



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي
والبحث العلمي

جامعة كربلاء
كلية القانون

علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم
في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس (كلية القانون) / جامعة كربلاء وهي جزء من متطلبات نيل
درجة الماجستير في القانون العام

كُتِبَتْ بواسطة:

مصطفى عباس فاضل المسعودي

بإشراف:

أ. د. سامر مؤيد عبداللطيف الياسين

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

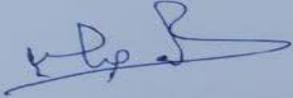
﴿... وَمَا أُوتِيتُمْ مِنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا﴾

صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ

(سورة الإسراء: الآية ٨٥)

إقرار لجنة مناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة إننا اطلعنا على هذه الرسالة الموسومة بـ (علاقة مجلس النواب بمجلس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005)، وناقشنا الطالب (مصطفى عباس فاضل) على محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون / فرع القانون العام وبدرجة () .

التوقيع: 

الاسم: أ.م.د. علي صاحب جاسم

(عضواً)

التاريخ: 2022 / ٨ / ٤

التوقيع: 

الاسم: أ.م.د. ياسر عطوي عبود

(رئيساً)

التاريخ: 2022 / ٨ / ٤

التوقيع: 

الاسم: أ.د. سامر مؤيد عبد اللطيف

(عضواً ومشرفاً)

التاريخ: 2022 / ٨ / ٤

التوقيع: 

الاسم: أ.م.د. روافد محمد علي الطيار

(عضواً)

التاريخ: 2022 / ٨ / ٤

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة

التوقيع: 

أ.د. ضياء عبدالله عبود الجابر

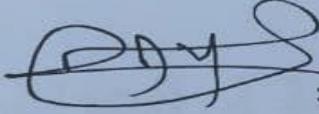
عميد كلية القانون / جامعة كربلاء

التاريخ: 2022 / ٨ / ٤

إقرار المقوم اللغوي

أشهد اني قرأت رسالة الماجستير الموسومة بـ (علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) المقدمة من قبل الطالب (مصطفى عباس فاضل) الى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء ، وقد وجدتها صالحة للمناقشة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية ، بعد ان أخذ الطالب بالملاحظات المسجلة على متن الرسالة.

مع التقدير...


التوقيع:

الاسم: أ.م.د. علي كريم حميدي

الاختصاص: اللغة العربية

الأهداء

إلى: المُخِيبين في الأَرْض ، المَعْرُوفين بِالسَّماءِ

إلى: أنصار الحق وشهداء الفتوى المباركة

إلى: شهداء المقابر الجماعية في العراق

إلى: والدي ووالدتي ، برأ وإحساناً

شكر و عرفان

من منطلق من عَرَفَ حق الآخرين عَرَفَ حق الله (عزَّ وجل)

أتقدم بالشكر والعرفان لأستاذي الدكتور (سامر مؤيد عبد اللطيف الياسين) الذي كان بحق راعياً علمياً ومشرفاً أكاديمياً ، فكان الموجه والناصح الأول ، ولنصائحه المستمرة وتوجيهاته السديدة الأثر الكبير في إتمام الرسالة ، كما كان له الفضل في إختيار موضوع الرسالة ، بعد أن واجهت صعوبات جمة في هذا الخصوص.

ويسرني أن أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى كلية القانون جامعة كربلاء عمادة وأساتذة وموظفين ، وأخص منهم بالذكر (د. عبدالله عبدالأمير طه ، د. علاء إبراهيم الحسيني ، د. ياسر عطوي الزبيدي) ، كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى الدكتور علي هادي الشكر اوي لنصائحه القيمة ، وإلى أساتذتي جميعاً الذين نهلت من علمهم وأفاضوا عليّ من واسع فضلهم.

ويطيب لي أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى العاملين في المكتبات كافة التي تعاملت معها بشأن البحث ، منها: مكتبة كلية القانون جامعة كربلاء ، المكتبة المركزية لجامعة كربلاء ، ومكتبات كل من: كلية القانون جامعة بابل ، كلية القانون جامعة بغداد ، مكتبة معهد العلمين للدراسات العليا ، كلية العلوم السياسية جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية الجامعة المستنصرية ، العتبة العباسية والحسينية المقدستين) وموظفي مجلس محافظة كربلاء وإدارة مكتبة الفكر القانوني الالكتروني ، لما قدموه من مساعدة كبيرة لي بتزويدي بالمصادر المهمة لإنجاز هذه الرسالة ، فجزاهم الله جميعاً عني خير الجزاء.

وإذا كان لي من كلمة شكر مفعمة بالإحساس الغامر بالفضل الكبير فأنها تقال للمشرف الاختصاصي للغة العربية في المديرية العامة لتربية كربلاء المقدسة الأستاذ (سعدون الغانمي) الذي قام بفحص الرسالة لغوياً.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى الأساتذة الافاضل رئيس وأعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقراءة هذه الرسالة وإبداء الملاحظات التي من شأنها إظهار الرسالة بصورة أفضل.

وأختم شكري لكل من شجعني وساعدني على الاستمرار بطلب العلم ، وهم كثر لا يسع المجال لذكرهم فجزاهم الله عني خير الجزاء ، وإلى كل من غرس غرساً طيباً في سبيل إنجاز هذه الرسالة.

اللهم

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	ت
٤ - ١	المقدمة	١
٢٩ - ٥	المبحث التمهيدي: التعريف بمجلس النواب ومجلس المحافظة والاساس القانوني للعلاقة بينهما	٢
٢٣ - ٥	المطلب الأول: التعريف بمجلس النواب ومجلس المحافظة	٣
٦	الفرع الأول: التعريف بمجلس النواب	٤
١٣	الفرع الثاني: التعريف بمجلس المحافظة	٥
٢٢	الفرع الثالث: التمييز بين مجلس النواب ومجلس المحافظة	٦
٢٩ - ٢٤	المطلب الثاني: الأساس القانوني لعلاقة مجلس النواب بمجلس المحافظة	٧
٢٤	الفرع الأول: الأساس الدستوري للعلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات	٨
٢٧	الفرع الثاني: الأساس التشريعي للعلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات	٩
٨١ - ٣٠	الفصل الأول: مظاهر التعاون في علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات ومعوقاته	١٠
٥٩ - ٣١	المبحث الأول: مظاهر التعاون في علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات	١١
٥١ - ٣٢	المطلب الأول: التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال تكريس وحدة النظام القانوني	١٢
٣٣	الفرع الأول: الاختصاص التشريعي لمجلس النواب ومجالس المحافظات	١٣
٤٧	الفرع الثاني: طبيعة العلاقة بين التشريع الاتحادي والتشريع المحلي	١٤
٥٩ - ٥٢	المطلب الثاني: التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في المجال المالي	١٥
٥٢	الفرع الأول: العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال الموازنة المحلية	١٦
٥٦	الفرع الثاني: العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات	١٧

	في مجال الضرائب والرسوم	
٨١ - ٥٩	المبحث الثاني: معوقات التعاون في علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات	١٨
٧٠ - ٦٠	المطلب الأول: القصور التشريعي في تنظيم العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات	١٩
٦١	الفرع الأول: مظاهر القصور التشريعي في تنظيم العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات	٢٠
٦٦	الفرع الثاني: سبل حل القصور التشريعي في تنظيم علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات	٢١
٨١ - ٧٠	المطلب الثاني: التنازع في الاختصاصات بين مجلس النواب ومجالس المحافظات	٢٢
٧٢	الفرع الأول: صور تنازع الاختصاص	٢٣
٧٥	الفرع الثاني: الجهات المختصة بفض تنازع الاختصاص بين مجلس النواب ومجالس المحافظات	٢٤
١٢٥ - ٨٢	الفصل الثاني: رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم	٢٥
٩٦ - ٨٥	المبحث الأول: مبررات رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات والموقف الفقهي منها	٢٦
٨١ - ٨٥	المطلب الأول: مبررات رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات وطبيعتها	٢٧
٨٧	الفرع الأول: مبررات رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات	٢٨
٨٩	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات	٢٩
٩٧ - ٩١	المطلب الثاني: الموقف الفقهي من رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات	٣٠
٩١	الفرع الأول: موقف الفقه المؤيد لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات	٣١
٩٤	الفرع الثاني: موقف الفقه المعارض لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات	٣٢
١٢٥ - ٩٧	المبحث الثاني: مظاهر رقابة مجلس النواب على مجالس	٣٣

	المحافظات وآثارها	
١١٢-٩٨	المطلب الأول: مظاهر رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات	٣٤
٩٨	الفرع الأول: رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات بواسطة السؤال البرلماني	٣٥
١٠٢	الفرع الثاني: رقابة مجلس النواب على الموازنة المحلية	٣٦
١٠٤	الفرع الثالث: الرقابة عبر تشكيل اللجان البرلمانية	٣٧
١٠٦	الفرع الرابع: الاعتراض على القرارات الصادرة من مجالس المحافظات	٣٨
١٢٥-١١٢	المطلب الثاني: آثار رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات	٣٩
١١٣	الفرع الأول: الغاء القرارات غير المشروعة	٤٠
١١٦	الفرع الثاني: حل مجلس المحافظة	٤١
١٣١-١٢٦	الخاتمة	٤٢
١٤٦-١٣٢	المصادر	٤٣
A-B	Abstract	٤٤

قائمة المختصرات

بدون سنة طبع	ب ، س
بدون طبعة	ب ، ط
بدون مكان طبع	ب ، م
الطبعة	ط
الصفحة	ص
الجزء	ج
مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم	مجالس المحافظات

الخلاصة

تعد علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم من أهم الروابط التي استحدثها المشرع العراقي بعد العام ٢٠٠٣ ، سيما بعد منح الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات ، وتقريبها من الأقاليم التي تعد إحدى درجات الحكم (التي تعمل على وفق مبدأ اللامركزية السياسية) ، والتي من المفترض على المشرع العراقي أن ينظم اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في إطار النظام الإداري اللامركزي من دون خروج من المبادئ التي تحكم ذلك النظام ، ونظراً لهذا التوجه الذي سلكه المشرع العراقي ، لذا فإن دائرة الموضوع تتوسع ، إذ قد يكون هناك تداخل وتعارض ، وقد يصل إلى حد التنازع بين مجلس النواب ومجالس المحافظات نظراً للاختصاصات المشابهة التي يمارسها كلا المجلسين ، إذ إن الصور المشار إليها تعد من مظاهر القصور التشريعي الذي اكتنف نصوص دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، كذلك فإن إسقاط الرقابة على مجالس المحافظات من قبل المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ ، دفع المشرع العادي لمعالجة هذا القصور وتكريس الرقابة البرلمانية على مجالس المحافظات من دون أن يكون هناك دور لأجهزة السلطة التنفيذية التي من المفترض أن تكون هناك علاقة وثيقة بينها وبين مجالس المحافظات في مجال الرقابة.

إن طبيعة الدراسة تقتضي إتباع المنهج التحليلي الوصفي لتحليل النصوص الدستورية والقانونية والقرارات القضائية والآراء الفقهية والوقوف على أسلمها كلما أمكن ذلك ، وذلك بالتماشي مع المبادئ التي تحكم اللامركزية الإدارية من أجل معالجة الجوانب السلبية في التنظيم.

توصّلنا في الخاتمة إلى جملة من النتائج والتوصيات ، التي يمكن اجمالها ، وتمثل أولى هذه النتائج في أن المشرع العراقي لم تتضح له الصورة بشأن الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ، إذ ساوى في كثير من النصوص بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والأقاليم الفيدرالية ، في حين كان في نصوص أخرى يطبق مبادئ نظام اللامركزية الإدارية بحذافيرها ، هذا التخبط والإرباك أدى إلى اختلال النظام الإداري في العراق وغموضه مما أدى الى ظهور علاقة واضحة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات ، أما أبرز التوصيات التي طرحها البحث ،

فتمثل بضرورة تعديل مواد دستور العراق النافذ وقانون المحافظات النافذ التي خلطت بين نظام اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ، وأن يحدد المشرع نوع التشريعات التي بإمكان مجالس المحافظات إصدارها على وفق نظام اللامركزية الإدارية ، وأن يحجم من الدور الرقابي لمجلس النواب على مجالس المحافظات ويعطي الدور الأكبر للحكومة المركزية.

المقدمة

المقدمة

الحمد لله رب العالمين ، والصلاة والسلام على خير الخلق أجمعين محمد وآله الطيبين الطاهرين ، وأصحابه المنتجبين.

أولاً: موضوع البحث

لم تأخذ النظم الدستورية للدول المختلفة بأسلوب موحد في التنظيم الإداري ، إذ تتحكم الظروف السياسية والجغرافية والاجتماعية السائدة في الدولة بنمط التنظيم الإداري المُعتمد ، الذي يعكس بدوره طبيعة نظام الحكم في الدولة ، والعراق كغيره من الدول أدى تغير النظام السياسي فيه بعد عام ٢٠٠٣ إلى تبني نظام اللامركزية الإدارية بعد أن خضع إلى النظام الإداري المركزي في ظل قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ وحتى قبل ذلك بصورة فعلية ، إلا أن النظام الذي جاء به المشرع بعد العام ٢٠٠٣ يعد نظاماً من طبيعة خاصة ، إذ عد مجالس المحافظات مجالس تشريعية محلية تمارس دوراً في مجال إصدار التشريعات التي توجه للسلطة التنفيذية المحلية المتمثلة بالمحافظ ونائبه ، ومن ثمّ ولكون هذه المجالس تعد مجالس تشريعية (برلمانات مصغرة) لذا فمن الطبيعي أن تكون هناك علاقة بين مجلس النواب - صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل - وتلك المجالس في مجال إصدار التشريعات ، فضلاً عن الجانب المالي ، كما أن المشرع أعطى الحق لمجلس النواب بالرقابة على تلك المجالس بصيغ عدة لضمان حسن أدائها وتنفيذها للواجبات المسندة إليها بموجب الدستور والقانون ، تبعاً لذلك برزت في سياق التنظيم التشريعي للعلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات مظاهر متنوعة للتعاون بين الطرفين ، مع تمكين مجلس النواب مباشرة رقابته على هذه المجالس في بعض الشؤون.

