويرى جانب من الفقه^(١) أن العلاقة بين المواطن والمجالس المحلية يجب أن تبقى علاقة مستمرة، لأن سكان المحافظة هم المصدر الرئيسي لشرعية مجالس المحافظات، حيث أن المجلس ينشأ ويعمل ويستمر طالما أن مصدر الشرعية وهو الشعب مستمر بدعمه وتأييده.

ويرى آخر^(٢) أن هذه الرقابة إنما هي رقابة مؤقتة إبان الانتخابات، فالناخب يمارس حقه في الإدلاء بصوته في اختيار ممثليه في المجالس ولا يستطيع بعد ذلك إقالة الأعضاء أو حل مجلس المحافظة.

أن الرقابة التي يمارسها الرأي العام على مجالس المحافظات، إنما هي رقابة على التشريعات المحلية كونها هي من صلب عمل المجالس، وطبيعة التشريعات المحلية كونها تصب لصالح الجمهور أو خلاف ذلك هي التي تحرك الرأي العام سواء كان مؤيداً أو معارضاً، وقد يتكون رأي عام تجاه قضية معينة يثيرها الجمهور أو تشريع محلي صادر من مجالس المحافظات يثير مشاعر الجمهور.

وتأخذ رقابة الرأي العام صور متعددة منها رقابة منظمات المجتمع المدني والأعلام والصحافة والأحزاب السياسية وغيرها، أما بالنسبة لرقابة منظمات المجتمع المدني والتي أخذت تبرز بشكل واضح في مجتمعنا وتراقب التشريعات بصورة عامة سواء كانت اتحادية أو محلية، لكن دستور جمهورية العراق ذكر مؤسسات المجتمع المدني ولم يذكر دورها في الرقابة^(٣)، ومن أجل منح هذه المنظمات دوراً بارزاً ومهما ومنحها حرية العمل، أحال تنظيم عملها إلى تشريع قانون، واستناداً لذلك أصدر مجلس النواب العراقي قانون ينظم عملها بإسم قانون المنظمات غير الحكومية^(٤)، وأصبحت تلك المنظمات مرتبطة بالأمانة العامة لمجلس الوزراء من حيث آلية تسجيلها ومتابعتها، وذلك من خلال دائرة المنظمات غير الحكومية.

(١) د. كامل كاظم بشير الكناني ود. صبيح لفته الزبيدي، السلطات المحلية والتنمية، ط١، مطبعة أئراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٢، ص ٢٦٩.

(٢) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٦٠.

(٣) ينظر بذلك: نص المادة (٤٥/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) ينظر: قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد ٤١٤٧ في ٢٠١٠/٣/٩.

واليوم أصبحت رقابة منظمات المجتمع المدني تفرض وجودها في الساحة السياسية العراقية بل حتى في إصدار تشريعات تخص تقديم الخدمات للمواطنين، أما رقابة الأعلام والصحافة والتي تمارس عملها بحرية منحها لها دستور جمهورية العراق كما ذكرنا سابقاً، لكن المشرع وضع شرطاً لرقابتها تمثل بعدم الإخلال بالنظام العام والآداب، ولا يخفى دور الأعلام اليوم بعد أن تطورت التقنيات الحديثة وأصبحت العولمة صفة جعلت من العالم قرية صغيرة، ويمكن معرفة التشريعات من خلال تلك الوسائل التي طالما تقوم بإشباع القرارات تحليلاً لتعريف الأفراد بحقيقة التشريعات المحلية والاتحادية، رغم التأثير الشخصي والسياسي لمالكي بعض وسائل الأعلام، وبالنظر لأهمية الدور الذي يقع على عاتق مجالس المحافظات كونها تقدم الخدمات لجمهور المحافظات، أخذت وسائل الأعلام ينقل ما يصدر منها من تشريعات وتناولها بالتحليل لبيان سلبياتها من إيجابياتها لتضعها أمام الرأي العام، لذا تعتبر رقابتها على التشريعات المحلية رقابة فاعلة ومؤثرة.

أما رقابة الأحزاب السياسية فلا تقل أهميتها في الرقابة على التشريعات المحلية، كونها ممثلة في مجالس المحافظات وبسبب التنافس السياسي تضطر لكشف خفايا التشريعات التي قد خفيت على الجمهور بشكل متعمد أو دون قصد.

أن دستور جمهورية العراق أعطى الحرية لتأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية وحرية الانضمام إليها^(١) ولأهمية دورها قام المشرع العراقي بسن قانون الأحزاب^(٢)، أن الأحزاب عندما تقوم برقابة التشريعات قد يكون لها هدف آخر وهو استمالة الجمهور لصالحها وكسب ود الرأي العام، لكن المؤشر على تلك الرقابة وبسبب تعدد الأحزاب المفرط قد تفقد هذه الرقابة قيمتها لعدم ثقة الجمهور في بعضها.

من خلال استعراض صور رقابة الرأي العام فإن الباحث يرى أن التوسع والانتشار الموسع لمنظمات المجتمع المدني، قد أخذت تدور حولها شبهات من عدة نواحي، فمثلاً ارتباط بعض المنظمات غير الحكومية بمنظمات دولية تخرج عن مهنتها في رقابة التشريعات المحلية، وكذلك إثراء بعض المنظمات بشكل فاحش يفقدها مصداقيتها ونزاهتها في الرقابة على التشريعات المحلية، وقد تمول بعض المنظمات من جهات حزبية مما يجعلها غير مؤهلة للرقابة النزاهة.

(١) ينظر بذلك نص المادة (٣٩/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر بذلك: قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد ٤٣٨٣/ في ٢٠١٥/١٠/١٢.

ومن جانب آخر فإن مجالس المحافظات ملزمة بإصدار جريدة تنشر فيها قراراتها، لكن نجد بعض المجالس لا تملك هكذا جريدة مما يجعل معرفة الرأي العام بما يصدر من تشريعات محلية شبه مستحيلة، ومن جهة أخرى يبرز ضغط الرأي العام على مجالس المحافظات لتضمين الموازنة المحلية مشاريع خدمية ضرورية، أي أن المشرع المحلي يغير من طبيعة تشريعاته بتأثير هذه الرقابة، علماً بأن المشرع العراقي ألزم مجالس المحافظات إعلان مشروع موازنة المحافظة في وسائل الإعلام المختلفة وعقد ندوات ومؤتمرات بمشاركة مواطني المحافظة^(١)، ويعد ذلك من صور رقابة الرأي العام.

ونقترح أن يكون هناك تعديل قانون المحافظات يلزم مجالس المحافظات بأجراء استفتاء محلي قبل إصدار بعض التشريعات ذات الأهمية الكبيرة لأبناء المحافظة، ومن تطبيقات رقابة الرأي العام، هو قيام الجمهور بنشر قرار لمجلس محافظة ميسان يمنح أموال طائلة لأعضاء المجلس تحت أبواب صرف غير واقعية، مما جعل المجلس يعقد اجتماع لغرض إلغاء تلك القرارات.

ومن صور رقابة الرأي العام هو وجود صناديق الشكاوي رغم أنها غير فعالة كونها تقع تحت يد السلطة صاحبة القرار، لذا تفقد قيمتها، وهناك رقابة قد تكون أكثر تأثيراً والتي تتمثل بالتعاون بين الجمهور وهيئة النزاهة لرفدها بالمعلومات عن التشريعات المحلية.

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية ودورها في إبراز القيمة القانونية للتشريعات المحلية

أن رقابة السلطة المركزية للهيئات اللامركزية محددة بالقانون وهو الذي ينظمها لحماية استقلال الهيئات اللامركزية بمواجهة السلطة المركزية من جهة ولضمان عدم تفتت وحدة الدولة الإدارية من جهة أخرى، وعلى أساس ذلك تمارس الهيئات اللامركزية اختصاصها، وكذلك تبقى خاضعة لإشراف ورقابة الحكومة المركزية^(٢).

(١) ينظر: المادة (٧/خامساً/٢-أ) من قانون التعديل الثالث رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٧٦.

ويرى بعض الفقهاء أن الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على الهيئات اللامركزية تعد من العناصر الأساسية لقيام اللامركزية الإدارية، لأن انعدام هذه الرقابة يعني تقطيت وحدة الدولة الإدارية^(١)، ومن خلال ذلك يتوجب على المشرع أن يوازن بين ضرورة تحقيق أهداف الهيئات اللامركزية التي اقتضت العمل بنظام اللامركزية الإدارية وتوزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وتلك الهيئات.

ولغرض بيان هذه الرقابة تستدعي الضرورة أن نميز بين مصطلح الرقابة الإدارية والوصاية الإدارية، ولغرض بيان هذا التمييز سوف نتعرف على رأي الفقهاء بهذا الخصوص، ومن المعروف أن الفقه القانوني اختلف في الفصل بين التسميتين، حيث لم يقبل الفريق الأول^(٢) إطلاق مصطلح الوصاية الإدارية على السلطات التي تمتلكها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، وأن الوصاية ترتبط بالقانون الخاص، وهذا لا ينطبق على طبيعة العلاقة التي تربط السلطات المركزية بالهيئات اللامركزية، وأن السلطات المحلية ليس ناقصة الأهلية.

بينما يصر القسم الآخر من الفقه على استخدام اصطلاح الوصاية الإدارية وذلك لوضوح مدلولية مقارنته باصطلاح الرقابة الإدارية الذي يكون له مدلول عضوي يشمل الرقابة على السلطات المركزية واللامركزية في الدولة من أحد أجهزتها الرقابية، وآخر موضوعي يتعلق بطرق الرقابة على أعمال الإدارة سواء كانت سياسية أو إدارية أو قضائية^(٣).

من خلال ما تقدم يبدو أن الرقابة الإدارية من قبل السلطة المركزية على التشريعات المحلية أمر مستساغ ومعمول به في معظم الدول، ولم تكن الرقابة الإدارية على مستوى واحد، قد تكون من السلطة المركزية بكل مؤسساتها التنفيذية (رئاسة الجمهورية، مجلس الوزراء) أو قد تكون ممنوحة لرئيس الوزراء أو لوزير معين من خلال اختصاص وزارته، وقد تكون رقابة متبادلة بين مجلس المحافظة والسلطة التنفيذية المحلية متمثلة (بالمحافظ)، وليس هناك من غرابة عندما يمارس مجلس

(١) تبني هذا الرأي في العراق د. ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، جامعة الموصل، ١٩٨٩، ص ٧٣. وفي الفقه العربي د. سلمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، ١٩٧٧، ص ٢٧.

(٢) د. عصام البرزنجي ود. مهدي السلامي، ود. علي محمد بدير، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٣، ص ١٣٣-١٣٤.

(٣) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ١٢٦.

المحافظة سلطته الرقابية على المحافظ وبقية الأجهزة التنفيذية المحلية، لكن الغرابة أن يقوم المحافظ بالرقابة على مجلس المحافظة وهو الذي أنتخبه ويملك سلطة إقالته، ورغم هذا الاستغراب ألا أننا نجد هناك أساس قانوني يسمح للمحافظ أن تمتد رقابته إلى مجلس المحافظة.

وبالتالي يتبادر في الأذهان سؤال مفاده هل أن المشرع العراقي منح الحكومات المحلية استقلالاً واسعاً في مواجهة الحكومة المركزية، هذا ما سنبينه في ثنايا هذا المطلب، ولغرض إيضاح مضمونه بشكل مفصل وجدنا أن نقسم المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول:- رقابة الحكومة المركزية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية.

الفرع الثاني:- رقابة المحافظ على القيمة القانونية للتشريعات المحلية.

الفرع الأول

رقابة الحكومة المركزية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية

جاء في المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي تتحدث عن السلطة لتنفيذية الاتحادية، حيث ذكرت أنها تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(١)، وبما أن موضوع الرقابة على التشريعات المحلية من قبل السلطة الاتحادية التنفيذية تحتاج أن نميز بين رقابة رئيس الجمهورية على التشريعات المحلية من جهة ورقابة مجلس الوزراء من جهة أخرى.

أولاً: رقابة رئيس الجمهورية:- أن رقابة رئيس الجمهورية على مؤسسات الدولة تكاد تكون مطلقة في إبان السنوات التي سبقت عام ٢٠٠٣، لكن الأمر تغير بعد ذلك، وقد ذكر دستور جمهورية العراق صلاحيات رئيس الجمهورية، ولم يكن من بينها ما يدل على صلاحية الرقابة على التشريعات المحلية، رغم ذلك فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد منح رئيس الجمهورية اختصاص جديد، وهو لا يتضمن أيضاً رقابته على التشريعات المحلية بل جاء فيه صلاحية إصدار أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري، وحددت المادة القانونية مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه^(٢).

(١) نصت المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ((تكون السلطة التنفيذية الاتحادية، من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون)).

(٢) نصت المادة (٢٦/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على ((يصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، وعندها يباشر مهامه)).

رغم أن هذا الاختصاص الجديد لرئيس الجمهورية لم يتطرق إلى التشريعات المحلية والرقابة عليها، لكن تاريخ قرار الانتخاب وهو قرار محلي له شأن بتلك الرقابة، ومع هذا فإن المشرع لم يذكر الحال في حالة عدم إصدار مرسوم جمهوري بالتعيين خلال هذه المدة، فما هو الموقف بالنسبة لمباشرة المحافظ مهامه؟ يرى الباحث أن مباشرة المحافظ بمهامه مقرونة بإصدار مرسوم جمهوري، لكن الكثير من القرارات التي يحتاج سريانها صدور مرسوم جمهوري تعتبر نافذة بعد نهاية المدة القانونية لصدور ذلك المرسوم، أن هذا النقص التشريعي كثيراً ما يثير مشاكل قانونية تحتاج إلى تفسيرات من الجهات القضائية المختصة.

قد أجاب مجلس الدولة على هكذا تساؤل في قرار له^(١) ومضمونه:

١- أن انتخاب مجلس المحافظة لمحافظ جديد لا تتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبة مع علمه بذلك هو إخلال جسيم وخطير بواجباته، ومن حق مجلس الرئاسة أن يرفض التعيين إذا تحقق أن الشروط القانونية غير مستوفيه.

٢- أن مجلس الرئاسة ملزم بتطبيق أحكام القانون ولا يجوز للمحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه، وهذه رقابة رئاسة الجمهورية على قرار محلي كان نتيجته انتخاب محافظ لا تتوفر فيه الشروط المطلوبة.

ثانياً:- رقابة مجلس الوزراء- أن أغلب الأنظمة في العالم تكون فيها الرقابة على الحكومات المحلية تمارس من قبل السلطة المركزية خاصة (الحكومة) ضماناً لوحدة الدولة، وأن هذه الرقابة هي من مقتضيات المبادئ العامة لنظام اللامركزية الإدارية، ويلاحظ تردد المشرع العراقي في ظل قانون المحافظات الحالي بشأن تحديد أسس ونطاق رقابة الحكومة المركزية على الحكومات المحلية، فللهولة الأولى يبدو أنه منح الحكومات المحلية استقلالاً شبه مطلق عن الحكومة المركزية، وهذا الأمر انعكس على شكل العلاقة بينهما وخاصة لجهة الرقابة التي ينبغي أن تمارسها الحكومة المركزية على

الحكومات المحلية إلى الحد الذي يمكن معه القول بضعف الوسائل الفعالة والحقيقية للرقابة^(١)، وهذا لا يعني عدم وجود رقابة مركزية بشكل مطلق، بل هناك وسائل للرقابة على الحكومات المحلية رغم

(١) جمهورية العراق، وزارة العدل، مجلس الدولة، قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، رقم القرار ٢٠٠٩/٧٦ (الحالة الثانية عشر).

أن تلك الحكومات تتمتع باستقلال إداري ومالي في إدارة شؤون المحافظة ضمن الرقعة الجغرافية للمحافظة .

وقد اعتبر الفقه رقابة هيئات الحكومة المركزية على الهيئات اللامركزية أحد أبرز مقومات النظام اللامركزي الإداري وهي من مقومات وجود نظام الحكم المحلي^(٢).

هناك أساليب تمارس الحكومة المركزية من خلالها الرقابة على التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات، فمثلا بعض القرارات لا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة عليها من قبل الحكومة الاتحادية، وهناك قرارات تحتاج إلى إذن مسبق من الحكومة الاتحادية، ومن أمثلتها القرارات المحلية التي تتضمن التصرف في الأملاك العائدة للبلدية (توزيع قطع الأراضي)، وكذلك سلطة الحكومة المركزية في المصادقة على العقود التي تبرمها الحكومات المحلية، وكذلك بالنسبة للرقابة على موازنة المحافظات وتعديلها.

وهناك أسلوب آخر للرقابة يتمثل في حق الحكومة الاتحادية في الاعتراض والظعن على القرارات الصادرة من مجالس المحافظات، ويتم الظعن في القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري، وقد تقوم الحكومة الاتحادية بالرقابة على ما يصدر من السلطة التنفيذية في المحافظة، أي تمتد رقابتها على التشريعات الصادرة من مجالس المحافظات وأيضاً ما يصدر من السلطة التنفيذية المحلية.

وخير مثال على ذلك هو التوجيه الذي صدر من الأمانة العامة لمجلس الوزراء^(٣) والمتضمن توجيه الوزراء والمحافظات بعدم صلاحية المحافظين بإقالة رؤساء الوحدات الإدارية وأصحاب المناصب العليا في المحافظة، ويحثهم على الالتزام بأحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

لقد اتجه المشرع العراقي في تعزيز رقابة الحكومة الاتحادية على التشريعات المحلية من خلال التعديل الثالث رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولوجود سند

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٣٥٤.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٣) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء (الدائرة القانونية) بالعدد ق/٤٢٤٤٩/٠٥ في ١٢/١٢/٢٠١٩ الذي جاء فيه ((لوحظ في الآونة الأخيرة قيام عدد من المحافظين بإقالة رؤساء الوحدات الإدارية أو أصحاب المناصب العليا في المحافظة خلافاً لأحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم)).

دستوري أشارت إليه المحكمة الاتحادية العليا في أكثر من قرار لها^(١) قضت فيهما بدستورية المادة (١١) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات بشأن إلزام المحافظة بالسياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات المختصة وهو أمر يشكل مدخلاً لرقابة الحكومة المركزية على الحكومات المحلية، فردت المحكمة الطعن المقدم من رئيس مجلس محافظة ذي قار، وكذلك الطعن المقدم من رئيس مجلس محافظة ميسان، حيث اعتبرت أساس هذا القيد على الحكومة المحلية هو نص المادة (٨٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق التي منحت مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة^(٢).

ويرى جانب من الفقه^(٣) أن نص المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور قد أسقطت دعامة من دعائم نظام الإدارة اللامركزية، ومن جهة أخرى أسقطت ركناً أساسياً من أركانها، بينما يرى آخر^(٤) أن غياب الرقابة الإدارية المركزية على مجالس المحافظات لا ينفي قيام اللامركزية الإدارية، لأن ركن الرقابة على المجالس يقصد به خضوع الهيئات المحلية للرقابة المحددة سواء كانت تشريعية أم إدارية أو قضائية، إلى جانب الأركان الأخرى كالاقرار في المصالح المحلية مع وجود هيئات محلية منتخبة لإدارة تلك المصالح، فمسألة إقرار نوع الرقابة على المجالس المحلية أمر تقتضيه الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.

ومن أساليب الرقابة هناك رقابة غير مباشرة يمارسها رئيس مجلس الوزراء والوزراء على التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات، ومنها قرار تشكيل الأقاليم^(٥) حيث يقدم الطلب إلى مجلس الوزراء موقعا من رؤساء أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات.

وهناك رقابة تمارسها وزارات بعينها، فمثلاً يحتاج تنفيذ بعض المشاريع في المحافظة إلى إذن وزارة البيئة وموافقتها على تقرير الأثر البيئي للمشروع، وهناك رقابة على التشريعات المحلية تمارسها هيئات

(١) ينظر: قراري المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٣/اتحادية/٢٠١٨ في ١١/٦/٢٠١٨ والقرار رقم ٦٥/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٧/٦/٢٠١٨.

(٢) ينظر: نص المادة (٨٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. غازي فيصل مهدي، نظاماً الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، ٢٠٠٩، ص ٢٤.

(٤) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سابق، ص ٤١٤.

(٥) ينظر: نص المادة (٣/أ) من قانون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٠ في ١١/٢/٢٠٠٨.

مستقلة، وقد أقر لها المشرع العراقي حق الرقابة الإدارية أبرز هذه الهيئات ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة^(١)، حيث تستهدف رقابة ديوان الرقابة المالية الحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير وكذلك تدقيق الحسابات والتحقق من سلامة تصرفها في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات، أما رقابة هيئة النزاهة فهي تستهدف مكافحة الفساد الإداري والمالي.

الفرع الثاني

رقابة المحافظ على القيمة القانونية للتشريعات المحلية

أن الاختصاص الرقابي الذي يقوم به المحافظ على مجلس المحافظة قد يرى من وجهة نظر البعض على أنه مخالف للقانون على اعتبار أن الذي يمنح سلطة الرقابة للمحافظ على مجلسها هو نص ميث، وذلك لأن مجلس المحافظة هو الذي ينتخب المحافظ، ويستطيع المجلس أن يحاسب المحافظ أو إقالته، فكيف يستطيع المحافظ أن يراقب (ويحاسب مجلس المحافظة)^(٢).

وبالرغم من أن رقابة المحافظ على مجلس المحافظة صعبة إلا أنها ممكنة، وذلك كونه يمارس دوره الطبيعي والوظيفي بوصفه ممثلاً عن السلطتين المحلية والمركزية، والقانون قد خوله هذه السلطة وأوكل إليه القيام بتنفيذ السياسة العامة في وحدته الإدارية باعتباره الرئيس الأعلى إضافة إلى عضويته في الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات^(٣)، فيكون على ارتباط مباشر مع رئيس الوزراء الذي يعد رئيس الهيئة وكذلك الرئيس التنفيذي الفعلي في العراق.

ومن أهم مظاهر رقابة المحافظ على مجلس المحافظة والتي تتمثل بما يلي:

أولاً: - للمحافظ أن يطلب من مجلس النواب حل مجلس المحافظة في حال تحققت الأسباب التالية^(٤):

١- الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.

٢- مخافة الدستور والقوانين.

(١) ينظر: بذلك نص المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص ١٤٢.

(٣) ينظر: المادة (٤٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) ينظر: المادة (٢٠/ثانياً/ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣- فقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية، على أن يصدر القرار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء البرلمان، ويحق لثلث أعضاء المجلس المنحل أو العضو المقال أن يعترض على قرار الحل أو الإقالة أمام محكمة القضاء الإداري.

على الرغم من أن المحافظ لا يستطيع حل مجلس المحافظة بصورة مباشرة إلا أن القانون منحه سلطة الرقابة التي من خلالها يستطيع حل مجلس المحافظة إذا حصل على الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بالاستناد إلى أحد الأسباب التي ذكرناها، ويمكن أن تكون هذه الرقابة التي يمارسها المحافظ على مجلس المحافظة أقوى وأكثر تأثيراً في تحقيق أهدافها بسهولة لو أن طلب الحل قدم لمجلس الوزراء بدل مجلس النواب، كونه قرار إداري، ونسبة صدوره من مجلس الوزراء أقل تعقيداً من مجلس النواب.

وكذلك ألزم القانون المحافظ بالدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة بعد صدور قرار المصادقة على حل مجلس المحافظة أو انتهاء مدة الطعن القانونية^(١)، ويلاحظ أن المشرع لم يحدد المدة التي تلزم المحافظ بالدعوة إلى انتخابات جديدة، وهذا نقص في التشريع.

ثانياً:- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو قرارات المجلس المحلي في الحالات الآتية^(٢):

١- إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة.

٢- إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

٣- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة.

ويقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه به مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته^(٣)، وفي حال إصرار المجلس على قراره أو إذا عدل منه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ، فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر، وهناك الكثير من التطبيقات نؤجل بحثها عند البحث عن الرقابة القضائية.

(١) ينظر: المادة (٢١/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) ينظر: المادة (٣١/أحد عشر/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

أن القانون ألزم المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة، وألزمه بعدم تنفيذها في حالة مخالفتها لنص دستوري أو لقانون نافذ، أو كانت خارج اختصاص المجلس أو خالفت الخطة العامة أو الموازنة. ويقصد بالخطة العامة (تحري الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، والأساليب المقترحة لتحقيقها بناءً على تخطيط سليم) وهي من صميم اختصاص السلطة التنفيذية وفقاً لمبادئ تضعها السلطة التشريعية^(١).

ويرى جانب من الفقه^(٢) أن منح المحافظ صلاحية الاعتراض على قرار مجلس المحافظة تخالف المنطق القانوني، ذلك لأن المحافظ منتخب من مجلس المحافظة وهو خاضع لرقابته، فكيف يكون المحافظ رقيباً على مجلس المحافظة، ويكون له حق الاعتراض على قراراته، ويبدو أن المشرع نظم العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ على غرار العلاقة بين السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية.