ثانياً: أهمية الموضوع

تتجلى أهمية موضوع البحث في كون التجربة اللامركزية الإدارية (مجالس المحافظات) في العراق تتميز بحدائتها وكثرة التحديات التي واجهتها وأهدرت العديد من فرص تطورها ؛ ولأسيما على صعيد العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات التي أتسمت بالتعقيد والتذبذب بفعل القصور الذي شاب التشريعات المنظمة لهذه العلاقة فكان ذلك الدافع الأساسي في إختيار هذا الموضوع والتركيز وإماطة اللثام

عن كل التفاصيل التي تتعلق بالعلاقة التي استحدثها المشرع بين مجلس النواب ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وبيان حدودها حسب النصوص الدستورية والقانونية ، كما تتبع أهمية الموضوع من الأهمية التي تحتلها مجالس المحافظات ، في إدارة المحافظة ضمن نطاقها المحلي بالإشتراك مع السلطات الاتحادية ، فعلى الرغم من وجود بعض الدراسات التي تناولت موضوع التنظيم الإداري في العراق وإختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، غير إنه لم نجد بحثاً متخصصاً في مسألة العلاقة التي تربط مجالس المحافظات بمجلس النواب لذلك فقد إرتأينا تناول تلك العلاقة بشكل تفصيلي والخوض في أعماق هذا الموضوع.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في كون العلاقة بين مجلس النواب - بوصفه السلطة التشريعية الاتحادية - ومجالس المحافظات - بوصفها السلطة التشريعية المحلية - اتسمت بالتوسع من دون مراعاة المبادئ والقواعد التي تحكم نظام اللامركزية الإدارية الذي أخذ به المشرع العراقي في إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، إذ لم تكن هذه العلاقة في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٨ واضحة المعالم بسبب خلط المشرع بين نظامين مختلفين من حيث طبيعتهما القانونية هما نظاما اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ، كما أن النصوص التي نظمت الاختصاصات المناطة لمجالس المحافظات لم تكن متوافقة مع الدستور ، وتبعاً لذلك ظهرت نصوص القانون الأخير غامضة ومتعارضة ومتضاربة مع الدستور ، والذي من المتوقع أن يؤدي ذلك إلى حصول إشكاليات كثيرة ومعوقات في ميدان التطبيق العملي.

ويثير موضوع علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم إشكالية تنظيم الأحكام القانونية المنظمة للعلاقة بينهما ومعالجتها في ظل دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٨ من ناحية التعاون والرقابة.

ما تقدم يقودنا إلى طرح بعض التساؤلات:

هل نجح المشرع الدستوري والمشرع العادي في العراق في تثبيت حدود واضحة وفاصلة للعلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات؟ ما هي مجالات التعاون بين

مجلس النواب ومجالس المحافظات؟ أين تكمن جوانب القصور التشريعي والتدائل في الاختصاصات في التشريعات المنظمة للعلاقة بين الطرفين؟ ما موقف الفقه من الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على مجالس المحافظات؟ وما هي الوسائل المتاحة لمباشرة هذا النوع من الرقابة؟

رابعاً: أهداف البحث

يسعى البحث إلى استجلاء طبيعة العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ومعرفة الثغرات في نصوص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٨ ، فيما يتعلق بعلاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات ؛ وذلك عن طريق تحديد نوعية العلاقات بين المؤسساتين ، والمعوقات التي تحجم من التعاون بينهما ، والدور الذي يضطلع به القضاء الدستوري والإداري في حل الإشكاليات أمامها ، ومدى انسجام رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات ، ومحاولة تقديم الحلول الناجحة للخروج من المأزق الذي يعيشه العراق في ظل نظامه الإداري بعد العام ٢٠٠٣ ، والوصول إلى العلاقة الحقيقية الناجعة.

خامساً: منهج البحث

إن الطبيعة الخاصة لموضوع الدراسة تحتم علينا أن نعتمد على المنهج التحليلي ، وذلك بتحليل النصوص الدستورية والقانونية الواردة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، والقوانين الأخرى ذات الصلة بموضوع البحث ، وآراء الفقهاء ، وكذلك تحليل الإجهادات والأحكام والقرارات القضائية كلما أمكن ذلك ، من أجل الوصول إلى النتائج العلمية المتوخاة من هذه الدراسة ، وللوقوف على النقاط المهمة ومعالجتها معالجة قانونية وافية.

كذلك سنعتمد المنهج الوصفي للمواد الدستورية والقانونية والآراء الفقهية التي يتضمن عرضها والتطرق إليها وترجيح ما هو أصوب ، كونه ينسجم مع طبيعة الموضوع المراد دراسته.

سادساً: خطة البحث

بُغية التوصل إلى النتائج العلمية المرجوة من هذه الدراسة ، فقد ارتأينا تقسيم الرسالة على مبحث تمهيدي وفصلين ، **المبحث التمهيدي** نتناول فيه التعريف بمجلس النواب ومجلس المحافظة والأساس القانوني للعلاقة بينهما.

الفصل الأول سنتطرق لمظاهر التعاون في علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات ومعوقاته والذي نتناوله في مبحثين نخصص الأول لمظاهر التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات ، أما الثاني فسنخصصه لمعوقات التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات.

فيما نترك **الفصل الثاني** لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والذي نتناوله في مبحثين ، نخصص الأول لمبررات رقابة مجلس النواب والموقف الفقهي منها ، فيما نكرس المبحث الثاني لمظاهر رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات وأثارها.

والله ولي التوفيق

المبحث التمهيدي

المبحث التمهيدي

التعريف بمجلس النواب ومجلس المحافظة والأساس القانوني للعلاقة بينهما

لمّا كانت المفاهيم تعد الأساس في ببيان أي نظرية أو بحث؛ لذا لا بد من تحديد تلك المفاهيم حتى نكون بشكل أو بآخر على دراية أو بينة ونحن نسير في طيات البحث.

ولمعرفة ماهية العلاقة بين مجلس النواب ومجلس المحافظة لا بد من التعريف بأطراف العلاقة، وذلك عن طريق معرفة كيفية تشكيل كل طرف وإختصاصاته وتحديد الأساس القانوني للعلاقة بينهما.

فالإحاطة بهذا الموضوع تُلزم تناول هذا المبحث في مطالبين، نتناول في الأول وبشكل تفصيلي التعريف بمجلس النواب ومجلس المحافظة، ومن ثم ننتقل إلى المطلب الثاني ونخصه لبيان الأساس القانوني للعلاقة بين مجلس النواب ومجلس المحافظة.

المطلب الأول

التعريف بمجلس النواب ومجلس المحافظة

توزع الإختصاصات في أي دولة اتحادية بين السلطات المركزية والوحدات المكونة لها، وقد حرص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على توزيع الإختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم معتقاً بذلك نظام اللامركزية السياسية^(١) فيما يخص علاقة السلطات الاتحادية بسلطات الإقليم، ونظام اللامركزية الإدارية فيما يخص علاقة السلطات الاتحادية بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ خصص الباب الرابع منه لبيان الإختصاصات وكيفية توزيعها على السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٢).

(١) ويُقصد باللامركزية السياسية: أن يتم توزيع الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية على سلطات مختلفة داخل الدولة، أي بمعنى توزيع هذه الوظائف بين السلطات الفيدرالية المركزية والسلطات المحلية في الأقاليم والولايات، للمزيد من التفصيل يُنظر: د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط١، مكتبة السنهاوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٠٨.

(٢) المواد (١١١ و ١١٢ و ١١٣ و ١١٤ و ١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ولكون بحثنا يخرج عن إطار نظام اللامركزية السياسية - العلاقة بين السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التشريعية الإقليمية - ويدخل في إطار نظام اللامركزية الإدارية وبالتحديد العلاقة بين السلطة التشريعية الاتحادية ممثلة بمجلس النواب وبين السلطة التشريعية المحلية ممثلة بمجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم.

لذا يتحتم علينا تقسيم هذا المطلب على ثلاثة أفرع تُكرس الأول للتعريف بمجلس النواب فيما نخصص الثاني للتعريف بمجلس المحافظة وصولاً إلى تبيان أوجه التشابه والاختلاف بين مجلس النواب ومجلس المحافظة في فرع ثالث.

الفرع الأول

التعريف بمجلس النواب

سنتناول هذا الفرع عن طريق تقسيمه على ثلاث فقرات، نخصص الفقرة الأولى لتعريف مجلس النواب، أما الفقرة الثانية فنخصصها لبيان تكوين مجلس النواب، فيما سنخصص الفقرة الثالثة لبيان إختصاصات مجلس النواب.

أولاً: تعريف مجلس النواب

يتكون مصطلح مجلس النواب من مفردتين، فالمجلس في اللغة اشتق من أصل كلمة (جَلَسَ)، وهو أسم مكان (جَلَسَ يَجْلِسُ جُلُوساً، فهو جالس من قوم جلوس وجُلاس، وأجلسه غيره أي مكّنه من الجلوس) للدلالة على مكان الفعل^(١)، فيقال: مجلس القوم ومجلس الشورى ومجلس النواب ومجلس الوزراء، فالأصل أمكنة جلوسهم^(٢).

أمّا الكلمة الثانية من المصطلح فهي النواب وهي جمع لكلمة نائِب: وهو "أسم فاعل من نابَ، والتي تعني مَنْ قام مقام غيره في أمر أو عَمَل، وهو مُمَثِّل جَمَاعَةٍ من الأُمَّة يُنْتَخِبُه الشَّعْب لِیُثَبِّبَ عَنْهُ وَلِيُدَافِعَ عَنْ حُقُوقِهِ وَيَصُونَهَا"^(٣).

أمّا اصطلاحاً، فقد عرّفه جانب من الفقه بأنه "الجهة المخولة دستورياً باقتراح القوانين وتشريعها ومناقشة القوانين المحالة إليها من الحكومة والتصويت عليها

(١) ابن منظور، لسان العرب، ج ٢، دار الحديث القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٧٣، أيضاً يُنظر: محمد بن ابي بكر الرازي، مختار الصحاح، المجلد الأول، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٦٨.

(٢) لويس معلوف، المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق، بيروت، ١٩٨٤، ص ٩٨.

(٣) محمد بن أحمد بن الأزهرى، تهذيب اللغة، ج ١٥، ط ١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠١، ص ٣٥٠.

وإقرارها، لذا لا بد من أن تكون السلطة التشريعية من الشعب وتُشرَع بإسم الشعب ونيابة عنه تبعاً للنظام الدستوري في كل دولة"^(١).

ويلاحظ على هذا التعريف أنه قصر المعنى على إختصاص مجلس النواب بتشريع القوانين ومناقشة القوانين المحالة إليه من الحكومة، دون الإختصاص الآخر وهو إختصاصه بمراقبة الحكومة ومساءلتها عن أعمالها غير المشروعة والتي تضر بالمصالح العامة، وتؤدي إلى انتهاك الحقوق والحريات أو تؤدي إلى هدر المال العام أي كل فعل يؤدي إلى عدم التزام الحكومة بالواجبات الدستورية المنصوص عليها.

ويعرف كذلك بأنه "مقر التقاء النواب المنتخبين من قبل المواطنين في الدول الديمقراطية لممارسة السلطات الرقابية والتشريعية التي يحددها دستور كل دولة"^(٢).

وعلى الرغم من أن التعريف السابق جاء بشكل مختصر جداً، إلا أنه مما يلاحظ عليه شموله لإختصاصات مجلس النواب وهو الإختصاص الرقابي والتشريعي.

وعرّفه جانب من الفقه الأمريكي بأنه "الهيئة المخول بها وضع القوانين في حدود الإطار الدستوري وهي المهمة التي يضطلع بها الشعب أو نوابه أو كلاهما معاً، وتتمثل النيابة الشعبية في هيئة منتخبة يطلق عليها أسماء متعددة كـ (البرلمان، المجلس الوطني، مجلس الأمة، مجلس النواب)^(٣).

كذلك فإن هذا التعريف أهمل الجانب الرقابي لمجلس النواب وركّز على الجانب التشريعي فقط.

وفي السياق التشريعي ورد تعريف لمجلس النواب بأنه "السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الإختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور، والمواد الأخرى ذات الصلة"^(٤).

(١) د. حسين الظاهر، معجم المصطلحات السياسية والدولية، مجد الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط١، ٢٠١١، ص٧٦.

(٢) د. محمد الدجاني ود. منذر الدجاني، السياسة نظريات ومفاهيم، جامعة القدس، ط١، ٢٠٠٠، ص٢٦٥.
(٣) Larry J Sabato, The Essentials of American government, Continuity and change, person Education, Chicago, 2004, p.420.

(٤) المادة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

ويعرّف الباحث مجلس النواب بأنه هيئة تشريعية ورقابية تتكون من عدد من النواب المنتخبين من الشعب لممارسة دورهم نيابةً عن الشعب، ولضمان الحقوق والحريات المكفولة لهم عن طريق الرقابة التي يمارسها على أجهزة الحكومة الخاضعة لرقابته.

ثانياً : تكوين مجلس النواب

يتكون مجلس النواب العراقي من عدد من الأعضاء يمثلون الشعب العراقي بأكمله وبنسبة مقعد واحد لكل مئة ألف نسمة من نفوس العراق يتم إنتخابهم بطريق الاقتراع السري المباشر، على أن يراعى تمثيل سائر مكونات الشعب^(١).

ومما يؤخذ على الفقرة الأخيرة الواردة في المادة (٤٩/أولاً) من الدستور أنها قد تثير الخلاف، إذ إن هذه العبارة تعني تمثيل كل مكونات الشعب العراقي كبيرها وصغيرها، وهو أمر غير ممكن التحقيق في كل الأحوال والظروف؛ وذلك لعدم إمكانية حصر كل هذه المكونات لتعددتها^(٢).

والنائب في مجلس النواب هو أحد اركان العمل التشريعي، بل هو المحور الرئيس، إذ يسهم بشكل كبير في عمل مجلس النواب سواء أكان في الهيئة العامة أم في لجانه المتنوعة^(٣)، ويحدد الدستور وقانون مجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس النواب عدد من الواجبات التي ينبغي على النائب الالتزام بها عند ممارسة دوره النيابي ومنها (الالتزام بمضمون اليمين الدستورية^(٤)، حضور جلسات المجلس، والاشتراك في اللجان، وواجب التفرغ للعمل النيابي، عدم التعامل المالي مع الدولة، وغيرها من الالتزامات المفروضة على النائب) ومجموعة من الحقوق التي تكفل تحقيق أفضل الأجواء لممارسة عمله ومنها (الإجازات، المكافأة البرلمانية، الحصانة البرلمانية^(٥)).

(١) المادة ٤٩ (أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (الثالثة) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.

(٢) د. علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفيدالية – دراسة تحليلية نقدية، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، الجامعة الإسلامية، العدد ١، ٢٠٠٦، ص ١٣.

(٣) د. إسماعيل صعصاع البديري، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون – جامعة الكوفة، المجلد ١، العدد ١٣، ٢٠١٢، ص ٧.

(٤) المادة (٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٥) المادة (٧) من قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

وقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى شروط المرشح لعضوية مجلس النواب وحسب أحكام الفقرة (ثانياً) من المادة ٤٩ (يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كاملاً الأهلية) ومن ثمَّ يمكن أن نستخلص شرطين أوردهما الدستور: الأول شرط الجنسية^(١)، والثاني أن يكون كامل الأهلية، ومن طرفنا نؤيد ما آل إليه المشرع العراقي بنصه على هذين الشرطين المهمين في صلب الدستور حتى لا يدع للسلطة التشريعية فرصة للانتقاص من هذا الحق أو إفراغه من مضمونه بترك سلطة تقديرية للمشرع بوضع الشروط المتعلقة بالمرشح.

فيما أحال الدستور وفي الفقرة الثالثة من المادة المذكورة في الأعلى أن يتم تنظيم شروط المرشح بقانون يسنّه مجلس النواب^(٢).

وقد صدر القانون الأول لانتخابات مجلس النواب العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل ثم أعقبه صدور قانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ ثم تلاه قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ النافذ، وقد بينت هذه القوانين شروط المرشح لمجلس النواب، وهذه الشروط هي (شرط الجنسية)^(٣)، شرط أهلية الترشيح^(٤)، أن لا يكون مشمولاً بقانون هيئة المساءلة والعدالة أو أي قانون آخر يحل محله^(٥)، أن يكون غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة

(١) وحسب أحكام قانون الجنسية العراقية (يعتبر عراقي كل من حصل على الجنسية العراقية بموجب أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٤٢) لسنة ١٩٢٤ الملغى وقانون الجنسية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٦٣ وقانون منح الجنسية العراقية للعرب رقم (٥) لسنة ١٩٧٥ وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل الخاصة بمنح الجنسية العراقية) أنظر: المادة (٢) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.