ويعد مبدأ التعاون والتنسيق والرقابة المتبادلة بين الجانب التشريعي والتنفيذي على مستوى الدولة من أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني لضمان التوازن بينهما^(٣)، إضافة إلى ذلك فإن المحافظ يحمل صفتين أولهما: أناط به المشرع مهمة تنفيذ السياسة العامة للحكومة المركزية، وثانيهما: ألزمه بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة، وعلى ذلك فإن المحافظ يعتبر ممثلاً عن السلطة التنفيذية المركزية في المحافظة، ويترتب على ذلك أن يقوم المحافظ من خلال الرقابة التوفيق بين المصلحة المحلية والمصلحة الوطنية حفاظاً على وحدة الدولة السياسية والإدارية.

ومن تطبيقات رقابة المحافظ على مجلس المحافظة ما قام به محافظ ميسان بالاعتراض^(٤) على قرار مجلس المحافظة المرقم (٤٨) لسنة ٢٠١٧ الذي تضمن مجموعة من الفقرات المخالفة للدستور والقوانين الاتحادية، ورغم الاعتراض فقد أصر مجلس محافظة ميسان على تنفيذ القرار.

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد/١، ٢٠٠٩، ص ٨١.

(٢) د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ١١٢.

(٣) د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٦٤-٦٥.

(٤) أعترض محافظ ميسان أمام المحكمة الاتحادية العليا، وقد أصدرت قرارها المرقم (٢٣/اتحادية/٢٠١٨) المنشور على موقع المحكمة (<https://www.iraqfsc.iq>).

وهناك حالات يعترض فيها المحافظ على قرارات مجلس المحافظة دون إصرار المجلس على قراره، وهذا ما حصل عند اعتراض محافظ ميسان على قرار مجلس المحافظة المرقم (٦١) لسنة ٢٠١٤ الذي يقضي بالزام هيئة الاستثمار في المحافظة استحصال موافقة المجلس قبل إصدار إجازة الاستثمار، حيث لم يصر المجلس على قراره أعلاه، وعلى الرغم من ذلك فقد أقام المحافظ دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا^(١)، والذي يهمننا في بحثنا أن المحافظ كان يراقب قرارات مجلس المحافظة التي تخرج عن اختصاصه.

ويرى الباحث أن المحافظ يستطيع فرض رقابته على مجلس المحافظة بطريقة الرقابة غير المباشرة، حيث يكون ذلك من خلال بعض أعضاء مجلس المحافظة الذي يكون المحافظ جزء من كتلتهم ويستطيع أن يمرر أرائه ويعزز رقابته، ويتم ذلك من خلال الغطاء الذي يحصل عليه في مجلس المحافظة.

أما عن أهمية مركز المحافظ ووظيفته فإن ذلك يبرز من خلال تدخل السلطة العليا بقرار تعيينه، متمثلة بصدور مرسوم جمهوري بتعيينه.

وكذلك نستطيع أن نبين ومن خلال ما طرحنا في هذا المطلب، أن المحافظ يمثل الحكومة التنفيذية الاتحادية في المحافظة، ولديه التزامات وواجبات يتم التنسيق مع المركز في كثير من المجالات وتم إيضاحها في ثنايا هذا المطلب، وكذلك هو ملزم بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة عندما تكون ضمن نطاق المشروعية، ورغم قرار انتخابه بيد هذا المجلس ألا أنه وجد من بعض الثغرات القانونية التي مكنته من فرض رقابته على مجلس المحافظة، ولديه وسائل ضاغطة لإلزام المجلس بتغيير قراره الصادر خلاف للدستور والقانون والاختصاص، ومن أهم هذه الوسائل هي حق الاعتراض والظعن أمام القضاء المختص لإلغاء قرار مجلس المحافظة أو سحبه.

أما عن علاقته بمجلس النواب، فقد نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبين إجراءات طلب حل مجلس المحافظة، وعندما تم إيقاف عمل مجالس المحافظات، استمر التنسيق بين المحافظ وأعضاء مجلس النواب في المحافظات.

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق (١٢٤/اتحادية/٢٠١٤) المنشور على موقع المحكمة [.https://www.iraqfsc.iq](https://www.iraqfsc.iq)

المبحث الثاني

الرقابة القضائية وأثرها في تحديد القيمة القانونية على التشريعات المحلية

تعرف الرقابة القضائية على إنها الرقابة التي تُباشرها السلطة القضائية ممثلة بمحاكمها وعلى اختلاف أنواعها ودرجاتها، والتي تستهدف أعمال الإدارة العامة، وذلك تحقيقاً لمبدأ المشروعية، ومن أهم أهداف هذه الرقابة هو تقويم عمل الإدارة سواء كانت مركزية أو لا مركزية إجبارها على احترام القانون، أو بعبارة أخرى احترام مبدأ المشروعية، ويتحقق ذلك من خلال إلغاء قرارات الإدارة التي يشوبها عيب من عيوب القرار الإداري، وكذلك من أهداف تلك الرقابة هي حماية حقوق وحريات الأفراد فضلاً عن التعويض أن كان له مقتضى^(١).

وعبارة أوضح يمكن أن نعرف الرقابة القضائية على أنها إسناد سلطة الرقابة على أعمال الهيئات الحكومية المركزية والمحلية إلى القضاء، إذ تتولى المحاكم بحث مشروعية أعمال تلك الهيئات بناءً على طعن يقدم من أصحاب المصلحة^(٢). وبما أن الهيئات الحكومية المركزية والمحلية تعد سلطات إدارية، فإن أعمالها تخضع في الأصل لرقابة القضاء الإداري في الدولة التي تعتمد نظام القضاء المزدوج كالعراق.

ألا أن المشرع العراقي أتاح وسيلة أخرى للرقابة على أعمال تلك الهيئات وهي اللجوء إلى القضاء الدستوري للطعن بعمل صادر من أي من الهيئات الحكومية المركزية والمحلية، أو لحل خلاف قد يحصل بينهما عندما يتصل النزاع بأحكام الدستور.

ويؤدي مهام القضاء الإداري في العراق من قبل (مجلس الدولة) وهو هيئة مستقلة تضم عدد من التشكيلات القضائية والاستشارية، ويختص بوظائف القضاء الإداري وصياغة التشريعات وإبداء الرأي والمشورة للجهات الحكومية.

أما القضاء الدستوري فهو من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، وهي الهيئة القضائية العليا في الدولة والتي تختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وتفسير الدستور، وحل الخلافات

(١) د. سامي حسن نجم عبد الله، مصدر سابق، ص ١٥١.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٣٩١.

بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، مضافاً إلى اختصاصات أخرى حددها الدستور العراقي النافذ.

أن الاختصاصات الممنوحة للسلطات القضائية تتيح لها دور بارز في الرقابة على الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، أن التطور الذي شهده العراق بعد ٢٠٠٣، وجعل السلطة القضائية سلطة مستقلة عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، مما جعل دورها يبرز في مجال اختصاصها، ونجد اليوم عدد هائل من التطبيقات التي مارس القضاء المختص دوره في الرقابة على التشريعات المحلية لمجالس المحافظات.

ويسأل الباحث فيما إذا كانت الرقابة على التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات التي تمارسها السلطة القضائية هي نفسها تمارس على التشريعات الصادرة من إقليم كردستان؟ وكذلك سنبحث عن إمكانية عرض التشريعات المحلية أمام مجلس الدولة لغرض بيان طبيعة صياغتها كما هو معتاد بالنسبة للتشريعات الصادرة من الجهات المركزية، وهل يوجد إلزام لمجالس المحافظات بإرسال التشريعات لمجلس الدولة؟ وسنبين من خلال هذا المبحث آلية الطعن أمام تلك المؤسسات القضائية، وكذلك بيان من له الحق في طلب الطعن.

وللإجابة على الأسئلة أعلاه، ولبيان مضامين المبحث، سنقسمه إلى مطلبين:

المطلب الأول:- رقابة القضاء الدستوري على القيمة القانونية للتشريعات المحلية.

المطلب الثاني:- رقابة القضاء الإداري على القيمة القانونية للتشريعات المحلية.

المطلب الأول

رقابة القضاء الدستوري على القيمة القانونية للتشريعات المحلية

إن الدولة القانونية الحديثة هي دولة دستورية تجعل من الدستور قاعدة القانون الأعلى الواجبة الاحترام والإتباع، وبما أن مجالس المحافظات تعمل في نطاق الدستور والقانون، وأن قواعد الدستور والقانون

تعلو جميعها على التشريعات المحلية، لذلك يحتم على التشريعات المحلية أن تحترم هذه القواعد في الحدود المرسومة لها، وذلك إعلاءً لمبدأ المشروعية واستناداً إلى مفهوم الدولة القانونية^(١).

وتعد الرقابة الدستورية من أهم الوسائل التي تباشر على التشريعات بقصد التأكد من احترامها للوثيقة الدستورية وعدم مخالفتها لأحكامها، وهي تعد من أهم مقومات الدولة القانونية^(٢).

أن الرقابة على دستورية القوانين تهدف بالأساس إلى إشاعة المشروعية وإلزام الجميع باحترام الدستور والمحافظة عليه والتأكيد على سمو أحكامه، والجهة التي تمارس القضاء الدستوري في العراق تتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا التي تشكلت في الواقع مع صدور قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ وكان يمثل بداية ممارسة عملها الفعلي رغم أن وجود المحكمة الاتحادية العليا يستند في الأساس إلى نصوص الدستور الانتقالي (قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤)، ومن ثم بين دستور جمهورية لسنة ٢٠٠٥ أهم اختصاصاتها وكان أولها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، ومن ثم تفسير نصوص الدستور والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة واختصاصات أخرى.

وسنبين رقابة المحكمة الاتحادية على التشريعات المحلية من خلال فرعين:

الفرع الأول:- رقابة المحكمة الاتحادية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية من خلال اختصاصها بالرقابة الدستورية.

الفرع الثاني: رقابة المحكمة الاتحادية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية من خلال اختصاصها التفسيري.

(١) وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، دراسة مقارنة، إطرحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.

(٢) د. مها بهجت يونس الصالحي، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩، ص٤٣.

الفرع الأول

رقابة المحكمة الاتحادية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية من خلال اختصاصها بالرقابة الدستورية

المحكمة تعد الرقابة على دستورية القوانين الوظيفة الرئيسية للقضاء الدستوري، وقد نشأت الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال تنظيم القضاء الاتحادي، حيث جعل المشرع الدستوري الأمريكي مركز المحكمة العليا في قمة هرم السلطة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية^(١).

أما في العراق فقد أسند اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة إلى المادة (٩٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حيث نصت المادة المذكورة على ((الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة))، علماً أن المحكمة كانت تمارس هذا الاختصاص بالاستناد إلى المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية^(٢)، وتشمل الرقابة الدستورية التي تمارسها المحكمة الاتحادية (القوانين والأنظمة النافذة) وتنتظر المحكمة في دستورية القوانين والأنظمة من خلال عدة طرق نص عليها قانون المحكمة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٤/ثانياً) حيث جاء فيها ((... ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدع ذي مصلحة)) ويمكن التعرف على مدى امتلاك المحكمة لسلطة الرقابة على دستورية التشريعات المحلية، ومدى امتداد هذه الرقابة إلى التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهل يمكن اعتبار تلك التشريعات تدخل في مسمى القوانين المذكورة في النص؟ علماً بأن قانون المحكمة الاتحادية لم يذكر القوانين الصادرة من مجالس المحافظات ولا التشريعات المحلية، ولا يستغرب من عدم النص على ذلك على اعتبار أن قانون المحكمة الاتحادية صدر سنة ٢٠٠٥ ولم تتبلور بعد سلطة المحافظات في إصدار القوانين، لكن قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أوجد طريقاً قانونياً للطعن بقرارات مجالس المحافظات والاعتراض عليها من قبل المحافظ، وهو ما سمح للمحكمة بأن تمارس الرقابة الدستورية عند نظرها في اعتراض المحافظ الذي يشترط فيه تقديمه من خلال دعوى للمحكمة الاتحادية.

(١) ينظر: المادة (٣/الفقرة الأولى) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

(٢) ينظر: المادة (٤٤/ب) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية حيث نصت على ((الاختصاص الحصري والأصيل في الدعاوي بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية).

وبالرجوع إلى أحكام الدستور نجد أنه منح المحكمة اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وبشكل مطلق^(١)، حيث أن المشرع منح مجالس المحافظات صلاحية إصدار القوانين والأنظمة المحلية لتنظيم شؤونها الإدارية والمالية، بل جعل أعلى في التطبيق على القوانين الاتحادية فيما يخرج عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٢)، لذا فإن مثل تلك القوانين والأنظمة يمكن الطعن بدستوريتها أمام المحكمة الاتحادية إذا انطوت على مخالفة لأحكام الدستور العراقي، وإذا كان المشرع في قانون المحافظات منح المحكمة الاتحادية اختصاص البت في اعتراض المحافظ على قرارات مجالس المحافظات كما بينا، فيكون من باب أولى النظر في دستورية القوانين المحلية الصادرة من مجالس المحافظات سواء طعن بها من قبل أحد أطراف الحكومة المحلية أو من قبل الحكومة المركزية أو حتى الأفراد وذلك لأن الدستور نص على ((.... ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة))^(٣).

وما أشرنا إليه في أعلاه هو الشكل والطريق الآخر الذي تمارس من خلاله المحكمة الاتحادية رقابتها على أعمال الحكومات المحلية، ومن أجل بيان رقابة المحكمة على الأنظمة النافذة يجدر بنا معرفة تلك الأنظمة التي تشملها رقابة المحكمة، فقد ورد ذكرها في الدستور وأريد بها شيئين، الأول الأنظمة المستقلة التي تصدر استناداً لأحكام الدستور وجاء النص عليها في موضعين، في المادة (٥١) من الدستور التي نصت على أن ((يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه)).

والمادة (٨٥) من الدستور التي نصت على أن ((يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه))، أما الشيء الآخر فهو اللوائح الإدارية التي يضعها مجلس الوزراء بهدف تنفيذ القوانين، وقد ورد النص على ذلك ضمن اختصاصات مجلس الوزراء^(٤).

(١) ينظر: نص المادة (٩٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: بذلك المادة (١١٥) من الدستور والمادة (٢/أولاً، خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) ينظر: نص المادة (٩٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) ينظر: نص المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وبحسب إطلاق عبارة الأنظمة النافذة التي وردت في نص المادة (٩٣) من الدستور فإن جميع ما خولت السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات بإصداره من أنظمة مستقلة أو تنفيذية تخضع للرقابة الدستورية عند الطعن بها أمام المحكمة الاتحادية بشرط أن تكون نافذة^(١).

أما الغاية التي توخاها المشرع الدستوري من بسط رقابة المحكمة الاتحادية على دستورية الأنظمة إلى جانب القوانين فإنها تستهدف حماية الدستور وصونه من الخروج على أحكامه، وهذه الغاية لا تتحقق إلا إذا امتدت رقابة المحكمة الاتحادية على جميع التشريعات الأصلية منها أو الفرعية^(٢).

ويؤيد الباحث هذا الرأي بسبب توسع نشاط الأقاليم والمحافظات خاصة في مجال إصدار التشريعات المحلية، كما أن امتداد الرقابة الدستورية على الأنظمة أمر تقتضيه مركزية الرقابة القضائية على الدستورية بوصفها منهجاً تبناه الدستور العراقي والتي يتنافى معها ترك الخوض في دستورية الأنظمة لولاية جهات أخرى، قد يؤدي إلى احتمالية تعارض الآراء وتضارب الأحكام في قضايا مماثلة، مما يؤثر في استقرار الأوضاع والمراكز القانونية^(٣).

وأما عن الأسلوب الذي يثار به موضوع دستورية قانون أو نظام وتتحرك بناء عليه رقابة المحكمة الاتحادية حيث تم تحديده في المواد (٣-٤-٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ وكذلك أجاز الدستور لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق التقدم بالطعن المباشر^(٤).

(١) أكدت المحكمة الاتحادية على شرط أن تكون القوانين والأنظمة نافذة لقبول الطعن بها أمامها، وعلى هذا الأساس ردت المحكمة في قرارها (٥/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٠١٣/٣/١٢ الطعن بعدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية الرئاسة الثلاث بسبب تقديمه قبل نشرة في الجريدة الرسمية. وردت في قرارها رقم (٣٩/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٠١٣/٨/٢٨ دعوى المدعي كون القرار المطعون تم تنفيذه ولم يعد سارياً. ففي كل القرارين احتجت المحكمة بعدم اختصاصها بنظر القانون المطعون فيه كونه غير نافذ. ينظر: مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١٣، إعداد القاضي جعفر ناصر حسين، فتحي الجواري، المجلد ٦، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ص ١٨٢، ٢٠٢.

(٢) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٥٧٤.

(٣) د. مها بهجت يونس الصالحي، مصدر سابق، ص ٩٠.

(٤) د. حميد حنون الساعدي، مصدر سابق، ص ١٨٢.

وعليه يمكن القول أن المحكمة تمارس الرقابة على دستورية القوانين بأساليب ثلاث هي الإحالة من محكمة الموضوع^(١) والدفع بعدم الدستورية من قبل أحد الخصوم من الأفراد وغيرهم^(٢)، وأخيراً بأسلوب الدعوى الأصلية بناء طلب يقدم بصورة دعوى من محكمة أو جهة رسمية أو من مدعى ذي مصلحة^(٣)، بالإضافة إلى ذلك يجب توفر بعض الشروط مثل: أن يكون للمدعي مصلحة وأن يقدم المدعي دليلاً على وجود ضرر واقعيًا لحق به، وأن يكون الضرر مباشراً، وأن لا يكون الضرر مستقبلياً أو مجهول فضلاً عن شروط أخرى، وأن يقدم الطلب بواسطة محامي.

ويرى جانب من الفقه^(٤) أن السلطة القضائية في إقليم كردستان قد تكاملت، وأن القرارات والأحكام التي تصدرها محاكم الإقليم يتم الطعن فيها أمام محاكم الإقليم فقط سواء كان ذلك عن طريق التمييز أو الاستئناف، أي أنها تصبح باتة بعد الطعن أمام محاكم الإقليم، ولعل بعض الأحكام والقرارات تمس المصالح العليا للدولة.

ومن خلال مراجعة تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على التشريعات المحلية تبين أنها قامت بإلغاء بعض القرارات الصادرة عن مجالس المحافظات وصادقت على القسم الآخر ومن أمثلة هذه الرقابة تصديها لإبطال قرار مجلس محافظة واسط المرقم ٦٦٦ في ٢٠١١/٩/١١ المتضمن منع تصدير النفط خارج حدود المحافظة، حيث أصدرت المحكمة قرارها المرقم (٨/اتحادية/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٥/٢ والذي قضت فيه بعدم دستورية قرار مجلس محافظة واسط^(٥).

(١) بأن تطالب إحدى المحاكم من تلقاء نفسها أثناء نظرها دعوى البت في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات يتعلق بتلك الدعوى، وعليها أن ترسل الطلب معللاً إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه، ولا يخضع هذا الطلب إلى الرسم (م٣) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٢) أي بناء على دفع يقدمه أحد الخصوم أمام إحدى المحاكم بعدم شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات، فيكلف الخصم بتقديم هذا الدفع بدعوى. وبعد استيفاء الرسم عنها تبت المحكمة التي دفع أمامها في قبول الدعوى، فإذا قبلتها ترسلها مع المستندات إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت بالدفع بعدم الشرعية وتتخذ قراراً ((بأستخار الدعوى الأصلية للنتيجة، أما إذا رفضت الدعوى فيكون قرارها بالرفض قابلاً)) للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا. ينظر: المادة (٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٣) نص المادة (٤/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥، وأيضا المواد (٣-٤-٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٤) د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية الفدرالية، دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٠٦.

(٥) ينظر: نص قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨/اتحادية/٢٠١٢)، المنشور في مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية لسنة ٢٠١٢، المجلد الخامس، ص ٣٨.

ومن قراراتها التي راقبت بها التشريعات المحلية لمجالس المحافظات قرارها المرقم (٦٧/اتحادية/٢٠١٣) حيث ألغت بموجبه قرار مجلس محافظة ميسان القاضي بتخصيص مبلغ مالي لأحد الأندية الرياضية المحلية، من واردات منفذ الشيب الحدودي لمخالفته نصوص الدستور وقانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢^(١).

ومن الأمثلة التي مارست بها المحكمة دورها في الرقابة على التشريعات المحلية والتمثلة بحسم الخلاف بين مجلس محافظة ميسان والمحافظ المعترض على ذلك، حيث اعتبرت قرار مجلس محافظة ميسان المرقم (٤٨) لسنة ٢٠١٧ مخالفاً لأحكام الدستور^(٢).

ومن قرارات المحكمة الاتحادية التي أيدت قرارات مجالس المحافظات، قرارها المرقم (٣٩/اتحادية/٢٠١٢) المتضمن مصادقتها على قرار مجلس محافظة الأنبار القاضي بإصدار هوية القيادة للسيارة، وفرض مبلغ معين على من يحصل عليها تعد من القرارات التي يحق لمجلس المحافظة إصدارها، ولا تعد من الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية^(٣).

الفرع الثاني

رقابة المحكمة الاتحادية على القيمة القانونية للتشريعات المحلية من خلال اختصاصها التفسيري

من أجل بيان الاختصاص التفسيري لرقابة المحكمة الاتحادية العليا على التشريعات المحلية، يجدر بنا بيان المعنى الاصطلاحي للتفسير من خلال آراء بعض الفقهاء، حيث طرح الفقه عدة تعريفات للتفسير، وانطلق كل تعريف من وجهة نظر مختلفة.

فمنهم من عرف التفسير بأنه ((الاستدلال على ما تتضمنه القواعد القانونية من حكم وتحديد المعاني التي تتضمنه حتى يمكن تطبيقها في الظروف الواقعية))^(٤)، وهناك من عرف التفسير بأنه

(١) الأستاذ خميس عثمان المعاضيدي، مصدر سابق، ص ١٨٠.

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٣/اتحادية/٢٠١٨) المنشور في كراس صادر المحكمة الاتحادية العليا، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٣) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا (٦٧/اتحادية/٢٠١٣) منشور على الموقع الرسمي للسلطة الاتحادية <http://www.iragia.ir> تمت زيارة الموقع في ١٥/١/٢٠٢٠ الساعة العاشرة صباحاً.

(٤) د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، المكتب المصري الحديث، ١٩٧٠-١٩٧١، ص ٢٩١.

((توضيح ما أبهم من ألفاظه، وتكميل ما اقتضب من نصوصه، وتخريج ما نقص من أحكامه والتوفيق بين أجزائه المتناقضة))^(١).

وهناك الكثير من ناقش معنى التفسير لكننا سنكتفي بذلك لنبين الحاجة إلى التفسير وبيان أساس وسند اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، ومن الطبيعي أن يرافق اتجاه الدستور العراقي نحو تبني مبدأ ازدواج السلطات وتقاسم الصلاحيات والوظائف، وجود حاجة لتفسير نصوص الدستور، لأن مسألة ازدواج السلطات العامة في الدولة الاتحادية تثير مشكلة في غاية الأهمية، تتمثل بتداخل اختصاصات الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، حيث ينتج عنها قيام منازعات وخصومات بينهما إذ يتمسك كل طرف بفهم معين لنصوص الدستور، فلا يمكن حل تلك المنازعات إلا بالالتزام بالتفسير الذي تقدمه المحكمة الاتحادية للنصوص المختلف بشأن تطبيقها^(٢) وقد قصد المشرع الدستوري العراقي هذا السبيل عندما أوكل إلى المحكمة الاتحادية العليا وظيفة تفسير نصوص الدستور، أما الأساس الدستوري فقد نصت المادة (٩٣/ثانياً) على ذلك ((تفسير نصوص الدستور)).

ومن خلال استقراء النص أعلاه يتبين أن المشرع الدستوري كان واضحاً في قصر وظيفة التفسير على نصوص الدستور فقط دون غيرها، وهو أمر أكدته المحكمة الاتحادية في بعض قراراتها^(٣)، ألا أنه لم يبين آلية ممارسة هذه الوظيفة من حيث الجهة التي يحق لها طلب التفسير وآلية تقديم الطلب وشروطه.

ويبدو أن ذلك مما يدخل في نطاق (عمل المحكمة) الذي أحال الدستور تنظيمه إلى قانون. ولم ينظم قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المسائل المرتبطة باختصاص المحكمة المتعلقة بتفسير نصوص الدستور.

ومن الناحية العملية جرت المحكمة على قبول طلبات تفسير نصوص الدستور من مختلف الجهات كرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزارات ورئاسة مجلس النواب والحكومات المحلية في

(١) د. عبد الرزاق السنهوري ود. أحمد حشمت أبو ستيت، أصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والنشر، القاهرة، ١٩٣٨، ص ٢٠٠.

(٢) ينظر: في هذا المعنى د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايترك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٧٠.

(٣) منها على سبيل المثال، القرار (٧/اتحادية/٢٠١٢) الصادر في ٢٦/٢/٢٠١٢، مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية، م٥، مصدر سابق، ص ١٠-١٢.

المحافظات^(١)، لكنها تشترط في الحالات التي يرتبط فيها طلب التفسير بمنازعة أن يقدم طلب التفسير بدعوى قضائية ووفقاً لإجراءات تقديم الدعاوى أمام المحكمة^(٢).