(٢) الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب).

(٣) إذ نصت الفقرة (الأولى) من المادة (٨) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ على (يشترط في المرشح أن يكون عراقياً...)

(٤) وبإستقراء نصوص دستور ٢٠٠٥ نجد أنه قد أشار إلى شرط كمال الأهلية للترشح لعضوية المجلس النيابي، ونظراً للإحالة الدستورية لتنظيم شروط الترشيح لعضوية المجلس النيابي، نجد أن الفقرة الأولى من المادة ٨ من قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ إشارة إلى شرط كمال الأهلية بنوعها السياسية والعقلية، إذ نصت على "أن يكون عراقياً كاملاً الأهلية أتمَّ ٢٨ سنة من عمره..." لذلك يجب على المرشح فضلاً عن إتمامه سن الثامنة والعشرين من عمره أن يكون ذا قوى عقلية سليمة تُمكنه من إدراك الأمور إدراكاً صحيحاً ويتمتع الشخص بهذه القوى، إن لم يكن مصاباً بالجنون أو العته أو أي مرض عقلي آخر، يؤثر على إدراك الشخص ويحول بينه وبين ممارسة حقه بالترشيح. للمزيد ينظر: د. جورج شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص٧٥.

(٥) تنص الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٣٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه "يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ورئيس وأعضاء مجلس النواب ورئيس وأعضاء مجلس الاتحاد والمواقع المتناظرة في الأقاليم وأعضاء الهيئات القضائية والمناصب الأخرى المشمولة باجتثاث البعث وفقاً للقانون أن يكون غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث".

بالشرف أو أثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام بحكم قضائي بات وإن شمل بالعفو عنها^(١)، أن يكون حاصلاً على شهادة الإعدادية على الأقل أو ما يعادلها، أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسة الأمنية أو أعضاء مجلس المفوضين أو موظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عند ترشيحه^(٢)، أن يكون من أبناء المحافظة أو مقيماً فيها، تقديم قائمة بأسماء ما لا يقل عن خمسمائة ناخب غير مكرر داعم لترشيحه من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية التي يتقدم للترشح فيها بقائمة منفردة على وفق تعليمات يصدرها مجلس المفوضين باستثناء مرشحي (كوتا) المكونات المشار إليها في المادة (١٣)^(٣).

أما بشأن مدة العضوية فقد نص الدستور العراقي في المادة (٥٦/أولاً) على "تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة" وتأسيساً على ذلك فإن مدة العضوية في مجلس النواب هي أربع سنوات.

ونظراً للعدد الكبير لأعضاء مجلس النواب مما يجعل ممارسة العملية التشريعية والرقابية من الصعوبة بمكان، لجأت العديد من برلمانات العالم إلى تكوين لجان لدراسة

(١) ويعرف هذا الشرط بشرط الصلاحية الأدبية، والمقصود به عدم صدور حكم جنائي نهائي مخل بالشرف ضد المرشح لعضوية مجلس النواب، للمزيد يُنظر: علي عبيد ثوني الكعبي، حق الترشيح لمجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ٩٠. ومن الجرائم المخلة بالشرف على وفق القانون العراقي جرائم الرشوة والاختلاس والتزوير والسرقة والنصب وهتك العرض وخيانة الأمانة، يُنظر المادة (٦/٢١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.

(٢) نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٩- اولاً- ج) على "لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وأفرادها وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها الترشيح في انتخابات لإشغال مراكز سياسية"، وبقراءة دقيقة للمادة الواردة في الاعلى نجد أن الغاية من منع أفراد القوات المسلحة من الترشيح لعضوية مجلس النواب هي لإبعادهم عن العمل السياسي وضمان بقائهم بوظائفهم في الدفاع عن البلاد من أي اعتداء خارجي محتمل، وبالرجوع الى قانون انتخابات مجلس النواب النافذ نجد أنه أشار إلى هذا الشرط أيضاً، أما بالنسبة لأعضاء مجلس المفوضين أو موظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات فنرى أن الغاية المرجوة من منعهم من الترشيح لعضوية المجالس النيابية هي الخشية من الانعكاس السلبي للسلطات التي تحوزها تلك الفئات على حيادية الانتخابات ونزاهتها. للمزيد ينظر: د. فتحي فكري، وجزير القانون البرلماني في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٧٢.

(٣) المادة (٨) و(٩) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

وتحضير أعمالها من أعضاء محدودى العدد والمتخصصين أو الذين لديهم الاهتمام بأحد فروع نشاط الدولة أو المجتمع^(١).

وتناول النظام الداخلي لمجلس النواب تشكيل لجان دائمة ومؤقتة، فأشار إلى تشكيل لجنة مؤقتة لتعديل الدستور، ولجنة أخرى لمراقبة تنفيذ المادة (١٤٠) من الدستور^(٢)، ويمكن للمجلس تشكيل أية لجنة مؤقتة أخرى عند الحاجة إليها.

أمّا اللجان الدائمة فتُشكّل في أول جلسة يعقدها المجلس بعد إقرار النظام الداخلي مع الأخذ بنظر الاعتبار رغبة العضو وإختصاصه وخبرته^(٣)، إذ كانت اللجان الدائمة المشكّلة في مجلس النواب العراقي كالآتي: (لجنة العلاقات الخارجية، لجنة الأمن والدفاع، اللجنة القانونية، لجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية، لجنة النزاهة، اللجنة المالية، اللجنة الاقتصادية، والاستثمار والاعمار، لجنة التربية والتعليم، لجنة الصحة والبيئة، لجنة العمل والخدمات، لجنة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لجنة حقوق الانسان، لجنة الثقافة والإعلام والسياحة والآثار، لجنة الأوقاف والشؤون الدينية، لجنة المرشحين والمهجرين والمغتربين، لجنة الزراعة والمياه والأهوار، لجنة اجتثاث البعث، لجنة الشهداء والضحايا والسجناء السياسيين، لجنة الشباب الرياضة، لجنة المرأة والأسرة والطفولة، لجنة مؤسسات المجتمع المدني، لجنة شؤون الاعضاء والتطوير البرلماني، لجنة شؤون العشائر، لجنة الشكاوي)^(٤).

ثالثاً : اختصاصات مجلس النواب

يمارس مجلس النواب العديد من الاختصاصات وهذه الاختصاصات التي يمارسها مجلس النواب قد يمارسها بمفرده أو بصورة مشتركة مع السلطة التنفيذية والقضائية، أمّا بشأن الاختصاصات التي يمارسها بمفرده فهي (الأول: الإختصاص التشريعي المتمثل بتشريع القوانين التي تحال لمجلس النواب عن طريق اقتراح القوانين أو مشروعات القوانين، فاقترحات القوانين تُقدّم من قبل أعضاء مجلس النواب، أما

(١) د. عامر عياش الجبوري، تكوين اللجان البرلمانية واختصاصاتها، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق - جامعة الموصل، المجلد ٢، العدد ٢٥، ٢٠٠٥، ص ٢٧٢.

(٢) المادة (٦١ و ٧٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٣) المادة (٦٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٤) المادة (٧٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

مشروعات القوانين فتحال من قبل السلطة التنفيذية^(١)، الثاني: الإختصاص الرقابي ويتمثل بإختصاص مجلس النواب بمراقبة أداء السلطة التنفيذية وهذه الرقابة تأخذ صوراً عديدة منها حق السؤال، وطرح موضوع للمناقشة، وإجراء التحقيق، وحق الاستجواب، أما سحب الثقة فيمكن وصفه بأنه أثر ينتج بعد الاستجواب^(٢)، الثالث: انتخاب رئيس الجمهورية^(٣)، الرابع: منح الثقة للحكومة بعد الموافقة على الوزراء والبرنامج الحكومي المقدم من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة^(٤)، الخامس: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية^(٥).

أما بشأن الاختصاصات التي يمارسها مجلس النواب بالاشتراك مع السلطات الأخرى، فهناك اختصاصات يمارسها بالاشتراك مع السلطة التنفيذية، وهي (الأول: الإختصاص المالي ويتمثل باختصاص مجلس الوزراء بإعداد مشروع قانون الميزانية وتقديمه إلى مجلس النواب للتصويت عليه وإصداره بشكل قانون، كذلك اختصاص مجلس الوزراء بإعداد الحساب الختامي، الثاني: سحب الثقة من الوزير، إذ نصت المادة (٦١/ثامناً/أ) من دستور العراق ٢٠٠٥، على أنه (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً إثر مناقشة استجواب موجه إليه ولا يُصدرُ المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه)، الثالث: تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، الرابع: تعيين قادة الأجهزة الأمنية وقادة الفرق، إذ أنط الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اختصاص تعيين قادة الأجهزة الأمنية والفرق العسكرية إلى مجلس النواب بناءً على ترشيح من مجلس الوزراء^(٦)، الخامس: إعلان الحرب وحالة الطوارئ، إذ نص دستور ٢٠٠٥

(١) المادة (٦١- أولاً) والمادة (٦٠- أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦١- سابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٧٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٦١- رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) إذ نصت المادة (٦١/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (الموافقة على تعيين كل من: ج- رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومنهم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء)

على اختصاص مجلس النواب بإعلان الحرب وحالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك مُقدّم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب^(١).

أمّا بشأن الاختصاصات المشتركة التي يمارسها مجلس النواب بالاشتراك مع السلطة القضائية فتتمثل بالآتي (الأول: الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي^(٢))، الثاني: إعفاء رئيس الجمهورية بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا^(٣).

الفرع الثاني

التعريف بمجلس المحافظة

لغرض توضيح هذا الموضوع والإحاطة به من جميع جوانبه، سنتناول هذا الفرع في ثلاث فقرات، نتناول في الفقرة الأولى تعريف مجلس المحافظة، أما في الفقرة الثانية فتتناول تكوين مجلس المحافظة، أما في الفقرة الثالثة فسنتناول اختصاصات مجلس المحافظة.

أولاً: تعريف مجلس المحافظة

يتكون مصطلح مجلس المحافظة من مفردتين، فالكلمة الأولى هي مجلس، ونظراً لكوننا قد بينا المفهوم اللغوي لهذه الكلمة في الفرع الأول، لذا سنبين المفهوم اللغوي للكلمة الثانية من المصطلح وهي (المحافظة) مُحيلين بذلك المعنى اللغوي للكلمة الأولى من الفرع الأول.

(١) إذ نصت المادة (٦١/تاسعاً/أ) على (يختص مجلس النواب بالموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب).

(٢) نصت المادة (٦١/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (الموافقة على تعيين كل من: أ- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى)

(٣) إذ نصت المادة (٦١/سادساً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (في مجال بيانها لاختصاصات مجلس النواب) على (إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية: ١- الحنث باليمين الدستورية ٢- انتهاك الدستور ٣- الخيانة العظمى)

فالمحافظة في اللغة أصلها الفعل حفظ، والحفظ نقيض النسيان وهو التعاهد وقلة الغفلة، والحفيظ الموكل بالشيء يحفظه ويقال فلان حفيظاً عليكم وحافظاً، والحفيظ والمحافظة يعني المواظبة على الأمر^(١).

أمّا بالنسبة للمعنى الاصطلاحي لمصطلح مجلس المحافظة^(٢) فقد عرفه المشرع العراقي بأنه "السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة له حق اصدار التشريعات بما يُمكنه من إدارة شؤونه وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية"^(٣).

بإمعان النظر في هذا النص نجد أن محتواه يناقض بعضه بعضاً، فمن جانب نجد أنه قد اعترف لمجلس المحافظة بإدارة شؤونه على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وهذا مبدأ سليم، لكنه من جانب آخر قد خالف هذا المبدأ والدستور بوصفه المجلس بأنه سلطة تشريعية له حق إصدار التشريعات المحلية^(٤).

وفي هذا السياق يتبين لنا من المادة السابقة أن اختصاص مجلس المحافظة يتمثل بجانبين، الأول هو السلطة التشريعية على مستوى المحافظة، والثاني هو السلطة الرقابية على أعمال الهيئات التنفيذية (المحافظ ونائبه) على مستوى المحافظة أيضاً مع التقيد بأن يكون اختصاصه ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، وبذلك فإن المشرع العراقي قد أناط لمجلس المحافظة صلاحية إصدار التشريعات المحلية وجعله سلطة تشريعية إلى جانب السلطات صاحبة الاختصاص الأصلي والذي يتمثل بالبرلمان الاتحادي وبرلمان الإقليم، وبذلك نكون أمام مجلس تشريعي ثالث خلافاً لما استقرت عليه الدول الاتحادية من وجود مستويين للسلطات التشريعية، وطبقاً لذلك فالسلطات التشريعية في العراق تتمثل بمجلسي النواب والاتحاد في المستوى الأول، ومجلس

(١) محمد بن أحمد بن الأزهرى، تهذيب اللغة، المجلد الرابع، ط٢، دار احياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠١، ص٢٦٥.

(٢) تتعدد التسميات التي تطلق على مجلس المحافظة وباختلاف النظم القانونية، فقد يطلق عليه (المجلس العام) في فرنسا، ويطلق عليه (المجلس الشعبي المحلي) في مصر، أما في العراق فيطلق عليه (مجلس المحافظة).

(٣) المادة (٢/أولاً) من قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٤) في ٥/آب/٢٠١٣.

(٤) يمامة محمد حسن كشكول، أثر الصياغة التشريعية على تطبيق القوانين (دراسة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨)، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد ١٨، ٢٠١٢، ص٤.

النواب في إقليم كردستان في المستوى الثاني، أمّا المستوى الثالث فيتمثل بمجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم^(١).

وعرّفه الفقيه الإنكليزي (Modi Grame) بأنه "مجلس منتخب في الوحدة المحلية يكون عرضةً للمسؤولية السياسية أمام سكان الوحدة المحلية، ويعد مكملاً لأجهزة الدولة"^(٢).

ويُعرّف أيضاً بأنه "هيئة منتخبة مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد، ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح المحلية"^(٣).

وعرّفه أحد الباحثين بأنه "أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، تتمتع بالشخصية المعنوية والصلاحيات اللازمة لإدارة شؤونها على مبدأ اللامركزية الإدارية وتخضع لرقابة السلطة المركزية الاتحادية في الحدود التي يرسمها القانون"^(٤).

ويُعرّف الباحث مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم (في العراق) بأنه هيئة تشريعية ورقابية تتكون من عدد من الأعضاء المنتخبين من مواطني الوحدة الإدارية الإقليمية، تمارس اختصاصاتها ضمن الحدود الإدارية للمحافظة.

ثانياً: تكوين مجلس المحافظة

تعد المجالس المحلية حجر الزاوية في صرح اللامركزية الإدارية الإقليمية، وبحسب المبدأ يجب أن تكون منتخبة من الشعب بالاقتراع العام المباشر لتعبر عن الإرادة العامة المحلية عن طريق قراراتها التي ينبغي أن تعكس رغبات السكان المحليين وتطلعاتهم.