ومن أمثلة ذلك الطلب الذي تقدمت به وزارة الخارجية الاتحادية لتفسير كلمة (التشاور) الواردة في المادة (١١٤/سادساً) من الدستور بشأن الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والتي يتطلب بعضها التشاور كرسم السياسة التعليمية والتربوية، وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا برد هذا الطلب لأنه كان يتصل بمنازعة ويفترض تقديمه بصورة دعوى وليس طلب تفسيري^(٣) ويتيح الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا أن تؤدي وظيفة الرقابة على سلطة مجالس المحافظات في إصدار التشريعات المحلية، لأن المحكمة عندما تتصدى إلى تفسير نص دستوري يتعلق باختصاصات المحافظات وعلاقتها بالسلطات الاتحادية، فإنها تضع بشكل وآخر حدوداً وضوابط لاختصاصات المحافظات وسلطاتها الدستورية وتبدو أهمية ذلك إذا نظرنا في النصوص الدستورية المتعلقة بالاختصاصات التي صيغت بشكل غامض ومتناقض وقابل لعدة تفسيرات، كما حصل في الواقع الفعلي.

وقد أتيح للمحكمة أن تمارس هذا الدور من التفسيرات التي قدمتها، وسنذكر نماذج منها على سبيل المثال، حيث جاء في قرارها التفسيري رقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) والذي أكدت فيه حق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الحصول على التخصيصات المالية على أساس المعايير الدستورية، إذ جاء فيه ((....وتجد المحكمة الاتحادية العليا من استقراء حكم المادتين (١٠٦/ثالثاً) و(١٢١/ثالثاً) من الدستور أن تخصيص الأموال إلى حكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة

(١) ردت المحكمة الاتحادية في قرارها رقم (٢٩/اتحادية/٢٠١٢) في ٢/٥/٢٠١٢، طلباً تفسيريًا تقدم به أحد أعضاء مجلس النواب، وتضمن قرارها التأكيد على أن طلبات تفسير نصوص الدستور تقدم من الجهات التي أشرنا لها واعتبرت أن ذلك هو ما أستقر عليه قضاء المحكمة فضلاً عن قرارات أخرى أكدت فيها هذا السياق مثل القرار المرقم (٣/اتحادية/٢٠٠٩، والقرار (٤٤/اتحادية/٢٠٠٩) ينظر مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية، م٥، المصدر سابق، ص ١٦.

(٢) ينظر: على سبيل المثال قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٢٩/اتحادية/٢٠١٣)، مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية، م٥، مصدر سابق، ص ٢٢-٢٣.

(٣) ينظر: القرار رقم (٢٩/اتحادية/٢٠١٣) في ٦/٥/٢٠١٣ مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١٣، إعداد القاضي جعفر ناصر حسين، فتحى الجوارى، المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ٢٠١٤.

في إقليم تختص به السلطات الاتحادية ووفق النسب والمعايير الثلاثة المنصوص عليها في المادة (١٢١/ثالثاً) وهي حجم الموارد، وحاجة الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة بإقليم ونسبة السكان في كل منهما وبشفافية وعدالة^(١).

وهذا القرار ليس إلا ترديد لنصوص الدستور وليس فيها أي توضيح، ومن قراراتها التفسيرية كذلك قرارها التفسيري رقم (٤٩/اتحادية/تفسير/٢٠١١)، والذي رأته فيه: ((أن للحكومة الاتحادية سلطة تقديرية في تطبيق نص المادة (١٢١/رابعاً) من الدستور بشأن فتح مكاتب خاصة بالأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية، كونها تستقل بتقدير الحاجة الحقيقية والإمكانات اللوجستية والمادية، لأن فتح تلك المكاتب سيثقل الدولة بأعباء إضافية.

وإضافة إلى ذلك وجوب مراعاة الاتفاقات والمعاهدات الدولية التي تحكم التمثيل الدبلوماسي بين الدول وفق قاعدة (المقابلة بالمثل) فإذا ما توافرت تلك الإمكانيات وتوفر الغطاء الكامل من نصوص المعاهدات والاتفاقات، وكان هنالك تعامل بالمثل مع الدول التي للعراق سفارات فيها ووجدت الحاجة الحقيقية لتأسيس تلك المكاتب، فإن وزارة الخارجية بالتنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى ملزمة بتطبيق هذا النص^(٢).

وهذا القرار يضع شروطاً وقيوداً على تطبيق النص الدستوري تتجاوز حدود اختصاص المحكمة بتفسير نصوص الدستور وأن أعمال تلك القيود يجعل تطبيق النص ممتعاً في معظم الحالات، ومن ثم فهو يسلب من المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق فتح مكاتب خارجية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية الخاصة بها^(٣).

(١) ينظر: نص قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر بناءً على طلب تفسيري من مجلس النواب /الدائرة البرلمانية/كتابها المرقم ٢٧٥٧٦ في ٢٦/٦/٢٠٠٧، المنشور في مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية للأعوام (٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧)، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، ص ٥٣-٥٥.

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٩/اتحادية/٢٠١١)، الصادر بالاتفاق في ١٨/٧/٢٠١١ بناءً على طلب محافظة الديوانية بكتابها المرقم (٦٥٦٨) في ١٤/٦/٢٠١١، مصدر سابق، ص ٥٣.

(٣) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٥٨٠.

أن الدور المحوري الذي يقع على عاتق المحكمة الاتحادية العليا يستدعي الإسراع بسن قانون المحكمة الاتحادية الذي طال انتظاره، حيث تضمنت مسودة مشروع قانون المحكمة الاتحادية المعروضة للتصويت أمام مجلس النواب أحكاماً بشأن الاختصاص التفسيري حددت جهة تقديم طلب التفسير وشروطه، فمن حيث الجهة منح حق تقديم طلب التفسير لرؤساء الهيئات الاتحادية التشريعية والتنفيذية، ورؤساء الأقاليم والمحافظين في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن حيث شروط تقديم الطلب ألزم المشرع في حال كان طلب التفسير يؤدي إلى المساس بحقوق ومراكز قانونية أن يقيم طالب التفسير دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا وفقاً للقانون^(١) والملاحظ على ما ذكر أعلاه فإن المشرع لم يرد ذكر جهات أخرى مهمة كرؤساء الهيئات المستقلة، وكان الأجدر بالمشرع أن يتجنب هذا التعداد ويكتفي بإعطاء الحق للسلطات الاتحادية والمحلية في الإقليم والمحافظات حق طلب تفسير نصوص الدستور.

هذا وتعد أحكام المحكمة الاتحادية العليا التي تصدر في جميع ما عهد إليها من اختصاصات نهائية وملزمة للسلطات كافة^(٢)، لكن المشرع لم يبين من أي تاريخ يسري الإلغاء في حال صدر من المحكمة ذلك، كما لم ينص على وجوب نشر قرار المحكمة في الجريدة الرسمية^(٣)، وهذا ما ينبغي معالجته عند تشريع قانون جديد للمحكمة.

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على القيمة القانونية للتشريعات المحلية

يعد العراق من الدول التي أخذت بنظام القضاء المزدوج بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل، وأن هذا النظام يقوم على وجود قضاءين مستقلين، أحدهما يختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها ويسمى القضاء الإداري،

(١) ينظر: نص المادة (١٥) من مسودة مشروع قانون المحكمة والتي جاء فيها. ((أولاً: لرئيس الجمهورية ولرئيس مجلس الوزراء ولرئيس مجلس النواب ولرئيس مجلس الاتحاد ورؤساء الأقاليم والوزراء والمحافظين في المحافظات غير المنتظمة في إقليم الطلب من المحكمة تفسير نصوص الدستور)).

(٢) ينظر: نص المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. حميد حنون الساعدي، مصدر سابق، ص ١٨٣.

والآخر يتمثل في القضاء العادي^(١)، وقد انشأ بموجب هذا التعديل محكمة القضاء الإداري، وإعادة تنظيم مجلس الانضباط العام ليكون ضمن هيئات مجلس الدولة.

لاشك أن المشرع العراقي أدرك أهمية توسيع عمل القضاء الإداري بعد أن أستحدث عدد من المحاكم فضلاً عن التشكيلات الأخرى لمجلس الدولة بموجب القانون (١٧) لسنة ٢٠١٣، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، لاستيعاب دعاوى القضاء الإداري، حيث ألغى مجلس الانضباط العام المتخصص بنزاعات الموظفين وأستبدل بإنشاء محكمة قضاء الموظفين كقضاء متخصص بشؤون الموظفين^(٢).

يعد هذا التعديل قفزة نوعية باتجاه تعزيز استقلال القضاء الإداري وخاصة في مجال الطعن بالأحكام الصادرة منه، حيث أناط هذا الاختصاص إلى محكمة قرر تشكيلها باسم المحكمة الإدارية العليا، تتولى النظر في الطعون المقدمة بشأن قرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، بعد أن كانت هذه الطعون تختص بها المحكمة الاتحادية العليا.

ويمكن أن نتعرف على دور مجلس الدولة في الرقابة على التشريعات المحلية بشكل مباشر أو من خلال هيئاته المذكورة، ولغرض بيان ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: رقابة مجلس الدولة على القيمة القانونية للتشريعات المحلية.

الفرع الثاني: رقابة مجلس الدولة من خلال الاختصاص القضائي.

الفرع الأول

رقابة مجلس الدولة على القيمة القانونية للتشريعات المحلية

قبل أن نبين دور مجلس الدولة في العراق وتشكيلاته بالرقابة على التشريعات المحلية، وجدنا من المناسب أن نبين أن مجلس الدولة كان يطلق عليه في العراق مجلس شورى الدولة وتم تغير اسمه^(٣) وبيان اختصاصاته، حيث وصف بأنه هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، وذكر دوره في الإفتاء والصياغة ووظائف القضاء الإداري.

(١) د. رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٣٩٣.

(٢) ينظر: بذلك البنود (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) تم تغير أسم مجلس شورى الدولة إلى مجلس الدولة بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، المنشور في جريدة

الوقائع العراقية في العدد ٤٤٥٦ في ٧/٨/٢٠١٧، ص ٣.

وقد يثار سؤال مفاده: هل أن مجلس الدولة يدقق التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات قبل إصدارها؟ وسنجيب عن هذا السؤال من عدة جوانب سنبينها بالتتابع.

أن موقف مجلس الدولة العراقي واضح وصريح من طبيعة التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات، حيث له رأي ثابت بشأن اعتبار المحافظات وحدات إدارية خاضعة ومحكومة بمبدأ اللامركزية الإدارية، وقد بين المجلس ذلك في عدد من القرارات الإفتائية التي أصدرها بشأن تفسير نصوص قانون المحافظات، فقد عبر المجلس بشكل صريح عن معارضته لمنح المحافظات اختصاصات تشريعية بإصدار قوانين محلية، ويرى أن كل ما تملكه مجالس المحافظات هو إصدار تشريعات فرعية (أنظمة وتعليمات) فقط^(١).

لذا فأن تدقيق ما يصدر من مجالس المحافظات من مشاريع قوانين تكون مرفوضة من قبل المجلس، لكن ما مدى أحقية المحافظ في مخاطبة مجلس الدولة والطلب منه تدقيق مشروع تشريع، وحيث أن قانون المحافظات غير المنظمة في إقليم عرف المحافظ بأنه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية^(٢)، وحيث أن المادة (٥) من قانون مجلس الدولة اشترطت أن تكون مفاتحته بكتاب موقع من وزير مختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير مرتبطة بوزارة.

لكن مجلس الدولة أتبع آلية تتمثل بقيام المحافظ الطلب بتدقيق مشروع التشريع أو أبداء الرأي عن طريق وزير الدولة لشؤون المحافظات أو الأمانة لمجلس الوزراء^(٣)، ويثار إشكال حول اعتبار المحافظات جهة غير مرتبطة بوزارة لينطبق عليها شروط تقديم طلب تدقيق تشريعاتها أو طلب أبداء الرأي، أو عدم اعتبارها ذلك.

والذي يهمنا في ذلك رأي مجلس الدولة العراقي، حيث كان موقفة واضحاً عندما ذهب إلى عدم اعتبار المحافظات غير المنتظمة في إقليم جهات غير مرتبطة بوزارة، وإنما هي وحدات إدارية،

(١) ينظر: رأي مجلس الدولة في كتابة المرقم (١٩٧٢) في ٢٥/٩/٢٠٠٩ جواباً على طلب الأمانة العامة لمجلس الوزراء/الدائرة القانونية بكتابها (ق/٢/٤٥/٣٠٥٣٠) في ١١/١٠/٢٠٠٩.

(٢) ينظر: نص المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) شذى غائب عز الدين، التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة العراقي، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق - جامعة النهرين، ٢٠١٩، ص ٥٩.

وقد صدرت عدة قرارات منه بهذا الشأن، منها القرار الإفتائي المرقم (٢٠١١/١٧) في ٢٠١١/٢/١٧، والذي أفتى فيه بعدم وجود سند قانوني لطلب المحافظات تأسيس شركات عامة تتولى إدارة المشاريع الحكومية الاستثمارية لأنه لا ينطبق عليها وصف الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة ليتسنى لها الطلب وفقاً لما نص عليه قانون الشركات العامة^(١)، وكذلك القرار الإفتائي الذي نص على ((.. المحافظه لم يحدد ارتباطها ولا تعد جهة غير مرتبطة بوزارة لعدم النص على ذلك قانوناً))^(٢).

ولم يقف مجلس الدولة عند هذا الأمر بل ذهب في بعض قراراته إلى أن مجلس المحافظة لا يعتبر دائرة وإنما هو مجلس منتخب^(٣)، ويبدو أن مجلس الدولة سار بهذا الاتجاه كون الجهات غير المرتبطة بوزارة يرأسها شخص بدرجة وزير، وكذلك فإن مصطلح الجهات غير المرتبطة بوزارة يخص الهيئات الحكومية التنفيذية التي تتبع الحكومة المركزية والتي منحها المشرع استقلالاً عن الوزارات في إدارة ملف أو شؤون معينه مع بقاء ارتباطها بمجلس الوزراء، أما المحافظات غير المنتظمة في إقليم فهي ليست هيئات وإنما وحدات إقليمية وليست جزء من الحكومة المركزية ولا ترتبط بمجلس الوزراء.

أن رقابة مجلس الدولة على التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات تظهر من خلال الآراء الإفتائية التي كانت تتصف بالوفرة والأهمية.

من القرارات الإفتائية المهمة لمجلس الدولة قراره الإفتائي رقم (٢٠٠٩/٧٦) الذي حدد بموجبه من يمثل الوحدة المحلية كشخصية معنوية، بأنه رئيس الوحدة، وأقترح إجراء تدخل تشريعي بمنح المجالس (مجالس المحافظات والمجالس المحلية) الشخصية المعنوية واعتبار رئيس المجلس أو من يخوله ممثلاً عن الوحدة المحلية فيما يتعلق باختصاصات المجلس، وكذلك اعتبار رئيس الوحدة المحلية أو من يخوله ممثلاً عنها فيما يتعلق بصلاحياته^(٤).

(١) ينظر: القرار الإفتائي لمجلس الدولة المرقم (٢٠١١/١٧) في ٢٠١١/٢/١٧، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١١، ص ٨٠.

(٢) ينظر: القرار الإفتائي لمجلس الدولة المرقم (٢٠٠٩/٧٦) في ٢٠٠٩/٩/١٣، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٩، ص ٢٤٣.

(٣) ينظر: القرار الإفتائي لمجلس الدولة المرقم (٢٠١٠/١٤٠) في ٢٠١٠/١١/٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٠.

(٤) ينظر: قرار مجلس الدولة (٢٠٠٩/٧٦-الفقرة الثامنة) في ٢٠٠٩/٩/١٣، المتضمن الرأي بشأن المسائل المعروضة عليه بكتاب وزارة الدولة لشؤون المحافظات رقم (هـ/كربلاء/٣١٢) في ٢٠٠٩/٣/٣١، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٨٣.

وقد استجاب المشرع لذلك فمنحت الشخصية المعنوية للمجالس بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وكذلك إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمجالس وآلية عمل الحكومات المحلية بشكل عام، ومنها ما يتعلق بالدعوة لانعقاد الجلسة الأولى لمجلس المحافظة وبتحديد نصاب انعقاد جلسات المجلس ونصاب التصويت، فقد صدرت عدة قرارات بهذا الخصوص، كالقرار الإفتائي رقم (٢٠٠٩/٧٦) الذي حدد المقصود بالأغلبية المطلقة والأغلبية البسيطة ونصاب انعقاد جلسات مجلس المحافظة، وبين أنه في الحالة التي يكون فيها مجموع عدد أعضاء مجلس المحافظة فردياً لا يتجزأ يجبر النصف تبعاً لذلك^(١)، وكذلك القرار بشأن وجوب قيام المحافظ بدعوة مجلس المحافظة المنتخب (الجديد) للانعقاد وعدم جواز امتناعه عن توجيه الدعوة لأي سبب كان، مضافاً إلى وجوب حضور أعضاء المجلس الجلسة الأولى^(٢).

وفي القرار ذاته رأى المجلس بأن الترشيح لمنصب المحافظ هو من اختصاص مجلس المحافظة وأن الأخير يتمتع بحرية في اختيار المحافظ من بين أعضاء المجلس أو من غيرهم ممن تتوفر فيهم الشروط، وللمجلس تحديد طريقة الترشيح وفقاً لنظامه الداخلي^(٣).

ومنح هذا القرار الحق لمجلس المحافظة بممارسة مهام المجالس المحلية للأقضية والنواحي في حال عدم وجودها أو عدم تشكيلها، وله أن يمارس المهام الموكلة للمجالس المحلية التابعة للمحافظة ولا يجوز العكس^(٤).

أن الرقابة من قبل مجلس الدولة على التشريعات المحلية تنوعت بمواضيع مختلفة، وحسب الموضوع المطلوب معرفة رأي المجلس فيه، حيث جاء في قرار المجلس الإفتائي المرقم (٢٠١٦/٨٩) أن مدة العضوية في المجالس (مدة تفرغ) عن العمل الوظيفي لا يستحق عضو المجلس خلالها

(١) ينظر: قرار مجلس الدولة (٢٠٠٩/٧٦-الفقرة الأولى) في ١٣/٩/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٦٧.

(٢) ينظر: قرار مجلس الدولة (٢٠٠٩/٧٦-الفقرة الرابعة) في ١٣/٩/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٧٢.

(٣) ينظر: قرار مجلس الدولة (٢٠٠٩/٧٦-الفقرة العاشرة) في ١٣/٩/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ٨٧-٨٩.

(٤) ينظر: قرار مجلس الدولة (٢٠٠٩/٧٦-الفقرة الثامنة عشرة) في ١٣/٩/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مصدر سابق، ص ١٠٦.

علاوات سنوية مع المكافأة التي يتقاضاها لكونه مكلفاً بخدمة عامة والعلاوة إنما تلحق وظيفة الموظف وراتبه في هذه الوظيفة^(١).

ومن أراء المجلس أيدت امتلاك المحافظ صلاحيات الوزير المختص باتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الوزارات الاتحادية العاملين في المحافظة^(٢)، حيث ذهب إلى تفسير عبارة (موظفي الدولة) الواردة في المادة (٣١/البند ثامناً) من قانون المحافظات على أنها جاءت مطلقة وشاملة لجميع الموظفين مع الإشارة إلى أن هذه الصلاحية قيدت فيما بعد بموجب قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ فأصبحت خاصة بالموظفين المحليين وللدوائر التي نقلت صلاحياتها.

الفرع الثاني

رقابة مجلس الدولة من خلال الاختصاص القضائي

تمارس مهام الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في العراق من قبل تشكيلين رئيسيين داخل مجلس الدولة هما محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين، وجعل المحكمة الإدارية العليا^(٣) تمارس الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.

وفيما يخص الرقابة على التشريعات المحلية من قبل القضاء الإداري سيتم دراسته من خلال دور المحكمة الإدارية العليا، ومحاكم القضاء الإداري في الرقابة على التشريعات المحلية لمجالس المحافظات وبيان أهم تطبيقاتها.

(١) ينظر: قرار مجلس الدولة رقم (٢٠١٦/٨٩) في ٢٠١٦/٢/١١، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٦، مصدر سابق، ص ٢٠٢.

(٢) ينظر: قرار مجلس الدولة رقم (٢٠١٤/٩٥) في ٢٠١٤/٩/٤، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٤، مصدر سابق.

(٣) ينظر: نص القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، منشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد: ٤٢٨٣ بتاريخ ٢٩/٧/٢٠١٣، ص ٢٣.

أولاً: محاكم القضاء الإداري:- أن إنشاء محكمة القضاء الإداري في العراق كان بموجب قانون التعديل الثاني^(١) لقانون مجلس الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ وعند صدور قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ أبقى على تشكيل محكمة القضاء الإداري أيضاً، وأصبحت هناك عدة محاكم موزعة في مناطق مختلفة، أما عن اختصاصها فقد بينتها المادة (٧/رابعاً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة^(٢) حيث جاء فيها ((تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة.....))^(٣) فضلاً عن ذلك فقد أنط المشرع بمحكمة القضاء الإداري مهام قضائية أخرى ورد النص عليها بشكل خاص في بعض القوانين.

أما تطبيقات محاكم القضاء الإداري في الرقابة على القيمة القانونية للتشريعات المحلية، كان قرارها المتضمن تأييد قرار مجلس النواب العراقي بإنهاء عمل مجالس المحافظات والأقضية، والذي يعتبر من أهم القرارات وأحدثها، حيث جاء فيه ((.....وحيث أن قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم(١٢) لسنة ٢٠١٨ نص في المادة (١) على تعديل الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤٤) من القانون المذكور ليحل بدلاً عنها (إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجالس الأقضية والنواحي التابعة لها) وحيث أن المادة (٥) من القانون المذكور آنفاً نصت على أن (ينفذ هذا القانون من تاريخ التصويت في مجلس النواب)، وحيث أن مجلس النواب صوت على حل المجالس بتاريخ ٢٦/١١/٢٠١٩، وحيث أن قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية المذكور أضيفه الشرعية على قرار مجلس النواب رقم (٥) الصادر في جلسة مجلس النواب العاشرة المنعقد بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠١٩ بشأن حل مجالس المحافظات.....))^(٤)، ولبيان ما جاء في القرار ينظر ملحق رقم (٢).

(١) نصت المادة (٧/ثانياً/١) على أن ((تشكل محكمة تسمى (محكمة القضاء الإداري) في مجلس الدولة، ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستثنائية ببيان (يصدره وزير العدل) بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة)).
(٢) ينظر: بذلك نص المادة (٧/رابعاً) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المنشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٢٨٣ في ٢٩/٧/٢٠١٣، ص ٢٣.

(٣) ينظر: بذلك نص المادة (٧/رابعاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٤) ينظر: قرار محكمة القضاء الإداري المرقم (٢٠٢٠/١٢٢) في ٢/٢/٢٠٢٠، غير منشور، مرفق في ملحق رقم (١).

وهناك من يرى^(١) أن القضاء الإداري ليس بقضاء دولة، بمعنى آخر لا يسعى للحفاظ على حقوق الدولة ويسبغ على قراراتها الشرعية إذا ما طعن فيها الأفراد، وإنما هو قضاء يسعى لتعزيز مبدأ المشروعية في قراراتها، وإذا ما جنحت الإدارة في سلطتها التقديرية فأن هذا القضاء يحد من غلوها وتعسفها في استعمال السلطة.

وأخيراً يرى الباحث أن مجلس الدولة سار على عكس ما سار عليه القضاء الدستوري من منح مجالس المحافظات حق إصدار قوانين محلية.

ثانياً: المحكمة الإدارية العليا: - تعد المحكمة الإدارية العليا إحدى التشكيلات الجديدة التي استحدثها قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، وإنشاء هذه المحكمة كان أمراً مهماً وتطور أساسياً في بنية القضاء الإداري العراقي، ومن خلال استيفاء مقومات نظام القضاء المزدوج التي يتعين فيه وجود محكمة عليا تمثل قمة الهرم في تنظيم القضاء الإداري على شاكله محكمة التمييز (النقض) بالنسبة لنظام القضاء العادي، حيث بين القانون المذكور أهم اختصاصاتها وهي النظر بالطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين، وكذلك التنازع حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، فضلاً عن التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين من محكمة القضاء الإداري أو قضاء الموظفين.

وجدير بالذكر أن قرارات المحكمة الإدارية العليا الصادرة نتيجة الطعن تصدر باسم الشعب وتعد باثة وملزمة وفقاً للقانون^(٢)، أما أهم تطبيقات المحكمة الإدارية العليا في رقابتها على التشريعات المحلية نذكر قرارها حول ولاية مجالس المحافظات على مجالس الأفضية والنواحي، فقد مارست المحكمة رقابتها بهذا الشأن، حيث أكدت بأن لا ولاية لمجلس المحافظة على مجلس الناحية في إصدار أوامر بإلغاء الانتخابات أو إعادتها، وجاء في قرار المحكمة المرقم ٢٤٧/إداري/تمييز/٢٠١٤ في ٢٨/٩/٢٠١٤ ((.....وحيث أنه لا يوجد ولاية لمجلس المحافظة على مجلس الناحية في إصدار أوامر بإلغاء الانتخابات أو إعادتها، وحيث أن مجلس محافظة المثنى بقراره

(١) القاضي لفته هامل العجيلي، مصدر سابق، ص ٢.