(١) فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم- دراسة مقارنة، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٧، ص ٥٠.

(٢) د. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠٠١، ص ٩٣.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ١٧.

(٤) سلام جواد حمزة عنبر، رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم القانون - معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٧، ص ٢١.

وفي هذا الصدد لابد من الإشارة إلى شرطين أساسيين ضروريين لتحقيق الطابع التمثيلي لهذه الهيئات:^(١)

- ١- أن تنتمي هذه المجالس التي تتولى إدارة الوحدة المحلية إلى سكان هذه الوحدة وأبنائها.
- ٢- أن يتم اختيار أعضاء هذه الهيئات المحلية من سكان الوحدة المحلية.

وتختلف الدول بصدد أسلوب شغل مقاعد عضوية المجالس المحلية، إذ عمدت بعض الدول إلى طريقة الانتخاب؛ فيما اعتمدت دول أخرى طريقة التعيين، ولجأت دول أخرى إلى الجمع بين الانتخاب والتعيين، وقد احتدم الخلاف بين الفقه حول هذا الموضوع نظراً لوجود عدة اتجاهات، لذا سنتناول هذه الأساليب تباعاً:

١- **الانتخاب:** ويتم على وفق هذه الطريقة انتخاب كامل أعضاء المجلس المحلي مباشرة من سكان الوحدة المحلية، وهناك العديد من الدول التي تأخذ بأسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وبريطانيا والمغرب ومصر وسوريا وتونس والجزائر^(٢)، وأنصار هذا الرأي يرون أن جوهر اللامركزية الإدارية الإقليمية هو الانتخاب^(٣)، ويقدمون العديد من الحجج لتدعيم رأيهم ومنها أن أسلوب الانتخاب يؤدي إلى تحقيق ولاء أعضاء المجالس المحلية إلى المواطنين الذين انتخبوهم وليس إلى السلطة المركزية، كما يؤدي هذا الأسلوب إلى تمكين مواطني الوحدات الإدارية من إدارة أنفسهم عن طريق انتخاب ممثلين عنهم ليكونوا أعضاء في المجالس المحلية^(٤).

٢- **التعيين:** يرى أصحاب هذا الرأي أن ممثلي الوحدات الإقليمية يتم اختيارهم من السلطة المركزية بشرط أن الأخيرة لا تملك بعد تعيينهم عزلهم أو الانتقاص من الضمانات المقررة لهم قانوناً، ومؤيدو هذا الرأي لا يجدون مبرراً للربط بين نظام اللامركزية الإقليمية والانتخابات، ويرون أن الركن الأساسي في هذا النظام هو

(١) د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١٩ .

(٢) د. خالد سماره الزعبي، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها، ب. ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب. س، ص ٨٨.

(٣) Andre de de Laubadere : traite de droit administrative edition, Paris, 1980, P.92

(٤) د. علي هادي الشكرواي وآخرون، تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون - جامعة بابل، المجلد ٧، العدد ٤، السنة ٢٠١٥، ص ٦٠.

استقلال الهيئات المحلية بصرف النظر عن وسيلة تحقيق هذا الاستقلال، ويسندون رأيهم بالقول مثلاً في استقلال القاضي، فعلى الرغم من تعيينه من السلطة المركزية، إلا أنه يبقى مستقلاً لا سلطان عليه لغير القانون وهذا بفعل الضمانات الممنوحة له والتي تجعله مستقلاً في اتخاذ قراراته بحسب رأيهم^(١)، وتأخذ بهذا الاتجاه المملكة العربية السعودية وأغلب دول الخليج العربي.

٣- **الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين:** وبموجب هذا الأسلوب يتم تشكيل المجالس المحلية عبر الجمع بين آليتي التعيين والانتخاب، بحيث يكون هناك عدد من الأعضاء معينين من قبل السلطة المركزية وآخرون يتم انتخابهم من سكان المحافظة على أن يكون الأكثرية العددية للأعضاء المنتخبين، ويسوق أنصار هذا الرأي عدة مبررات لدعم رأيهم، منها إن الجمع بين طريقة الانتخاب والتعيين المركزي لأعضاء المجلس المحلي يؤدي إلى منع التفتت الكامل للوظيفة الإدارية، ويرى آخرون أن الجمع بين الطريقتين يقلص من الأضرار الناتجة عن احتمال وصول عناصر غير كفوءة وتفتقر إلى الخبرة عن طريق الانتخاب، وقد يؤدي إلى تلافي السلبيات التي قد تقع بسبب الأخذ بإحداها^(٢)، كما أن هذا الأسلوب يخلق نوعاً من التوازن بين الاعتبارات السياسية التي تتمثل بترسيخ النهج الديمقراطي عن طريق إشراك المواطنين في اختيار ممثليهم والاعتبارات الإدارية التي تستلزم وجود أعضاء في المجالس المحلية من ذوي الكفاءات الفنية والإدارية المتميزة^(٣).

ويرى الباحث أن الأسلوب الأمثل لانتخاب أعضاء المجالس المحلية هو أسلوب الانتخاب الكامل، لما يحققه هذا الأسلوب من التمثيل الكامل لمواطني الوحدة الإدارية المحلية، كذلك فإن هذا الأسلوب يرسيخ مبادئ الديمقراطية بكفالتة لحق المواطنين في اختيار ممثليهم في المجالس المحلية، إذ لا يمكن تصور إمكانية تطبيق مبادئ الديمقراطية على مستوى الوحدة المحلية من دون أن يكون اختيار أعضاء الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب، وبالتالي يخلق أسلوب الانتخاب سهولة التواصل بين عضو المجلس المحلي والناخب وسهولة تحقيق متطلبات مواطني الوحدة الإدارية

(١) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٤٦-٤٧.

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مصدر سابق، ص١٢٣.

(٣) د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص٧١.

الإقليمية، وكذلك يخلق المنافسة المشروعة بين المرشحين لتقديم أفضل البرامج الانتخابية الخاصة بالمرشحين.

وقد تبنت المشرع العراقي أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء مجالس المحافظات تطبيقاً لمبادئ الديمقراطية في ضرورة أن يكون هناك ممثلون عن السكان المحليين يمثلون المصالح المحلية، بالنص في المادة (١٢٢/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن "ينظم بقانون انتخاب أعضاء مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما"^(١)، ونظراً للإحالة الدستورية لتشريع قانون ينظم كيفية انتخاب مجالس المحافظات صدر قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨، علماً أن القانون النافذ حالياً لانتخابات مجالس المحافظات هو قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل^(٢)، وكذلك أكد أسلوب الانتخاب لأعضاء مجالس المحافظات قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إذ نصت المادة (٣/رابعاً) منه على "أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس"^(٣).

ولكون مجلس المحافظة يعد السلطة التشريعية والرقابية، ولكي يمارس اختصاصاته على الوجه المطلوب، لابد من توافر أساسيات يقوم عليها من أهمها العنصر البشري.

أمّا بالنسبة لعدد أعضاء مجلس المحافظة فقد نص التعديل الأخير لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مادته (الثانية/أولاً) على وجوب أن "يتكون مجلس المحافظة من عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل (٢٠٠,٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد على (١,٠٠٠,٠٠٠) مليون نسمة بحسب أحدث إحصائية معتمدة وفقاً للبطاقة التمييزية التي على أساسها تم وضع سجل الناخبين على أن لا يزيد على (٣٥) خمسة وثلاثين مقعداً"^(٤).

(١) المادة (١٢٢-رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٩٤ بتاريخ (٢٠١٨/٦/٤).

(٣) المادة (٣-رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) المادة (٢-أولاً) من قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٨٧) بتاريخ (٢٠١٨/٤/١٦).

ومن نص المادة المذكورة في الأعلى يتضح أن المشرع العراقي قد حدد عدد المقاعد التي يتكون منها مجلس المحافظة، إذ قيد حدها الأدنى بعشرة مقاعد، أما حدها الأعلى فهو خمسة وثلاثون مقعداً، على أن تزيد تلك المقاعد وتنقص وفقاً لعدد سكان كل محافظة.

ولما كانت إدارة شؤون الوحدات المحلية والاختصاصات التي منحها المشرع للمجالس على درجة من الأهمية، وجب على المشرع أن يشترط في من يروم الترشيح لعضوية تلك المجالس شروطاً عديدة لتولي هذا المنصب تتمثل بالآتي:^(١)

أولاً: أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح.

ثانياً: أن يكون حاصلاً على الشهادة الإعدادية حداً أدنى أو ما يعادلها.

ثالثاً: أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

رابعاً: أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته لأغراض التغيير الديمغرافي.

خامساً: أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشيحه.

سادساً: أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله.

سابعاً: أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي.

أما بشأن مدة العضوية النيابية في مجلس المحافظة فقد حددها المشرع العراقي في قانون المحافظات النافذ بأربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة للمجلس^(٢).

ثالثاً: اختصاصات مجلس المحافظة

لمجالس المحافظات اختصاصات عديدة نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذه الاختصاصات هي كالاتي: ((الأول: الاختصاص التشريعي/ ويتمثل هذا الاختصاص بحق مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بإصدار

(١) المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٢) المادة (٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات بموجب القانون، وضمن الحدود الإدارية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم.^(١) بالإضافة إلى إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس والتي تتمثل بالموازنة التشغيلية فقط.^(٢) كذلك يختص مجلس المحافظة بالمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليه من المحافظ وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها ودمجها مع الموازنة الاتحادية.^(٣) وسنتناول هذا الاختصاص بالتفصيل في الفصل الأول. **الثاني: الاختصاص الإداري/** يتمثل باختصاص مجلس المحافظة بانتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.^(٤) وانتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وخلال ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة للمجلس.^(٥) كذلك يختص مجلس المحافظة برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات.^(٦) كما يختص مجلس المحافظة بموجب المادة (٧/تاسعاً/١) من القانون باختصاص (المصادقة على ترشيح ثلاثة أشخاص لإشغال المناصب العليا في المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبناءً على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين أحدهم)، كما يختص مجلس المحافظة بإصدار جريدة رسمية تنشر فيها القرارات والأوامر الصادرة من المجلس كافة^(٧)، كذلك يختص مجلس المحافظة على وفق أحكام المادة (١٣/٧) من قانون المحافظات النافذ باختيار شعار يمثل إرث المحافظة التاريخي والحضاري. كما نصت الفقرة (سادس عشر) من المادة (٧) من القانون على اختصاص مجلس المحافظة بـ (المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة) **الثالث: الاختصاص الرقابي/** تضمنت الفقرة (سادساً) من المادة (٧) من القانون منح مجلس المحافظة سلطة مراقبة أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية لضمان حسن أداء أعمالها، باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي،

(١) المادة (٢- أولاً) والمادة (٧- ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٢) المادة (٧- خامساً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٣) المادة (٧- خامساً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٤) المادة (٧- أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٥) المادة (٧- سابعاً/٢١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٦) المادة (٧- رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٧) المادة (٧- ثاني عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

ويلاحظ أن القانون لم يعط تعريفاً للهيئات التنفيذية المحلية، إلا أنه يمكن القول إن هذه الهيئات تتمثل في الدوائر التي تقدم خدماتها المحلية في المحافظات هي على سبيل المثال، لا الحصر، المحافظة، مديريات الصحة، التربية، الكهرباء، البلديات، وغير ذلك.^(١) كما إن من الاختصاصات الرقابية لمجلس المحافظة اختصاصه بإقالة رئيسه ونائبه استناداً إلى الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ، كذلك اختصاصه باستجواب المحافظ ونائبه استناداً للمادة (٧/ثامناً/١) من قانون المحافظات النافذ.^(٢) كما نصت المادة (٧/تاسعاً/٢) من القانون على إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس، أو بناءً على اقتراح من المحافظ.^(٣) **الخامس: الاختصاص الضبطي/** تضمن قانون المحافظات النافذ الإشارة إلى اختصاص مجالس المحافظات في مجال الضبط الإداري سواء أكان عاماً أم خاصاً، فبالنسبة للضبط الإداري العام خص القانون المجالس بتحقيق أحد أغراض الضبط الإداري العام^(٤) ألا وهو الأمن العام عن طريق إشارته إلى صلاحية مجلس المحافظة في المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المعدة من المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية.^(٥) أمّا فيما يتعلق باختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مجال الضبط الإداري الخاص فيتمثل بما أشارت إليه الفقرة (أحد عشر) من المادة (٧) منه، التي منحت مجلس المحافظة اختصاص المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومركزها وما يترتب

(١) المادة (٧-٦) سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، وللإطلاع على المزيد من التفاصيل ينظر: نورس هادي وحيد السلطاني، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بابل، ٢٠١٠، ص ١٢٦.

(٢) إذ نصت المادة (٧-٦) ثامناً ١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على (استجواب المحافظ أو أحد نوابه بناءً على طلب ثلث أعضائه، وعند عدم قناعة الأغلبية المطلقة بأجوبة المستوجب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس...)

(٣) ولمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٤) نورس هادي وحيد السلطاني، مصدر سابق، ص ١٣٧.

(٥) المادة (٧-٦) عاشراً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح (المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس)^(١).

الفرع الثالث

التمييز بين مجلس النواب ومجلس المحافظة

سنتناول في هذا الفرع مواطن التشابه والاختلاف بين مجلس النواب ومجلس المحافظة كونهما يمثلان سلطتين تشريعتين في العراق:

أولاً: من حيث المبدأ القانوني لممارسة أعماله: يُمارس مجلس النواب أعماله على وفق مبدأ الفصل بين السلطات مع قدر من التعاون مع السلطات الأخرى، أما بالنسبة لمجلس المحافظة فيمارس أعماله في مجال علاقته مع السلطات الاتحادية على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ووفقاً للقواعد العامة التي تحكم هذا النظام والمنصوص عليها في الدستور والتشريع العادي^(٢).

ثانياً: من حيث التكوين: يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين يمثلون الشعب العراقي بأكمله كونه المجلس التشريعي الأول على مستوى الدولة، أما بالنسبة لمجلس المحافظة فيتكون من أعضاء منتخبين من المجتمع المحلي، كذلك الاختلاف في عدد الأعضاء أيضاً، إذ يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء يمثلون شعب الدولة ككل بينما يمثل مجلس المحافظة الناخبين المقيمين فيها فقط.

ثالثاً: من حيث الطبيعة القانونية: اختلف الفقه بصدد الطبيعة القانونية لمجلس المحافظة، وثار بصدد ذلك اتجاهان، الاتجاه الأول يذهب إلى أن المجالس المحلية وإن كانت تتشكل عن طريق الانتخاب فهي لا ترقى إلى مستوى البرلمان الذي يختص بموجب الدستور بالوظيفة التشريعية^(٣)، أما الاتجاه الثاني فيذهب إلى أن المجلس المحلي برلمان محلي والجهاز الإداري التنفيذي للوحدة المحلية حكومة محلية، لاعتبارات عدة منها الأساس القانوني لكل منها هو الدستور، فضلاً عن ذلك إن القاعدة العامة في تكوين البرلمان والمجلس المحلي هو الانتخاب، وإذا كان الاختصاص

(١) نورس هادي وحيد السلطاني، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٢) المادة (١٢٢ - ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، كذلك ينظر: نص المادة (٢ - أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(٣) د. محمد أحمد النعيم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٣.