(٢) ينظر: نص المادة (٧/سابعاً - ج) و(٧/عاشراً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

المرقم (٢٣) لسنة ٢٠١٣ قد جانب الصواب بإلغاء محضر انتخابات مدير ناحية النجمي دون أن يبين أسباب إلغاء محضر الانتخاب، لذا قرر نقضه^(١).

أما القرارات التي تمت المصادقة عليها من قبلها قرارها المرقم ٢٧/إداري/تميز/٢٠١٤ في ٢٠١٥/٢/١٩ المتضمن إلغاء قرار مجلس محافظة الأنبار الذي تضمن إرسال توصيات لجنة كشف، حيث ذكرت المحكمة الإدارية العليا في قرارها ((..... أن محكمة القضاء الإداري هي محكمة إلغاء يشترط في الأمر المطعون به أمامها أن يكون قراراً إدارياً نهائياً يترتب عليه أثر قانوني، وحيث أن توصيات اللجنة لا ترقى إلى مستوى القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها أمام تلك المحكمة، وحيث أن محكمة القضاء الإداري في الحكم المميز قد التزمت بوجهة النظر القانونية المقدمة وقضت رد الدعوى لخلوها من المحل لذا قرر تصديقه....^(٢)). ويرى الباحث أن مجلس الدولة قد أنكر وجود قيمة قانونية للتشريعات المحلية في حال صدرت على شكل قانون، ووصل الحال بمجلس الدولة أن ينكر حق مجالس المحافظات بإصدار قوانين، وهو ما جاء متناقضاً مع الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية.

ومن وجهة نظر الباحث أن مجلس الدولة لم يكن صائباً في هذا الرأي، وكذلك يجد الباحث أن يمنح مجلس الدولة رصانة وقيمة قانونية للتشريعات المحلية من خلال السماح للحكومات المحلية عرض تشريعاتها على المجلس لغرض تدقيقها وبشكل مباشر.

(١) القاضي لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا ((مختارات)) من قضاء محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، ص ٦٥.

(٢) القاضي لفته هامل العجيلي، مصدر سابق، ص ١٣.

الخاتمة

من ضروريات البحث بيان أهم الاستنتاجات التي توصل إليها الباحث، ومن ثم بيان التوصيات التي يراها ضرورية لعلها تأخذ طريقها أمام أصحاب القرار خدمةً لبلدنا العريق.

أولاً: الاستنتاجات.

١- تبين من خلال البحث عدم دقة التنظيم الدستوري والقانوني للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، وهذا الأمر أثار الخلاف والجدل فقهاً وقضاً حول نطاق اختصاص مجالس المحافظات في مجال التشريعات وطبيعتها التي تصدرها وقيمتها القانونية، فالمشرع الدستوري تردد بشأن مركز المحافظات والمبدأ الحاكم لعملها بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، ولذا نجده تارة يذكر صلاحيات مالية وإدارية واسعة، وتارة يتحدث عن قوانين تصدرها المحافظات.

٢- تبعاً لما تقدم اختلفت درجة وقيمة التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات، فالإقرار بصلاحيات مجالس المحافظات بإصدار القوانين طبقاً لنص المادة (١١٥) من الدستور، يعني ذلك حقها في سن قوانين ضمن المجال المتروك لها من الصلاحيات توازي ما تصدره السلطة التشريعية الاتحادية من قوانين مع فارق النطاق المحلي للتشريع، ويليهما التشريعات الفرعية التي تصدرها طبقاً لسلطتها اللائحية.

٣- لقد تبين لنا أن التشريع المحلي هو ذلك التشريع الذي يصدر عن مجالس المحافظات مقيداً بالقيد المكاني والموضوعي، ويتعلق القيد المكاني بنفاذ التشريع في حدود المحافظة، أما القيد الموضوعي فلزمه اقتصار التشريع على الموضوعات الإدارية والمالية وفقاً لما أستر على اجتهاد المحكمة الاتحادية العليا.

٤- يعكس منح المحافظات صلاحية إصدار التشريعات المحلية اهتمام المشرع بإعطائها مركزاً متميزاً بوصفها أحد مكونات النظام الاتحادي الأساسية وقد راعى في ذلك تحقيق عدة فوائد منها تأهيل المحافظات للتحويل إلى أقاليم، ولغرض تمكينها من ممارسة الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة، وتطبيقاً لفكرة الديمقراطية على المستوى المحلي، وتجد هذه السلطة أساسها

في نصوص الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٥- لوحظ من خلال البحث أن تكوين مجالس المحافظات محكوم بقانون الانتخابات، والذي لم يستقر الحال على نظام انتخابي محدد، بل يتجدد مع كل دورة انتخابية، رغم ذلك فإن آلية عمل المجالس محكومة بطبيعة النظام الداخلي للمجلس.

٦- في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تم توسيع دائرة النظام الاتحادي، فأصبح يضم عدة مستويات للسلطة، منها العاصمة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وإدارات محلية، وبذلك عدة المحافظات وحدات اتحادية، وجعل لها تمثيل في مجلس الاتحاد، وهذا يجعل لتشريعاتها قيمة قانونية معتبرة.

٧- أن الاتجاه الذي سلكه المشرع العراقي في تحديد اختصاصات الأقاليم والمحافظات ينظر إليه على أنه خروج عن المؤلف بالنسبة للدساتير الاتحادية، كونه حدد الاختصاصات الاتحادية على سبيل الحصر، وبخلاف ذلك تكون الأفضلية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف، وهذا يعطي قيمة قانونية للتشريعات المحلية متفوقة على التشريعات الاتحادية.

٨- أن قيام المشرع العراقي بمنح مجالس المحافظات سلطة إصدار الأنظمة والتعليمات، فإنه سلبها من السلطة التنفيذية المحلية المتمثلة بالمحافظ، وهي من صلب اختصاصه، وكون المحافظ مطالب بتنفيذ ما يصدر من مجلس المحافظة عندما يكون موافق للمشروعية، فإنه وسيلة المحافظ بذلك هو إصدار التعليمات.

٩- لوحظ من خلال البحث أن مجالس المحافظات قد وضعت أنظمة داخلية تختلف بين محافظة وأخرى، وقد يلجأ مجلس المحافظة إلى وضع نظام داخلي يخالف نص قانوني، فضلاً عن التفاوت بين الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات.

١٠- أن الأنظمة والتعليمات التي تصدرها مجالس المحافظات قد تكون تنفيذاً لتشريعات اتحادية فضلاً عن التشريعات المحلية، ومن أمثلة الأنظمة والتعليمات التي تصدر تنفيذاً لتشريعات اتحادية، آلية تعيين أصحاب المناصب العليا ذات الطابع الاتحادي.

١١- أن إضفاء الطبيعة القانونية للتشريعات المحلية ومنحها مرتبة القانون لا بد أن تستتبعه قبول خضوعها لرقابة القضاء الدستوري، أما الصفة اللائحة للتشريعات والقرارات التنظيمية التي تصدر من مجالس المحافظات قد يتوجب خضوعها لرقابة القضاء الإداري في الدول التي تأخذ به إضافة إلى رقابة إدارية تمارسها الحكومة الاتحادية.

١٢- أن إخضاع المحافظات لرقابة مجلس النواب لا يجد له تفسير سواء القول بوجود توجه لدى المشرع العراقي بمنح الأعمال الصادرة من مجالس المحافظات قيمة قانونية متميزة.

١٣- تبين أن مجلس النواب يمتلك وسائل يتم من خلالها رقابة القيمة القانونية للتشريعات المحلية للمحافظات، ومن أهمها اللجان التي يشكلها لغرض البحث والتقصي حول موضوع ما، وكذلك من خلال فتح مكاتب في المحافظات.

١٤- تعتبر رقابة الرأي العام على مجالس المحافظات وقراراتها رقابة فعالة وحقيقية، وتأخذ هذه الرقابة عدة صور منها رقابة منظمات المجتمع المدني والأعلام والصحافة والأحزاب السياسية وغيرها.

١٥- يقوم رئيس الجمهورية بفرض رقابته على مجالس المحافظات من خلال تطبيق أحكام القانون، حيث لا يجوز للمحافظ أن يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه، أما فيما يخص رقابة الحكومة الاتحادية على الحكومات المحلية فقد يلاحظ تردد المشرع العراقي في ظل قانون المحافظات بشأن تحديد أسس ونطاق رقابة الحكومة الاتحادية على الحكومات المحلية، وهذا لا يعني عدم وجود رقابة مركزية بشكل مطلق.

١٦- بالرغم من أن مجلس المحافظة هو الذي ينتخب المحافظ وهو من يحاسبه ويقيله، إلا أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل منح المحافظة سلطة الرقابة على التشريعات الصادرة من مجلس المحافظة، ومدى مطابقتها للدستور والقانون.

١٧- توسع نشاط الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم خاصة في مجال إصدار التشريعات المحلية، كان وراء امتداد الرقابة الدستورية على التشريعات المحلية، وهو أمر تقتضيه مركزية الرقابة القضائية على الدستورية، بوصفها منهجاً تبناه الدستور العراقي.

١٨- مارس مجلس الدولة رقابته على القيمة القانونية للتشريعات المحلية لمجالس المحافظات من خلال الآراء الإفتائية وكذلك من خلال تدقيق مشاريع القوانين، لكن مجلس الدولة لا يقوم باستلام مشاريع القوانين من الحكومات المحلية، كونه لا يعتبرها جهة غير مرتبطة بوزارة.

ثانياً: التوصيات.

- ١- نوصي بضرورة مراجعة التنظيم الدستوري والقانوني الخاص بمنح مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي من خلال عرضها على لجنة التعديلات الدستورية، لغرض رفع التناقضات التي شغلت اهتمام الفقه والقضاء.
- ٢- يوصي الباحث بتعديل المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لتكون الصلاحيات الحصرية تحدد للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وما عداها للحكومة الاتحادية، وبالنسبة للصلاحيات المشتركة تكون الأولوية فيها للقوانين الاتحادية في حال الخلاف بينهما.
- ٣- نوصي بتعديل المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليحل محلها (تخضع المجالس لرقابة الحكومة الاتحادية).
- ٤- يوصي الباحث بأن يكون النظام الداخلي المعتمد في مجالس المحافظات موحد، وتكلف الهيئة التنسيقية للمحافظات بتشكيل لجنة لصياغته.
- ٥- نوصي بأن يسمح لمجالس المحافظات بعرض مشاريع القوانين والأنظمة إلى مجلس الدولة لغرض تدقيقها وبشكل مباشر.

والحمد لله رب العالمين

المصادر

القرآن الكريم:

أولاً: الكتب

- ١- احمد بن محمد بن علي الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، ج١، المكتبة العلمية، بيروت، لم تذكر السنة.
- ٢- د. احمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الأول، القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤.
- ٣- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، المكتب المصري الحديث، ١٩٧٠-١٩٧١.
- ٤- د. حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية - النظرية العامة للقانون، ط٣، ديوان المطبوعات الجامعة، الجزائر، ١٩٩٢.
- ٥- د. حميد حنون خالد الساعدي، القانون الدستوري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
- ٦- د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ٧- حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي، ط١، الجزء الثالث، مطبعة الغدير، البصرة، ٢٠٠٩.
- ٨- خالد رشيد الحاوش، الأحكام المتعلقة بالأمن والنظام العام في الجمهورية العراقية، مطبعة الإدارة المحلية، بغداد، ١٩٦١.
- ٩- د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠٠٨.
- ١٠- د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، دراسة لنظام الحكم وتطبيقه في العراق في ضوء أحكام دستور ٢٠٠٥ وأحكام قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ط١، مؤسسة أم أبيها، ٢٠١٥.
- ١١- د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ١٢- د. رياض القيسي، علم أصول القانون، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢.
- ١٣- زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر - المحقق يوسف الشيخ محمد، مختار الصحاح، الناشر المكتبة العصرية، لم تذكر السنة.
- ١٤- د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢.