الأساس للبرلمان يكمن في الجانب التشريعي والرقابي، فأن أغلب المجالس المحلية لها الحق في إصدار قرارات وأوامر لها قوة القانون، فضلاً عن اختصاصها الأصلي بالرقابة على المرافق المحلية، وبذلك يكون الفرق بين البرلمان ومجلس المحافظة فرقاً في الدرجة وليس في الطبيعة والجوهر^(١)، ومن جانبنا نؤيد الاتجاه الثاني، وخصوصاً في العراق بعد أن منح المشرع لمجالس المحافظات إختصاصاً تشريعياً، ومن ثمّ فأن إختصاصات مجلس المحافظة في العراق أصبحت تشابه إختصاصات مجلس النواب مع الاختلاف بالأهمية والدرجة هذا من الناحية القانونية، أما من الناحية الواقعية فإن مجالس المحافظات تتعامل فعلياً على أساس أنها برلمانات محلية، ذلك إن أنظمتها الداخلية مستوحاة من النظام الداخلي لمجلس النواب.

رابعاً: من حيث الاختصاص التشريعي: وفقاً لقانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أصبح مجلس المحافظة يمارس اختصاصاً تشريعياً يشابه دور مجلس النواب في المجال التشريعي، ولكن ضمن الحدود القانونية المرسومة، وضمن الحدود الإدارية للمحافظة، ومن ثمّ فإن الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة ذو قيمة قانونية أقل من الاختصاص التشريعي لمجلس النواب من الناحية الموضوعية والمكانية، فإن اختصاص مجلس النواب في المجال التشريعي هو أوسع بكثير من اختصاص مجلس المحافظة كون التشريع الصادر منه يسري على جميع الوحدات الإدارية في البلد.

سادساً: من حيث الرقابة: يخضع مجلس النواب لرقابة السلطة التنفيذية، إذ تملك الأخيرة وسائل تأثير تجاه مجلس النواب منها حل مجلس النواب عن طريق طلب يقدم من مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، أما بالنسبة لمجلس المحافظة ووفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم فيخضع لرقابة مجلس النواب والمحافظة وتتمثل هذه الرقابة في الاعتراض على القرارات الصادرة منه وحل المجلس وغيرها من الوسائل التي نص عليها القانون.

(١) قائد سلمان حسن، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة البصرة، ٢٠١٧، ص ٢٥-٢٦.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لعلاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات

يعد الدستور الأساس الذي يضع المفاهيم الرئيسية للنظام القانوني التي تتبناها الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إذ عادة ما يتضمن الدستور الأساس ويحيل أو يترك للقانون تنظيم الأمور التفصيلية.

لذا سنتناول في هذا المطلب الأساس القانوني لعلاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات في فرعين، نخصص الفرع الأول للأساس الدستوري لعلاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات، أما في الفرع الثاني فنتناول الأساس التشريعي لعلاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات.

الفرع الأول

الأساس الدستوري للعلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات

يعد الدستور أساساً لبعض المفاهيم التي تتبناها الدولة حسب نظامها السياسي الذي يختلف من دولة إلى أخرى، فقد ينص الدستور على هذه المفاهيم بصورة مباشرة أو غير مباشرة تاركاً الأمر إلى القوانين التي تعنى بالأمور التفصيلية، حيث يعد الدستور القواعد المتعلقة ببيان مصدر السلطة، وينظم ممارستها وانتقالها والعلاقة بين القابضين عليها وكذلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة في الدولة سواء وجدت هذه القواعد في صلب الوثيقة الدستورية أم خارجها^(١).

فالدستور، هو المادة التي عن طريقها تستمد الأنظمة والقوانين التي تسير عليها الدولة لحل القضايا بأنواعها، فهو القانون الأسمى في البلاد الذي يحدد طريقة ممارسة السلطات ونظام الحكم المتبّع في الدولة وشكل الدولة، ويحدد النظام الذي تتبعه الدولة في تسيير أمورها والعلاقة بين السلطات سواء كانت مركزية أم لامركزية، والعلاقة بين السلطات المركزية واللامركزية، والذي يلزم على القوانين أن تلتزم بما هو موجود في الدستور وذلك تطبيقاً للهرمية في التشريع.

(١) د. احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، ب.ب.، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٦١.

وإن الدستور العراقي النافذ لم ينص بصورة مباشرة على العلاقة بين مجلس النواب ومجلس المحافظة، وإنما نص بصورة غير مباشرة على مقومات تلك العلاقة، إذ نصت المادة (١١٦) من دستور ٢٠٠٥ على "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية"^(١).

وبقراءة دقيقة لمضمون المادة السابقة نجد أنها بيّنت ما يقوم عليه النظام الإداري العراقي، فالعاصمة لها قانونها الخاص الذي ينظم وضعها كما بيّنت المادة (١٢٤) من الفصل الثالث، أما الإقليم فنظمت أحكامه في الفصل الأول كونه يمثل ركيزة النظام الفدرالي، ونظمت المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الفصل الثاني بكونها تمثل اللامركزية الإدارية، أما الإدارات المحلية فنظمت في الفصل الرابع، إذ كانت تمثل القوميات، فلم يقصد المشرع بالإدارات المحلية سلطات المحافظات، وهذا واضح من التسلسل الذي أورده المادة (١١٦) وما تفرع عنه من فصول أربعة خصص الرابع منها للإدارات المحلية^(٢).

لذا نستنتج أن المشرع العراقي قد تبنى نظام اللامركزية الإدارية في مجال علاقة السلطات الاتحادية بمجالس المحافظات، إذ نصت المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على "يتكون النظام الاتحادي في العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية" كذلك نص المادة (١٢٢/ثانياً) إذ جاء فيها "تمنح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية...، إلا أن نص المادة (١٢٢/خامساً) يوحى بأن المشرع قد منح مجالس المحافظات السلطات والصلاحيات من دون أن تكون خاضعة لرقابة أي جهة، إذ أن المشرع أراد أن تعمل هذه المجالس بحرية وبالقدر الذي يلبي حاجات المحافظة، إذ نصت على "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة"

وفي هذا الصدد نجد أن هناك علاقة غير مباشرة بين مجلس النواب ومجلس المحافظة تتمثل في المجال المالي لكون المجلسين يمتلكان اختصاصاً مالياً، وكل مجلس له حدود معينة في تنظيم هذا الجانب، وهذه الحدود مرسومة في القانون وذلك بالاستناد للمادة (١٢٢/خامساً) التي منحت مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات

(١) المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) قائد سلمان حسن، مصدر سابق، ص ١٦.

المالية والمتمثلة بالموازنة العامة للمحافظة وفرض الضرائب والرسوم وغيرها من الاختصاصات الأخرى التي أشار إليها الدستور وترك للقانون تفصيل ذلك، لذا نجد أن العلاقة واضحة هنا، ولكن غير منصوص عليها في الدستور والتي تم استنتاجها بشكل غير مباشر.

كما تولّى الدستور العراقي النافذ مسألة توزيع الاختصاصات في صلب الدستور بين السلطات المركزية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي تعد من أهم المبادئ الأساسية المجسدة للنظام الفيدرالي^(١)، ولقد انعكس هذا التوزيع على مسألة توزيع الاختصاصات المالية بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ تتولى السلطات الاتحادية الاختصاصات المالية المحددة حصراً والمتمثلة برسم السياسة المالية والكمركية والنقدية وتضع الميزانية الاتحادية والاستثمارية^(٢)، بينما تختص المحافظات غير المنتظمة في إقليم بكل ما لم يرد بشأنه نص في الاختصاصات الحصرية، كما أن الأولوية تكون لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال الخلاف عند إدارة الاختصاصات المشتركة بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٣).

وفي هذا السياق تنص المادة (١١٤) من دستور ٢٠٠٥ على مجموعة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن هذه الاختصاصات المشتركة، إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظات على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتنشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤).

(١) د. مها بهجت يونس، توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون- جامعة بغداد، المجلد الرابع والعشرون، العدد ٢، ٢٠٠٩، ص ١٦٩.

(٢) المادة (١١٠- ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

أن ما يمكن ملاحظته أن الصيغة التي كتبت بها فقرات المادة (١١٤) أعلاه تشير إلى ترجيح كفة السلطات الاتحادية وأن ممارسة هذه الاختصاصات هو من صلاحياتها في البدء، وأن الأخيرة تتشاور أو تنسق مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لرسم سياستها في هذه المجالات، ولم يوضح لنا الدستور هل إن التعاون والتنسيق والتشاور يعتبر ملزماً للسلطات الاتحادية أم لا؟ فإذا كان غير ملزم فيصبح الأمر من اختصاص السلطة الاتحادية حصراً، أما إذا كان التشاور أو المشورة ملزمة للسلطة الاتحادية فإننا سنكون في هذه الحالة أمام اختصاص مشترك حقيقي بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات، وحتى لو افترضنا جديلاً أن السلطة الاتحادية أخذت المشورة أو تعاونت مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتم إصدار القانون في هذه الموضوعات فإننا سنكون تجاه احتمالية أخرى لاعتراض تطبيق هذا القانون من قبل الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال الجواز الدستوري الذي جاءت به المواد (١١٥) و (١٢١/ثانياً) من الدستور^(١).

الفرع الثاني

الأساس التشريعي للعلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات

إلى جانب الأساس الدستوري يساهم المشرع العادي أيضاً في إرساء الأساس القانوني للعلاقة التي تربط مجالس المحافظات بالسلطات الاتحادية، وذلك عندما تكون الإحالة صريحة في الدستور من أن ينظم ذلك بقانون، أو عندما يتناول الدستور المبادئ العامة والقواعد الرئيسية للسلطات المحلية تاركاً تفاصيلها للمشرع العادي في حدود الاطار الدستوري، إذ أحال الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وتحديدًا في المادة (١٢٢/ثانياً) إلى المشرع العراقي لتشريع قانون للمحافظات غير المنتظمة في إقليم يحدد الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبالفعل صدر (قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨) الذي تضمن العديد من الأحكام والمواد المتعلقة بخصوص العلاقة بين مجلس النواب ومجلس المحافظة، بدءاً من المادة الثانية التي نصت على أن "مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين

(١) منتهى فزاع عبد حسن، تنازع الاختصاص ودور المحكمة الفيدرالية في حله، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ٩١.

الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية" ومن ثمّ وحسب هذه المادة منحت مجالس المحافظات اختصاصاً تشريعياً يتمثل بتشريع القوانين المحلية والتي لا بد من أن يكون القانون الصادر من مجلس المحافظة متوافقاً وغير متعارض مع القانون الاتحادي الصادر من مجلس النواب، وهنا تكمن العلاقة بين مجلس النواب ومجلس المحافظة (وهذا ما سنتناوله بالتفصيل لاحقاً في الفصل الاول)، فضلاً عن ذلك فإن قانون المحافظات قد جعل لمجلس النواب اختصاصاً إضافياً يتمثل بالاعتراض على القرارات التي تصدر من مجلس المحافظة إذا كان فيها مخالفة للنصوص الدستورية أو تعارض مع قانون اتحادي^(١)، وبذلك نجد أن المشرع العراقي قد طبق مبدأ أعلى الدستور والقانون الاتحادي على التشريعات الأخرى الأدنى في المرتبة، وبالتأكيد فإن دور مجلس النواب يبرز إذا ما كان هناك تعارض بالتشريع الصادر من مجلس المحافظة.

كذلك فإن الفقرة (ثالثاً) من المادة ثانياً من قانون المحافظات نصّت على "تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب" ووفقاً لهذه الفقرة يخضع مجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب، والتي توصف بأنها علاقة رقابة على أعمال مجلس المحافظة وعلى الأشخاص، وعلى وفق الآليات المرسومة في القانون (والذي سيكون موضوع الفصل الثاني من البحث).

كذلك نجد الأساس التشريعي للعلاقة بين مجلس النواب ومجلس المحافظة واضحاً جلياً، وذلك على وفق المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ في مجال بيانها لاختصاصات مجلس المحافظة إذ أنطقت هذه المادة لمجالس المحافظات اختصاصاً مالياً مهماً يتعلق بالموازنة العامة للمحافظة^(٢).

وقد أشار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لاختصاصات هيئة الرئاسة، ومن هذه الاختصاصات تنظيم العلاقة بين مجلس النواب والمجالس التشريعية الأخرى في

(١) نصت المادة (١٩-ثانياً- أ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على "المجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة..."
(٢) المادة (٧-خامساً- ١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١)، ومن ثمَّ فإنَّ رئاسة مجلس النواب تختص بتنظيم العلاقة بين المجلسين مجال الدراسة.

إزاء ما تقدم نستنتج أنَّ العلاقة بين مجلس النواب ومجلس المحافظة علاقة غير محددة وغير واضحة المعالم، قد تكون مباشرة في مواضع معينة وغير مباشرة في مواضع أخرى.

(١) نصت المادة (٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ على (تمارس هيئة الرئاسة المهام الآتية:-
عاشراً: تنظيم علاقة المجلس بالمجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في أقاليم).

الفصل الأول

الفصل الأول

مظاهر التعاون في علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات ومواقفه

بعد أن تعددت وظائف الدولة الحديثة وتحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة أصبح من الصعوبة بمكان أن تُشبع جميع حاجات الأفراد عن طريق السلطات الاتحادية وحدها؛ وذلك للزيادة المستمرة في وظائف الدولة كونها سلطة مركزية، لذا توجب أن يعطى دور إلى الحكومات المحلية (ممثلة بمجلس المحافظة والمحافظ) لتقوم بمهام إشباع حاجات الأفراد المحليين كونها أقدر من غيرها على القيام بهذا الدور؛ وذلك نظراً لقربها من السكان المحليين ومعرفتها لإحتياجاتهم، ووفقاً لذلك نشأ نظام اللامركزية الإدارية واحداً من أساليب التنظيم الإداري، إذ تم العمل بنظام الحكم المحلي في العراق، ومثله باقي الدول عن طريق أسس ومبادئ دستورية أو قانونية تنظم العلاقة بين السلطات المركزية والوحدات الإدارية التي باجتماعها تتشكل الدولة.

إلا أن النظام الإداري اللامركزي الذي جاء به المشرع العراقي أثار جدلاً فقهيّاً سواء على المستوى النظري أم على مستوى التطبيق العملي، وذلك على وفق الأحكام القانونية التي جاءت بها المواد التي نظمت آلية التعاون بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات، وهذا ما يدعونا إلى بحث تلك العلاقة التي استحدثها المشرع العراقي بين مجلس النواب ومجالس المحافظات.

ولكي تتحقق هذه العلاقة بشكلها المتكامل لا بد من استنادها على ثلاثة مصادر: أولها/المصدر السياسي، وينعكس في لزوم بقاء العلاقة بين الطرفين في إطار واضح لكليهما شرط ألا تمس العوامل السياسية التي يتشكل على وفقها جوهر البناء المتكامل للحكم المحلي، ثانيهما/المصدر القانوني، ويعني لزوم وجود نوع من الصياغة التشريعية والقواعد القانونية التي تحفظ تلك العلاقة، ثالثهما/المصدر الوظيفي، ويتجسد في ضمان قيام الهيئات المحلية باختصاصاتها المختلفة بما يتفق مع الخطة الوطنية العامة^(١).

وتأسيساً على ما تقدم يمكن أن نُثير عدداً من التساؤلات حول طبيعة العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات وهو الجزئية الخاصة ببحثنا، ومن هذه التساؤلات: هل علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات علاقة تكاملية أم هي علاقة تنازع وتنافر

(١) أحمد رشيد، الإدارة المحلية- المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، ط١، دار المعارف، القاهرة، ١٩٩٨، ص٧١.

بين المؤسستين؟ ما أهم المعوقات التي تظهر أمام المؤسستين أثناء ممارسة اختصاصاتها؟ ما الطرق القانونية للتغلب على المعوقات بين مجلس النواب ومجالس المحافظات؟ وما دور القضاء ممثلاً بالقضاء الدستوري والإداري في حل النزاعات بينهما؟

وللإجابة عمّا تقدم من تساؤلات لا بد لنا من تقسيم هذا الفصل على مبحثين، نتناول في المبحث الأول مظاهر التعاون في علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات، أما في المبحث الثاني فسيكون لمعوقات التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات.

المبحث الأول

مظاهر التعاون في علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات

تعد السلطات المحلية وسيلة لتحقيق الغايات في إشباع حاجات السكان المحليين ورغباتهم، فلا بد من أن تكون العلاقة بين السلطات الاتحادية والمحلية قائمة على أساس التعاون والتكامل في تحقيق الغايات المشتركة، وهذه الغايات لا يمكن لها أن تتحقق إلا إذا كان هناك تعاون بين المستويات مجال الدراسة، إذ يرتبط مجلس النواب بمجالس المحافظات بمجموعة من الوسائل التي تحكم العلاقة بينهما، وهذه العلاقة يمكن أن نجدها في جانبين الأول الجانب التعاوني، أما الثاني فيتمثل بالجانب الرقابي، وهذه العلاقة الأخيرة سنتناولها في الفصل الثاني من الدراسة.

عند مراجعة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نجد أن المشرع الدستوري قد حدّد السلطات الاتحادية في العراق بالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وخصص الباب الرابع منه للنص على اختصاصات هذه السلطات والتي حمّلها مسؤولية المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي^(١)، وقد حدد الدستور العراقي مجموعة من الاختصاصات على سبيل الحصر لتكون من اختصاص السلطات الاتحادية، ومجموعة أخرى من الاختصاصات جعلها مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد جعل دستور ٢٠٠٥ اختصاصات المحافظات غير

(١) المادة (١٠٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المنتظمة في إقليم مفتوحة لاستقبال المزيد من الاختصاصات بمرور الزمن، وهذا يعني تمتعها بصلاحيات غير حصرية شأنها شأن الأقاليم^(١).

تبعاً لما تقدم، سنتناول هذا المبحث في مطلبين، نخصص الأول لتبيان التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال تكريس وحدة النظام القانوني، أما بالنسبة للمطلب الثاني فسنتناول فيه التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في المجال المالي.

المطلب الأول

التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال تكريس وحدة النظام القانوني

إن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أخذ بالنظام الاتحادي الفيدرالي والنظام الإداري اللامركزي، الأمر الذي سيفرض تعدداً في السلطات؛ إذ سنكون أمام سلطات اتحادية مركزية وسلطات إقليمية على مستوى الإقليم وسلطات محلية على مستوى الوحدة الإدارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ أنط الدستور العراقي (حسب النظام الدستوري والإداري التي اعتمد عليه) تشريع القوانين بالسلطة التشريعية الاتحادية (وهي صاحبة الاختصاص الدستوري بذلك) يقابلها سلطة تشريعية خاصة بالإقليم، وتضم ممثلين عن سكان الإقليم لممارسة تشريع القوانين الخاصة بمصالحهم التي يجب أن لا يتعدى نفاذها إلى خارج حدود الإقليم، وضمن حدود وقيود مرسومة في الدستور يجب أن لا يتجاوزها أي تشريع يصدره برلمان الإقليم، وبصودر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ أضاف المشرع العادي سلطة تشريعية ثالثة إضافة إلى السلطات التشريعية الأخرى التي نصَّ عليها دستور ٢٠٠٥، وتتمثل هذه السلطة بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، التي يتوجب عليها هي الأخرى الخضوع إلى الحدود والقيود نفسها المثبتة في الدستور، وقانون المحافظات بكل ما يتعلق باختصاصاتها وعلاقتها بالسلطات الاتحادية.

وفقاً لما تقدم سنكون أمام تعدد في التشريعات على مستوى الدولة ككل، وعلى مستوى الإقليم ممثلاً بإقليم كردستان وعلى مستوى المحافظة غير المنتظمة في إقليم، والذي يلزم أن يكون هناك تعاون من أجل توحيد التشريعات وعدم تعارضها في سبيل

(١) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٦٣.

الوصول إلى وحدة النظام القانوني للدولة، وعدم الدخول في فوضى التشريعات المتناقضة التي تكون ذات نتائج سلبية تؤثر على وحدة البلاد القانونية والسياسية.

ولتوضيح ذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين يُبيّن في الأول الاختصاص التشريعي لمجلس النواب ومجالس المحافظات، أما الفرع الثاني فسنخصه لطبيعة العلاقة بين التشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية.

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي لمجلس النواب ومجالس المحافظات

لمعرفة مكان التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال توحيد النظام القانوني، لابد من التطرق أولاً لبيان الاختصاص التشريعي لمجلس النواب والاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، لذا سنتناول في هذا الفرع بيان الاختصاص التشريعي لكل من مجلس النواب ومجالس المحافظات وذلك عن طريق تقسيمه على فقرتين.

أولاً: الاختصاص التشريعي لمجلس النواب

تمارس السلطات العامة في الدولة إختصاصاتها طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات منذ أن ظهر هذا المبدأ بصياغته الحديثة على يد الفقيه (مونتسكيو) (montesquieu) إذ أشار إلى اختصاص كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث بوظيفة محددة وفقاً للدستور، فأصبحت وظيفة البرلمان هي التشريع^(١) وتنفرد السلطة التشريعية الاتحادية بمسائل التشريع التي تخص وحدة الدولة، كالعلاقات الخارجية والدفاع الوطني والجيش والمسائل الكمركية والمواصلات، كما يشترك مع برلمانات الدويلات في العديد من مسائل التشريع^(٢)، ويعد التشريع الوظيفة الأساسية لمجلس النواب- إلى جانب الوظيفة الرقابية- وقد حدّد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الوظيفة التشريعية لمجلس النواب، إذ نصت المادة (٦١) منه على (يختص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية)، وطبقاً لذلك فإن مجلس النواب يصدر القوانين الاتحادية لتنظيم شؤون الدولة ككل، كما إنه بموجب هذا الاختصاص يشرع القوانين المحالة إليه في الدستور، إذن هذه السلطة هي

(١) سعد غازي طالب، حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ٥.

(٢) د. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط٢، مكتبة دار الحياة، بيروت، ب. س، ص ٤٨.

التي تختص بحسب طبيعتها والغرض الذي أنشئت من أجله بوضع القواعد القانونية التي تُنظّم المجتمع، وتصدر هذه السلطة قواعد عامة مجردة ملزمة، يلزم أتباعها من الأفراد كما إنها تسري على جميع الأقاليم والولايات من دون الحاجة إلى تصديق حكومات هذه الولايات فتكون ذات قوة تنفيذية ومباشرة^(١)، وتستند هذه السلطة في ممارسة اختصاصاتها للدستور، إذ يبين الدستور القواعد والضوابط التي بموجبها تصدر هذه السلطة التشريعات، وتنقسم هذه الضوابط على شكلية وموضوعية ويقصد بالضوابط الشكلية جميع القيود والإجراءات الواردة في النصوص الدستورية والنظام الداخلي والمبادئ العامة المتعلقة بالشكليات وإجراءات العملية التشريعية^(٢)، إذ تتمحور هذه الضوابط حول آلية انعقاد جلسات مجلس النواب وأدوار الفصل التشريعي وسير العملية التشريعية داخل مجلس النواب من حيث إعداد جدول أعماله وتنظيم جلساته^(٣)، أما بالنسبة للضوابط الموضوعية، فتتمثل بالمحددات المتعلقة بمضمون القواعد القانونية وليس بالشكل الذي تخرج به هذه القواعد^(٤)، على سبيل المثال عدم تجاوز الغرض الذي رسمه له الدستور وكفالة الحقوق والحريات واحترام الحقوق المكتسبة واحترام المبادئ العامة الواردة في الدستور وغيرها.

ثانياً: الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

إن اختصاص الهيئات الإدارية اللامركزية هو اختصاص إداري بحت^(٥)، في حين يكون اختصاص الولايات ذات طبيعة دستورية تشريعية وقضائية، ففي فرنسا يذهب البعض إلى أنه ليس للهيئات المحلية برلمان (مجلس يختص بالتشريع) إلا أن ذلك لا يعني إطلاقاً أن المجالس المحلية لا تمارس أي دور تشريعي، فقد يمنح المشرع الهيئات اللامركزية الإقليمية سلطة إصدار قرارات إدارية وهي لا تختلف عن التشريعات التي

(١) بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفيدرالية- دراسة تحليلية مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢، ص ٢٣.

(٢) د. عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥، ص ٥٠.

(٣) المادة (٥٣- أولاً) والمادة (٥٧) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (١٤) من قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، وللمزيد من التفاصيل يُنظر: دليل سير العملية في جلسات مجلس النواب، مجلس النواب الدائرة الإعلامية، إعداد مكتب النائب الأول للرئيس، بغداد، ٢٠٠٨.

(٤) د. عبد القادر الشخلي، مصدر سابق، ص ١٨.

(٥) يُذكر أن هناك مجموعة من الدول منحت الاختصاص التشريعي للهيئات المحلية منها: يوغسلافيا لأن دستورها عد الجمعية الشعبية للكوميونات بمثابة برلمان محلي يختص بوضع القوانين واللوائح، للمزيد من التفاصيل يُنظر: خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون- الجامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص ٦١-٦٢.

يصدرها البرلمان إلا بمصدرها (المعيار الشكلي فقط) وإذا ما اعتمدنا المعيار الموضوعي، للفرقة بين القرار الإداري والتشريع، يلاحظ أن التشريع الصادر في الحالتين واحد، كونه يتضمن قواعد عامة مجردة^(١).

أما بالنسبة للمشروع العراقي فقد أنط في قانون المحافظات النافذ، لمجالس المحافظات صلاحية إصدار التشريعات المحلية، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية مع تحديده لمجموعة من القيود والتي تضمن عدم تعارض التشريعات^(٢)، وانسجامها مع المبادئ والأحكام التي جاء بها دستور ٢٠٠٥، وبناءً على ما تقدم يمكن أن نطلق على النظام الإداري الخاص بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بـ (النظام شبه الفيدرالي) فيما يخص منح الصلاحيات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهو نظام وسط بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية إذ يحقق المساواة بين المركز والولايات من جهة، على الرغم من احتفاظ المركز بسلطات واسعة، ويشير أيضاً إلى تقسيم السلطات التنفيذية والتشريعية والمالية بين المركز والولايات^(٣)، وعلاوة على ذلك ومما يزيد الاعتقاد بأن المشروع قد تبني النظام شبه الفيدرالي هو منح مجالس المحافظات صلاحية التشريع المحلي، ويبدو أن المشروع العراقي بإيراده مصطلح (تشريعات محلية) قد أوجد اختصاصاً جديداً لمجالس المحافظات لم يتم تحديد ماهيته؛ فهل هو تشريع محلي في درجة مساوية للتشريع العادي؟ أم أنه تشريع أعلى من التشريع العادي محصور في نطاق المحافظة؟

غير أن منح هذا الاختصاص لمجالس المحافظات أثار خلافاً وجدلاً واسعاً بين الفقهاء والقضاء الدستوري والإداري، وذهبوا بذلك إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى هذا الاتجاه أن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تتمتع بسلطة إصدار التشريعات ذات الطابع المحلي، وما يؤيد ذلك هو نص المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات النافذ التي بينت أن مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية في المحافظة، فهذه المادة جاءت صريحة في منح المحافظات سلطة إصدار التشريعات

(١) د. علي خطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٢، ١٩٨٩، ص ٢٥٧.

(٢) المادة (٢-أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) للمزيد حول (النظام شبه الفيدرالي) راجع: د. باسم علي خريسان، المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم: التحول من اللامركزية إلى شبه الفيدرالية، بحث منشور في مجلة دراسات دولية- تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية- جامعة بغداد، العدد ٧٢-٧٣، ٢٠١٨.

المحلية في الشؤون الإدارية والمالية^(١)، وإن نص المادة (١١٥) من الدستور تؤكد بشكل واضح حق مجالس المحافظات في إصدار القوانين التي تعلق على القانون الاتحادي عند الاختلاف في الاختصاصات المشتركة.

وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الاتجاه بحسب رأيها ".... إن صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٦١/أولاً) و (١١٠) (١١١) (١١٤) (١١٥) (١٢٢/ثانياً) من الدستور، وأن استقراء مضامين هذه المواد يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) الأولوية في التطبيق ذلك أن المجلس النيابي يختص حصراً (بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة... ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية إصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٤، ١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣)"^(٢).

(١) قتادة صالح الصالح، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، السنة الخامسة، العدد ٣، ٢٠١٣، ص ٢٣٤.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥/اتحادية/٢٠٠٨، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٢٢. يُذكر أن رأي المحكمة الاتحادية العليا قبل إقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ المعدل حدث ما يوجب الأخذ برأي المحكمة الاتحادية العليا حول تفسير بعض النصوص الدستورية ذات العلاقة بتشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ طلبت الدائرة البرلمانية في مجلس النواب/شؤون اللجان بكتابها المرقم (٢٧٥٢/٩/١) في ٢٦/حزيران/٢٠٠٧ من المحكمة الاتحادية تفسير بعض المواد الدستورية وقد وضع الطالب للمداولة في جلسة المحكمة المنعقدة في ١٦/٧/٢٠٠٧ وتوصلت المحكمة بموجب قرارها ذي العدد (٩/اتحادية/٢٠٠٧) إلى الرأي الآتي "من خلال تدقيق أحكام المادة ١١٥ والمواد الأخرى من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ تبين أن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكنه يمارس الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة استناداً لحكم الفقرة الثالثة من المادة (١٢٢) من الدستور بما يمكن المحافظة إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية وطبقاً لأحكام القانون الذي سيشرع وفق مقتضياتها... وبذلك فإن المحكمة الاتحادية العليا وعن طريق قرارها الجديد المرقم (٢٥/اتحادية/٢٠٠٨) مارست العدول عن رأيها السابق واعتقدت رأياً جديداً، أي إن رأي المحكمة تغير بعد إقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبحسب اعتقادنا إن توجه المحكمة فيه قصور واضح كون المحكمة تستمد أحكامها من الدستور، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تغير رأيها بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية كون القوانين تصدر متناغمة مع أحكام الدستور وتفسر ما يرد في النصوص الدستورية من أحكام، وهذا ما فعلته المحكمة في الرأي الأول. ينظر: علاء صبري التميمي، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٤٦، وينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩/اتحادية/٢٠٠٧ المتاح على الرابط الإلكتروني <https://www.iraqfsc.iq/view.114> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/٢٠.