- ١٥- المستشار سري محمود صيام، التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة - في كتاب قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية، المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، جامعة دي بول، ٢٠٠٥.
- ١٦- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، معهد الدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ١٩٦٧.
- ١٧- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، ١٩٧٧.
- ١٨- د. سهيل حسين الفتلاوي، المدخل لدراسة علم القانون (دراسة مقارنة)، مكتبة الذاكرة، بغداد، ٢٠٠٩.
- ١٩- د. عباس الطرف - د. جورج خربون، المدخل إلى علم القانون: نظرية القانون: نظرية الحق، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥.
- ٢٠- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٢١- د. عبد القادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
- ٢٢- د. عبد الرزاق السنهوري ود. أحمد حشمت أبو ستيت، أصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والنشر، القاهرة، ١٩٣٨.
- ٢٣- د. عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، نظرية القاعدة القانونية والقاعدة التشريعية، مطبعة الآداب، النجف الأشرف، ١٩٧٢.
- ٢٤- د. عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مطابع وزارة التعليم والبحث العلمي.
- ٢٥- د. عبد المنعم فرج، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠.
- ٢٦- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايترك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٢٧- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود. ياسين الهاشمي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
- ٢٨- د. عصام البرزنجي ود. مهدي السلامي، ود. علي محمد بدير، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٣.
- ٢٩- د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، أثراء للنشر، عمان، ٢٠٠٩.
- ٣٠- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٦٠.

- ٣١- د. كامل كاظم بشير الكناني ود. صبيح لفته الزبيدي، السلطات المحلية والتنمية، ط١، مطبعة أثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٢، ص٢٦٩.
- ٣٢- القاضي لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا ((مختارات)) من قضاء محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.
- ٣٣- د. ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، جامعة الموصل، ١٩٨٩.
- ٣٤- د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، الجزء الأول، النظرية العامة، مطبعة الجامعة، بغداد، ١٩٧١.
- ٣٥- د. مها بهجت يونس الصالحي، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩.
- ٣٦- د. محمد كامل، النظم السياسية، بلا طبعة، دار العربي، القاهرة، ١٩٦٧.
- ٣٧- محمد سليم غزوي، نضرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤.
- ٣٨- د. السيد محمد السيد عمران، ود. نبيل ابراهيم سعد، ود. محمد حسين مطر، الأحوال العامة للقانون، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٣٩- محمد فهم درويش، السلطة التشريعية، ماهيتها، تكوينها، اختصاصها، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ٢٠٠٨.
- ٤٠- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية قسم القضاء الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٤١- معين يحيى الفيلى، إشكالية تطبيق الفدرالية في النظم العربية، رسالة ماجستير في الدراسات السياسية، معهد البحوث والدراسات العربية للتربية والثقافة والعلوم، جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
- ٤٢- د. مصطفى الجدي، الحكم المحلي والديمقراطية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٧.
- ٤٣- د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية الفدرالية، دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
- ٤٤- يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، مطبعة ثامر جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بغداد، ٢٠١١.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

- ١- أمير عبد الله أحمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون - جامعة تكريت، ٢٠١٠.

- ٢- خالد كاظم عوده الأبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١.
- ٣- شذى غائب عز الدين، التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة العراقي، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق - جامعة النهدين، ٢٠١٩.
- ٤- عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
- ٥- محمد طالب عبد، اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٠.
- ٦- وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.

ثالثاً: البحوث

- ١- د:حنان محمد القيسي، نظم الإدارة اللامركزية ومجلس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد، ٢٠٠٨.
- ٢- د:رشا جعفر، الأنظمة الإدارية، محاضرات أقيمت على طلبة الماجستير في كلية القانون، جامعة بغداد، للعام الدراسي ٢٠١٥/٢٠١٦.
- ٣- د. رافع خضر صالح، مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات، بحث غير منشور، ٢٠٠٩.
- ٤- د. رياض عبد عيسى الزهيري، تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاصات الأقاليم والمحافظات، دراسة منشورة في النشرة القضائية التي تصدر عن مجلس القضاء الأعلى، العدد/٢، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٥- د. عامر إبراهيم الشمري، واجبات عضو مجلس المحافظة وحقوقه والتزاماته الوظيفية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، المجلد السابع، كانون الأول، ٢٠١٦.
- ٦- د. علي هادي حميدي الشكراوي، اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات في العراق، دراسة مقارنة، مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بابل، منشورة في مركز الشرق العربي للدراسات الاستراتيجية، لندن ٢٠٠٨.

- ٧- عماد الجنابي ومحسن جبر، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ط١، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مشروع دعم إسناد الحكم المحلي، ٢٠٠٨.
- ٨- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد/١، ٢٠٠٩.
- ٩- د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، العدد ١١، بغداد، ٢٠٠٨.
- ١٠- غازي فيصل مهدي، نظاما الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، ٢٠٠٩.
- ١١- د. ماهر صالح علاوي، النظام في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠٠٤.
- ١٢- م. م. محمود عبد علي الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدر عن كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد، ٢٠١.
- ١٣- م. د. مصدق عادل طالب، وم. د. رنا محمد، اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة في التشريع العراقي، بحث قدم إلى كلية القانون، جامعة بغداد، وكلية الحقوق، جامعة النهدين.
- ١٤- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري/نظرية الدولة، مركز البحوث القانونية /ط٣/ بغداد/١٩٨١.
- ١٥- م. م. يمامة محمد حسن، أثر الصياغة التشريعية على تطبيق القوانين (دراسة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لا توجد تفاصيل أخرى.

رابعاً: التشريعات

أولاً: الدساتير والقوانين العراقية:-

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- من قانون مجلس الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٣- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- ٤- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
- ٥- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
- ٦- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

- ٧- قانون المحافظات غير المنظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٨- قانون الإجراءات التنفيذية لتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.
- ٩- النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لسنة ٢٠٠٩.
- ١٠- النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء لسنة ٢٠٠٩.
- ١١- النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط لسنة ٢٠٠٩.
- ١٢- النظام الداخلي لمجلس محافظة ميسان لسنة ٢٠١٣.
- ١٣- تعليمات الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٧.

ثانياً: الدساتير الأجنبية

- ١- من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

خامساً: المواقع الالكترونية

- ١- مصطفى السيد، مقالة منشورة في موقع الراية للألكتروني، الرابط: <https://www.raya.com>. تم زيارة الرابط في ٢٠٢٠/٢/٢١ الساعة التاسعة مساءً.
- ٢- هيثم الحسني، دليل مجلس المحافظة، سؤال وجواب في قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، منشور في الموقع الإلكتروني، كتابات في الميزان، تمت زيارته في الساعة التاسعة مساءً من يوم الأثنين الموافق ٢٠١٩/١٢/٢٣.

سادساً: الأحكام القضائية

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر بناءً على طلب تفسيري من مجلس النواب /الدائرة البرلمانية/كتابها المرقم ٢٧٥٧٦ في ٢٦/٦/٢٠٠٧، لمنشور في مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية للأعوام (٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧)، من إصدارات جمعية القضاء العراقي.
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٩ اتحادي/٢٠٠٧ في ١٦/٧/٢٠٠٧، وذلك حسب طلب الدائرة البرلمانية في مجلس النواب، شؤون اللجان، بكتابها المرقم ٢٧٥١/٩/١ في ٢٦ حزيران ٢٠٠٧.
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) الذي صدر بناءً على طلب تفسيري تقدم به مجلس محافظة النجف بموجب كتابه المرقم ٤/١٢٥٦ في ٢٦/٣/٢٠٠٨.
- ٤- قرار مجلس الدولة (٧٦/٢٠٠٩-الفقرة الأولى) في ١٣/٩/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم..
- ٥- قرار مجلس الدولة (٧٦/٢٠٠٩-الفقرة الرابعة) في ١٣/٩/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

- ٦- قرار مجلس الدولة (٢٠٠٩/٧٦-الفقرة الثامنة) في ١٣/٩/٢٠٠٩، المتضمن الرأي بشأن المسائل المعروضة عليه بكتاب وزارة الدولة لشؤون المحافظات رقم (هـ/كربلاء/٣١٢) في ٣١/٣/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٧- قرار مجلس الدولة (٢٠٠٩/٧٦ - الفقرة العاشرة) في ١٣/٩/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٨- قرار مجلس الدولة (٢٠٠٩/٧٦ - الفقرة الثامنة عشرة) في ١٣/٩/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٩- القرار الإفتائي لمجلس الدولة المرقم (٢٠٠٩/٧٦) في ١٣/٩/٢٠٠٩، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٩، ص ٢٤٣.
- ١٠- رأي مجلس الدولة في كتابة المرقم (١٩٧٢) في ٢٥/٩/٢٠٠٩ جواباً على طلب الأمانة العامة لمجلس الوزراء /الدائرة القانونية بكتابها (ق/٢/٢/٤٥/٣٠٥٣٠) في ١١/١٠/٢٠٠٩.
- ١١- القرار الإفتائي لمجلس الدولة المرقم (٢٠١٠/١٤٠) في ٩/١١/٢٠١٠، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٠.
- ١٢- القرار الإفتائي لمجلس الدولة المرقم (٢٠١١/١٧) في ١٧/٢/٢٠١١، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١١، ص ٨٠.
- ١٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٩/اتحادية/٢٠١١)، الصادر بالاتفاق في ١٨/٧/٢٠١١ بناءً على طلب محافظة الديوانية بكتابها المرقم (٦٥٦٨) في ١٤/٦/٢٠١١.
- ١٤- القرار المحكمة الاتحادية العليا (٧/اتحادية/٢٠١٢) الصادر في ٢٦/٢/٢٠١٢، مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية.
- ١٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨/اتحادية/٢٠١٢)، المنشور في مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية لسنة ٢٠١٢، المجلد الخامس.
- ١٦- قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٢٩/اتحادية/٢٠١٣)، مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية.
- ١٧- القرار رقم (٢٩/اتحادية/٢٠١٣) في ٦/٥/٢٠١٣ مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١٣، إعداد القاضي جعفر ناصر حسين، فتحي الجوازي، المجلد السادس، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، ٢٠١٤.
- ١٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا (٦٧/اتحادية/٢٠١٣) منشور على الموقع الرسمي للسلطة الاتحادية <http://www.iragia.ig> تمت زيارة الموقع في ١٥/١/٢٠٢٠ الساعة العاشرة صباحاً.
- ١٩- قرار مجلس الدولة رقم (٢٠١٤/٩٥) في ٤/٩/٢٠١٤، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٤.

- ٢٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق (١٢٤/اتحادية/٢٠١٤) المنشور على موقع المحكمة
(<https://www.iraqfsc.iq>).
- ٢١- قرار مجلس الدولة رقم (٢٠١٦/٨٩) في ١١/٢/٢٠١٦، مجموعة قرارات مجلس الدولة لسنة
٢٠١٦.
- ٢٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٣/اتحادية/٢٠١٨) المنشور على موقع المحكمة
(<https://www.iraqfsc.iq>).
- ٢٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٣/اتحادية/٢٠١٨) المنشور في كراس صادر المحكمة
الاتحادية العليا.
- ٢٤- قراري المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٣/اتحادية/٢٠١٨ في ١١/٦/٢٠١٨ والقرار رقم
٦٥/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٧/٦/٢٠١٨.
- ٢٥- قرار محكمة القضاء الإداري المرقم (١٢٢/٢٠٢٠) في ٢/٢/٢٠٢٠، غير منشور، مرفق في
ملحق رقم (١).

Abstract

Obviously, Iraq contains eighteen provinces; three of them under the authority of Kurdistan Iraq territory. The other provinces which are not under the control of any regular territories which work under the revised law No.21 in 2008. These provinces are under the authority of a ministry or the supervision of parliament. There is a province council in the center of each province. This council has its morale authority and independent finances. It represents the supervision and legislative authority inside the administrative borders of the province. It has the authority to pass the local legislations in the province which enables it to administrate its affairs according to the administrative decentralization and these laws do not contradict with the constitution and the laws of the united government. There was a controversy on the law of provinces which are not under the territory control since it has given the permission to the provinces councils to pass local legislations and instructions. This controversy is still existed and this caused to share the administrative positions without passing the laws and legislations, and the legislators do not show the nature of these legislations. When the supreme court gave the right to the provinces council to pass local laws to gather local taxes, the state council refused this right and it considered that passing the laws can be by the legislative authority which is the parliament. On the other hand, the Iraqi legislator gave the priority to the law of territories and provinces than the united law in the common fields between them. Consequently, it gave a legal value to the local legislations than the united ones. The court gave exclusive permissions to the united government and the other laws can be passed by the provinces. This can give the local legislation a distinctive legal value. Moreover, the legislator made an

equality between the united government and provinces when gave them the mutual authorization by have an agreement between them. What grabbed the researcher attention is the ability to check the formulations of legislations of local laws by the state council to see if they are suitable with the united legislative systems. For this reason, the researcher went to provinces councils and Iraq parliament to know that although the parliamentary members see that this is this is allowed to the provinces council and the opinion of the state council is obligatory for it but it did not use its right.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
Missan University
College of Law



The legal value of local legislation for governorate councils that are not organized in a region in Iraq

A thesis submitted by

OUDAH ADNAN HASAN AL-BAHRANI

To the council college of law- Missan University
Which is a part of the requirements to get the master degree in public law

Supervised by

Dr. Amer Zughair Muhaisen

Professor of administrative law