الاتجاه الثاني: وهو الاتجاه الذي تبناه معظم كتاب وباحثي القانون الإداري، ويرى مؤيدو هذا الاتجاه عدم تمتع مجالس المحافظات بأي اختصاص تشريعي وإنما لها صلاحيات إدارية ومالية فقط، إذ تقوم هذه المجالس بإصدار قرارات إدارية تنظيمية^(١)، ويقدم هذا الاتجاه العديد من الأدلة لتدعيم رأيه نذكر منها:

- ١- إن من مبادئ اللامركزية الإدارية الإقليمية هو توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية المركزية والهيئات المحلية فقط من دون أن يتعدى الأمر إلى تقاسم الوظائف الأخرى (التشريعية والقضائية) وهو ما يميز نظام اللامركزية الإدارية من اللامركزية السياسية، وبذلك فأن قانون المحافظات قد خالف المبادئ العامة للامركزية الإدارية عندما منح مجالس المحافظات سلطة تشريع القوانين^(٢).
- ٢- لا يجوز منح مجالس المحافظات سلطة إصدار القوانين؛ لأن ذلك من اختصاص مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم^(٣)، وإنما لمجالس المحافظات سلطة إصدار تشريعات محلية واصطلاح (التشريعات المحلية) يختلف عن القوانين إذ يمكن أن يطلق عليه بالقرارات الإدارية التنظيمية والتي تسمى بالتشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية^(٤).
- ٣- إن المشرع العراقي في صياغته للمواد الخاصة بالاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، وفي إيرادها وصف (التشريعات المحلية) قد أقدم بأمر لم يأت بمثله لا في القوانين العراقية السابقة ولا في قوانين الإدارة المحلية للدول التي اعتنقت نظام اللامركزية الإدارية، فكلمة التشريعات تصدر للدلالة على القوانين تحديداً^(٥).

(١) عماد الجنابي و محسن جبر البهادلي، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ط ١، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية- مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي، ب. م، ٢٠٠٨.

(٢) فارس عبد الرحيم حاتم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، كلية القانون، المجلد ١، العدد ٢، ٢٠٠٩، ص ١٤٣.

(٣) د. صعب ناجي عبود و وفاء عبد الفتاح عواد، المنظومة التشريعية لمجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة كلية مدينة العلم الجامعة، العدد ١، المجلد ١، ٢٠٠٩، ص ٢٠.

(٤) بدرخان حسن باتيماراني، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٥) يطلق الفقه الدستوري في بعض الأحيان تسمية (التشريع الفرعي) للدلالة على مجموعة القواعد القانونية التي تضعها السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء أو الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ويأتي التشريع الفرعي لتفصيل حكم القانون وتسهيل تنفيذ أحكامه العامة والمجردة لتلائم التطبيق على الحالات الفردية، وللتشريع الفرعي أشكال عديدة وفق النظام القانوني العراقي وهي الأنظمة والتعليمات، الأنظمة الداخلية، إلا أن مصطلح التشريع الفرعي مستخدم على صعيد الفقه فقط وغير متداول على مستوى النصوص القانونية الملزمة. يمامة محمد حسن كشكول، مصدر سابق، ص ص ٥-١٣.

٤- غياب النص الدستوري الصريح الذي تستند إليه مجالس المحافظات بإصدار التشريعات المحلية، فلا يوجد أي نص دستوري يشير صراحة للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات ولو أراد المشرع منح مجالس المحافظات سلطة إصدار القوانين لأشار صراحة لذلك في صلب الدستور^(١).

٥- أيد هذا الاتجاه مجلس الدولة العراقي في رأيه الاستشاري الصادر في (٢٥/١٠/٢٠٠٩) حول الطعن المقدم بخصوص صحة (قانون المولدات ذات النفع العام رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩) الصادر عن مجلس محافظة بابل، إذ جاء في القرار (١- حدد الدستور الأحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها وإصدارها وإن القوانين لا تصدر إلا استناداً لنص دستوري ٢- إن المادة (١٢١) من الدستور خوّلت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإصدار القوانين وفقاً لأحكامه ولم تخول المحافظات غير المنتظمة في إقليم هذه الصلاحية ولم ترد فيه إشارة بأن تصدر المحافظات قوانين ٣- إن القانون لا يكون سنده في الإصدار قانون آخر ولم يسبق أن صدر قانون استناداً لنص في قانون آخر منذ تشكيل الدولة العراقية، ومن ثمّ فإن إقرار هذا الاتجاه هو مخالفة لأحكام الدستور ويتعارض مع ما استقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريعات القوانين)^(٢).

ومن جانبنا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثاني من أن مجالس المحافظات لا يمكن أن تمنح وظيفة تشريع القوانين؛ لأن وظيفتها الأساسية هي وظيفة إدارية ومالية ورقابية بحتة وبصريح نص المادة (١٢٢/أولاً) من دستور ٢٠٠٥ إذ منحها سلطة إدارية ومالية من دون إن يشير إلى سلطة تشريع القوانين، كذلك يفهم من نص المادة أن المشرع العراقي أخذ باللامركزية الإدارية وليس اللامركزية السياسية، وجدير بالذكر إن الاختصاصات الممنوحة لمجالس المحافظات بموجب قانونها، تجعل مجلس المحافظة بغير حاجة إلى إصدار قوانين، فالاختصاصات التي يمارسها جميعها ذات طبيعة إدارية؛ وذلك لأن القوانين توصف بأنها قواعد تصدر لتنظيم أمور سياسية أو

(١) د. رحيم حسين موسى، حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون - جامعة الكوفة، المجلد ١١، العدد ٣، ٢٠١٨، ص ٨٦.

(٢) نقلاً عن: محمود عبد العزيز الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون الجامعة المستنصرية، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠، ص ٢١١.

اقتصادية... الخ، وأما الأعمال التي تقوم بها مجالس المحافظات فتأتي تنفيذاً للقوانين التي تضعها السلطة الاتحادية، الأمر الذي يمكن معه القول بصلاحيه مجالس المحافظات في إصدار قرارات إدارية لتضع تلك القوانين موضع التنفيذ وتسبغ عليها القوة الملزمة، ومن ثمَّ فإن مجالس المحافظات تصدر تشريعات محلية من غير القوانين؛ أي يمكنها أن تصدر القرارات والأوامر والتعليمات فيما يتعلق بالجانب الإداري والمالي، إلا أن ما يواجهها هنا هو نص المادة (١١٥) من الدستور والتي أشارت إلى أولوية قانون المحافظات والأقاليم في حال الخلاف مع القانون الاتحادي، وهذا النص يدل في ظاهره على امتلاك مجالس المحافظات سلطة إصدار قوانين محلية تطبق داخل حدود المحافظة، إلا أنها إشارة غير واضحة لأن المشرع الدستوري لو أراد منح الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات لأوردها ضمن الباب الخاص بها، كما منحها للإقليم، كما أن حكمة التشريع أو غايته أو (روح التشريع) كما يدعوها بعض الفقه تلك الروح التي تُعين في تحديد معنى النص، إذ يفسر التشريع في ضوء الغاية منه، ومن ثمَّ فإن تشريع قانون المحافظات يلزم أن يتم وفق مبادئ نظام اللامركزية الإدارية وبما يخص المصالح المحلية وذلك من عبارة (إدارة شؤونها) الواردة ضمن نص المادة (١٢٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

ونعتقد أن سلطة مجلس النواب في الاعتراض على قرارات مجالس المحافظات قد كشفت عن طبيعة التشريعات التي تملك إصدارها، فاللافت أن منطوق المادة (٢٠) من قانون المحافظات النافذ لم تتحدث عن (قوانين) وإنما تحدثت عن (قرارات)، وهذا التخبط الذي وقع فيه المشرع العراقي في قانون المحافظات من شأنه زعزعة النظام القانوني للهيئات المحلية واستقرارها.

وبالرجوع للأنظمة القانونية للبلدان التي أخذت باللامركزية الإدارية نجد أن المشرع المصري منح المجالس الشعبية في المادة (١٢) من قانون الإدارة المحلية حق إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات التي أناطها إليه^(١)، أما المشرع في فرنسا فقد منح مجلس المحافظة حق اتخاذ القرارات ذات الطابع المحلي البحت^(٢)، من ذلك يتبين أن التشريعات في مصر وفرنسا قد اتفقت على أن ما تصدره الهيئات المحلية من قرارات إدارية مهما اتسع نطاقها فأنها لا تصل إلى مستوى التشريع.

(١) د. عبد الفتاح مراد، التعليق على قانون الإدارة المحلية، شركة بهاء للبرامجيات، الإسكندرية، ب. س، ص ٢٩.
(٢) د. مصطفى الجندي، الحكم المحلي والديمقراطية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٧، ص ١٢٣.

ولما كان تعديل النص الدستوري لا يمكن إلا باتباع إجراءات منصوص عليها في الدستور تختلف عن تلك الإجراءات الواجب اتباعها لتعديل القوانين العادية، لذا فإن إضافة اختصاص آخر لاختصاصات مجلس المحافظة المنصوص عليها في دستور ٢٠٠٥ يعد تعديلاً للنص الدستوري، وذلك نتيجة لمبدأ سمو الدستور وعلوه على جميع التشريعات في الدولة، ومن ثمَّ لا يمكن لقانون المحافظات أن يضيف اختصاصاً آخر للاختصاصات المحددة في الدستور، وهذه مخالفة دستورية، ونعتقد أن إضافة الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات قد جاء تلبية لدوافع سياسية تروم تحقيق التوازن بين الأقاليم والمحافظات، وذلك نظراً للخلافات الحادة مع إقليم كردستان والظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلد، لذلك لجأ المشرع إلى مساواة المحافظات مع الأقاليم.

وإذا سلّمنا بصحة ما ذهب إليه القائلون بإمكانية مجالس المحافظات تشريع قوانين محلية، فهل يمرّ التشريع المحلي بجميع مراحل تشريع القوانين؟ وما الجهة التي يحق لها اقتراح القوانين؟ وكيف يتم مناقشة مواده؟ وما الجهة التي تتولى التصديق على القانون ومن ثم اقراره؟ كل هذه التساؤلات لم يتم الإجابة عنها من المشرع في قانون المحافظات، إذ قصر القانون عملية التشريع على مرحلة إصدار القانون ونشره^(١)، ولم يبيّن آلية سن التشريعات، وهذا يعني أن القانون قد خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق عملية إصدار التشريع المحلي.

لكن بالعودة إلى الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات نجد أن مراحل عملية التشريع المحلي تتمثل بالآتي:

١- **اقتراح القوانين:** اختلفت الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات بشأن الجهة المختصة بتقديم مقترح التشريع، إذ أناط النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة حق تقديم مقترحات التشريعات من (المحافظ، خمسة أعضاء من مجلس المحافظة، اللجان الدائمة المختصة، مجالس الأفضية والنواحي ذات العلاقة بموضوع التشريع، منظمات المجتمع المدني والنقابات والاتحادات العامة والأحزاب السياسية والشركات العاملة في المحافظة) على أن يقدم المقترح لرئاسة مجلس المحافظة

(١) نصت المادة (٧-٣) ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على (إصدار التشريعات المحلية ...).

حصراً^(١)، في حين نجد أن النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية حصر الجهات المختصة بتقديم مشروعات التشريعات بالمحافظ أو إحدى لجان المجلس أو أحد أعضاء مجلس المحافظة^(٢)، أما بالنسبة لمجلس محافظة كربلاء فقد ميز في هذا الصدد بين مشروع التشريع ومقترح التشريع، إذ يقدم الأول من المحافظ (السلطة التنفيذية) إلى رئيس مجلس المحافظة، أما الثاني فيقدم من رئيس مجلس المحافظة أو نائبه أو أي من أعضاء المجلس المذكور أو أي لجنة داخل المجلس (السلطة التشريعية)^(٣)، ونحن نؤيد ما ذهب إليه مجلس محافظة كربلاء، لأن مشروع التشريع يقدم من السلطة التنفيذية، ولأن مقترح التشريع يقدم من قبل السلطة التشريعية، وهذا ما ذهب إليه دستور العراق لسنة ٢٠٠٥^(٤)، ورأي المحكمة الاتحادية^(٥).

٢- مناقشة مشروع القانون: تشير بعض الأنظمة الداخلية إلى أن مناقشة مشروعات التشريعات المحلية، تبدأ في المجلس بأن يتلو رئيس المجلس تقرير اللجنة المختصة، وما تضمنه من آراء في الجلسة المخصصة للمناقشة، وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على موضوع الاقتراح وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع^(٦)، ثم ينتقل المجلس بعد الموافقة على الاقتراح إلى مناقشة مواده بالتتابع بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم يؤخذ الرأي على الاقتراح في مجموعة بعد اكتمال تلاوة مواده كاملة^(٧)، وتتم قراءة المشروع قراءتين، الأولى من اللجنة المختصة ويعرض للنقاش العام لإبداء

(١) المادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة ٢٠١٣.
(٢) المادة (٤٧- أوالا- ج) من النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية لسنة ٢٠١٣، المنشور على الموقع الإلكتروني للمجلس، على الرابط <http://dewaniapc.gov.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/٢٦.

(٣) المادة (٩٠- أوالا- ثالثاً) والمادة (٩١- أوالا) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء لسنة ٢٠١٣.
(٤) إذ نصت المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو إحدى لجانته المختصة)

(٥) قرار المحكمة الاتحادية المرقم ٤٣/اتحادية/٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2010/43_fed_2010.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/٢٩.

(٦) المادة (٩٦) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء لسنة ٢٠١٣، والمادة (٣٧) من النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة ٢٠١٣.

(٧) المادة (٩٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء لسنة ٢٠١٣، والمادة (٣٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة ٢٠١٣.

الملاحظات من الأعضاء، وتتم القراءة الثانية لمشروع القانون خلال سبعة أيام من تاريخ القراءة الأولى، ويتم التصويت عليه في القراءة الثانية^(١).

٣- **إقرار التشريع المحلي ونفاذه:** القاعدة العامة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إن الأغلبية المطلوبة للتصويت على القرارات داخل مجلس المحافظة هي الأغلبية البسيطة، وتتحقق الأغلبية المذكورة بنصف عدد الأعضاء مضافاً إليها عضو واحد من الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب^(٢)، هذا ما يتعلق بإقرار التشريع المحلي.

وأما عن نفاذ التشريع المحلي فيكون بعد توقيع رئيس مجلس المحافظة، ولكي يصبح ملزماً لا بد من نشره في الجريدة الرسمية للمحافظة^(٣).

بناءً على ما تقدم نجد أن هناك خطأً واضحاً بين الجهة المشرعة والجهة المصدرة للتشريع المحلي، إذ حصرها المشرع بمجلس المحافظة، في حين كان من الأفضل أن يُعطى اختصاص الإصدار للمحافظ كونه رئيس الهيئة التنفيذية في المحافظة.

أما بشأن القيود التي ترد على اختصاص مجالس المحافظات بإصدار التشريعات المحلية فيمكن أن نقسمها على قسمين وهي كالآتي:

أولاً: القيود العامة: وهي القيود التي نص عليها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، ونظراً لورود النص بصورة مطلقة، لذا فإن هذه القيود تنسحب للتشريع المحلي ويلزم التقيد بها عند إصدار التشريعات المحلية؛ وذلك وفقاً لقاعدة (المطلق يجري على إطلاقه)، وهذه القيود هي:

١- **عدم التعارض مع الدستور:** يعد الدستور القانون الأعلى والأعلى في النظام القانوني، وقد نص دستور ٢٠٠٥ على مبدأ سمو النصوص الدستورية في المادة (١٣/أولاً) إذ جاء فيها (يعد هذا الدستور القانون الأعلى والأعلى في العراق ويكون ملزماً في أنحاءه كافة وبدون استثناء) ثم نص في المادة نفسها على قيد عدم

(١) المادة (٩٧) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء، والمادة (٣٩) من النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة (١٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

(٣) المادة (٧-٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

التعارض مع نصوصه كونه القانون الأسمى^(١)، كذلك نص على هذا القيد في قانون المحافظات النافذ، إذ نصت المادة (٧/ثالثاً) على (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية... وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

٢- **عدم التعارض مع القانون الاتحادي:** إذ يعد القانون الاتحادي صادراً من أعلى سلطة تشريعية في البلاد، ومن ثمَّ يعدُّ أسمى القواعد القانونية بعد الدستور والذي يلزم على مجالس المحافظات أن تحترم ما يوجد من قواعد قانونية نافذة في القوانين الاتحادية، وقد كرَّس المشرِّع في قانون المحافظات هذا القيد عندما نصَّ في المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات على اختصاص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية شرط عدم تعارضها مع القانون الاتحادي، وإن غاية المشرِّع من وضعه لهذا القيد هو الحفاظ على وحدة النظام القانوني في البلاد، ومن ثمَّ تكوين كتلة قانونية متجانسة ومنسجمة يكمل بعضها البعض.

٣- **عدم التعارض مع دين الدولة الرسمي:** يعد الدين طابعاً عاماً للحضارة في كثير من الدول والشعوب، فضلاً عن ذلك فإنه بمثابة المرجع الأعلى للمشرِّع عند قيامه بممارسة اختصاصه التشريعي، إذ إن علوية الدستور مهما بلغت فليس بعلوية الدين المعتمد في الدولة، وجاء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ليكرِّس هذا القيد بشكل أكثر وضوحاً وذلك وفقاً للبند (أولاً) من المادة (٢) والذي نص على أن (الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدرٌ أساس للتشريع) بعد ذلك جاءت الفقرة (أ) من البند نفسه لتؤكد مدى وضوح الدستور بهذا الشأن مشيرةً بالقول إلى أنه (لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام)^(٢) وبناءً على ما تقدم، فإنه لا يجوز ممارسة الاختصاص التشريعي، ومن ثم سن القوانين بشكل يتعارض مع دين الدولة الرسمي طالما إن الدستور أوجب التقيد به وعدم الخروج عنه، فهذا القيد إذا ما خالفه التشريع المحلي يجعل التشريع معيباً يعيب عدم الدستورية مع إمكانية الطعن فيه أمام الجهة المناط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

(١) إذ نصت المادة (١٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه)

(٢) وليد حسن حميد الزبيدي، الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ٨٧-٨٨.

٤- **عدم التعارض مع مبادئ الديمقراطية:** نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على هذا القيد، وذلك على وفق المادة (٢/أولاً/ب) إذ نصّت على "لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية" وإن هذا القيد ما هو إلا تجسيد لإرادة اتجاه معين في لجنة إعداد الدستور كان قد أبدى اعتراضه على القيد الأول وهو عدم جواز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام متصوراً أن التنظيم الدستوري لدور الإسلام في مجال التشريع قد يقيد حقوق الأفراد وحرّياتهم^(١)، ولذا جاء إيراد هذا القيد في صلب الدستور خالياً من حيث المضمون؛ وذلك لأن معنى الديمقراطية متحقق في دستور ٢٠٠٥ من دون الحاجة إلى القيد المذكور، فالمادة الأولى من الدستور وصفت نظام الحكم بأنه ديمقراطي كما أن الدستور تبني الديمقراطية النيابية والديمقراطية شبه المباشرة في مجمل أحكامه بشكل واضح وجلي^(٢).

٥- **عدم التعارض مع الحقوق والحريات:** نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على هذا القيد في المادة (٢/أولاً/ج) منه إذ جاء فيها "لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور" ومن ثمّ يفهم من هذا النص أنه لا يجوز سن قانون سواء كان اتحادياً أم محلياً يتعارض مع مضمون الحقوق والحريات الواردة في الدستور وذلك بتقيدها أو تقيدها من مضمونها.

ثانياً: القيود الخاصة: وهي القيود التي أشار إليها المشرّع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في أكثر من مادة، ويمكن القول بشأنها بأنها قيود تهدف إلى ضمان عدم تجاوز التشريع المحلي الصادر من مجالس المحافظات الحدود المرسومة في القانون، وهذه القيود هي:

١- **القيد المكاني:** إذا كان اختصاص السلطات المركزية يمتد إلى جميع أراضي الدولة فإن اختصاص السلطات المحلية ينحصر في نطاق الحدود الجغرافية للمحافظة^(٣)، وبمقتضى هذا القيد يتعين إلا يتجاوز تطبيق التشريع المحلي الحدود المكانية للمحافظة، كما لا تتعدى آثاره القانونية هذا النطاق، وعليه فإن المحافظة تمارس اختصاصها التشريعي داخل الحدود الإدارية للمحافظة، وهذا ما بيّنته المادة (١٢٢)

(١) محاضر أعمال لجنة إعداد دستور العراق لسنة (٢٠٠٥)، ص ٢٤٦.

(٢) د. حيدر حسين الكريطي، التنظيم الدستوري لمكانة الشريعة الإسلامية في النظام القانوني، بحث منشور في مجلة الدراسات الإنسانية، جامعة الكفيل، العدد ٧، ٢٠١٦، ص ٢٢.

(٣) أبو بكر احمد عثمان النعيمي، حدود سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص ٨٥.

من دستور ٢٠٠٥، وكذلك المادة (١/ثانياً) والمادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات النافذ، ومن ثمَّ في حال صدور تشريع يتجاوز حدود الوحدة الإدارية يمكن الطعن به أمام محكمة القضاء الإداري بعدم الاختصاص المكاني، والواقع إن مثل هذا العيب نادر الحدوث في الواقع العملي، نظراً لأن الحدود الجغرافية تكون دائماً على درجة كافية من الوضوح ما يجعل اختصاص المحافظة المكاني واضحاً لدرجة لا يسمح معها بالتداخل والتضارب^(١)، إلا أن ذلك لا يعني أن مثل هذا التجاوز مستبعد الحدوث في الواقع العلمي.

٢- **القيود الزماني:** نصَّت العديد من الدساتير ومنها الدستور العراقي على مبدأ "عدم رجعية القوانين على الماضي" إذ نصت المادة (١٩/تاسعاً) منه على "ليس للقوانين أثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك ولا يشمل هذا الاستبعاد قوانين الضرائب والرسوم" ومن ثمَّ فإن هذا النص ينسحب لأي قانون يصدر سواء كان اتحادياً أم محلياً مع مراعاة القيد المفروض في المادة السالفة الذكر.

٣- **القيود الموضوعي:** يتصل هذا القيد بموضوع التشريع ومادته، وتحديد الأعمال التي أناطها الدستور والقانون بالسلطة التي عهد إليها بمزاولةها، ويتمثل هذا القيد في الفسحة التي تدور في نطاقها التشريعات المحلية، وعلى هذا الأساس يعني العنصر الموضوعي في الاختصاص التشريعي أن يعهد لسلطة التشريع القيام بممارسة اختصاصها التشريعي في المجالات التي أسندها إليها الدستور، من دون أن تتجاوز غيرها، وإلا كان التشريع مخالفاً للدستور ومشوباً بعيب أصاب العنصر الموضوعي في الاختصاص، وهو عيب عدم الاختصاص الموضوعي، وهو يعد أهم صور عدم الاختصاص^(٢)، ويتمثل هذا القيد في مجال الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في حصر سلطاتها التشريعية في الموضوعات التي تدخل في نطاق اختصاصاتها، ويمكن أن نستنتج هذا القيد من نص المادة (١٢٢) من دستور (٢٠٠٥)، كذلك نص المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات النافذ، إذ يفهم من هذه المواد أن اختصاص مجالس المحافظات التشريعية يلزم أن لا يتعدى الجوانب الإدارية والمالية، ومن ثمَّ لا يجوز لمجالس المحافظات إصدار تشريعات تُنظِّم مواضيع تتعلق بالمسائل الجزائية والمدنية كون التشريع الجزائي محكوماً بمبدأ

(١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٦٧٨.
 (٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٥٧.

الشرعية الجزائية، وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن بعض مجالس المحافظات وقعت في خلط في هذا المجال، إذ أصدر مجلس محافظة النجف الأشرف قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١١ وهو قانون حماية وتحسين البيئة فيما يتعلق بالمخلفات الخطرة، وعلى الرغم من كون اختصاص رسم السياسة البيئية وحماية البيئة من الاختصاصات المشتركة، إلا أن التشريع تضمن جانباً جزائياً يفرضه تدابير احترازية وغرامات مالية^(١)، ومن ثم تكون المحكمة إزاء هذه القوانين أمام تعدد في التشريعات وهي ملزمة بتطبيق القانون الأعلى درجة، مع الإشارة إلى أن هناك قانوناً اتحادياً لحماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩^(٢)، كذلك الحال بالنسبة للتشريعات المحلية المتعلقة بالمسائل المدنية فلا يجوز لمجالس المحافظات إصدار تشريعات محلية في مثل هذا النوع من التشريعات كونها خارج اختصاصها الموضوعي.

في ضوء ما سبق يمكن القول: إن الاختصاص التشريعي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، هو اختصاص مقيد ومحدود، كما أنه في الوقت نفسه اختصاص غير واضح، أما كونه اختصاصاً محدوداً؛ فذلك لأنه لا يمنح لمجالس المحافظات إلا سلطة تشريعية في بعض الموضوعات على سبيل الحصر، وحتى بالنسبة لهذه الموضوعات فإن سلطته التشريعية مقيدة بمجموعة من القيود الخاصة والعامة والتي من شأنها أن تقيد هذه السلطة.

وفي ضوء الاختصاص التشريعي الذي منحه المشرع لمجالس المحافظات أصدر مجلس محافظة بابل قانون الحراس الليليين رقم (٧٠) لسنة ٢٠١١^(٣)، كما أصدر مجلس محافظة كربلاء قانون رسم الخدمة (٣١) لسنة ٢٠١٠^(٤).

(١) نص المادة (١٢) من قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١١ الصادر عن مجلس محافظة النجف الأشرف المنشور في مجلة الوقائع النجفية، بالعدد ٩.

(٢) نشر في مجلة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٢) بتاريخ ٢٥/١/٢٠١٠.

(٣) منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي على الرابط www.iraq.lg.law.org، تاريخ الزيارة ٢٣/٩/٢٠٢١.

(٤) منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي على الرابط www.iraq.lg.law.org، تاريخ الزيارة ٢٥/٩/٢٠٢١.

الفرع الثاني

طبيعة العلاقة بين التشريع الاتحادي والتشريع المحلي

إن التشريعات التي تصدر من مجالس المحافظات لا تكون بمعزل عن وحدة النظام القانوني في البلد - مثلها مثل التشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية في الإقليم - فلا بد من أن تكون هناك علاقة بينها وبين التشريعات الاتحادية سواء أكانت تلك العلاقة (علوية) وتعني تدرج القواعد القانونية فتتبع القاعدة الأدنى القاعدة الأعلى منها، أو كانت تكاملية أي تتكامل تلك التشريعات فيما بينها لِتُكوِّن وحدة النظام القانوني في البلد^(١)، لذا فإن حدود العلاقة بين التشريع الاتحادي والتشريع المحلي يحكمه مبدأان هما، مبدأً علوية القانون الاتحادي ومبدأً تكاملية القانون، وهو ما سنتناوله فيما يأتي:

أولاً: مبدأً علوية القانون الاتحادي

يقصد بهذا المبدأ أن القواعد القانونية متدرجة في القوة والالزامية، فالقاعدة الأعلى تتبعها القاعدة الأدنى منها في المرتبة، بما يضمن حل مشكلة التعارض بين هذه القواعد من خلال المفاضلة بينها، ويحدد العلاقة بين التشريعات الأعلى والتشريعات الأدنى، وهذا يعني أن التشريعات المكونة للنظام القانوني للدولة ليست على درجة واحدة من القوة، وإنما هناك تشريعات تعلو على تشريعات أخرى، ومن ثمَّ يجب على كل سلطة تشريعية سواء أكانت اتحادية أم محلية، أن تراعي أحكام التشريعات الأعلى منها في المرتبة القانونية^(٢).

ومما هو ثابت لدى الفقه الدستوري إن التشريعات التي يُقرُّها البرلمان الاتحادي تسري على الولايات الأعضاء في الاتحاد جميعها من دون الحاجة إلى تصديق حكومة هذه الولايات أو الأقاليم في إقرار يصدر منها، بل تكون التشريعات الاتحادية ذات قوة تنفيذية ومباشرة على أعضاء الاتحاد، ومن ثمَّ فلا مناص من وقوع تداخل في

(١) أمير عبدالله احمد محمود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة تكريت، ٢٠١١، ص ٥٠.

(٢) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط ١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٢٨. وكذلك ينظر: د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٠٩.

الاختصاصات التشريعية بين السلطة التشريعية الاتحادية والهيئات التشريعية في الأقاليم والوحدات المحلية في الدولة^(١).

ويأتي بعد القواعد الدستورية القواعد التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية وبعدها تأتي التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات وفقاً لما أوضحناه سابقاً، إذ يجب ألا تتعارض التشريعات المحلية مع الدستور والقوانين الاتحادية، وبذلك تكون العلوية للدستور والقوانين الاتحادية على التشريعات المحلية فيما يتعلق بالاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية^(٢)، واستناداً لما تقدم يلزم أن يكون هناك اطلاع كافٍ من أعضاء مجالس المحافظات على التشريعات التي تصدر من السلطة التشريعية الاتحادية، ومن ثمّ الوصول إلى التوافق بين التشريعات الاتحادية والمحلية حتى تكون محصنة من الإلغاء أو الطعن بعدم دستوريتها.

غير أن الدستور العراقي قد شدّت قواعده عمّا اعتادت عليه كل دساتير العالم وقفز على المبادئ الدستورية المتعارف عليها، إذ منح القاعدة القانونية الأدنى قوة قانونية تجعلها أعلى من القاعدة القانونية الأعلى وسيكون لها الأولوية في حالة وجود اختلاف أو تعارض بين القاعدتين، إذ نصت المادة (١١٥) منه على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما) إن مدخل هذه المادة يمكن أن يكون صحيحاً ومقبولاً عندما نص على أن كل ما لا يدخل في الاختصاصات الحصرية للمركز يعد من اختصاص الإقليم أو المحافظات، إلا أن هذا المدخل استعمل غطاءً لإخفاء حقيقة ما ورد في السطر الأخير من هذه المادة الذي شرع لمبدأ خطير جداً قد يؤدي إلى سلب اختصاصات السلطة الاتحادية (المركزية)، فهو يشرع لمبدأ أولوية تطبيق قانون الإقليم أو المحافظة

(١) عادل حنين عبدالله، تنازع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، رسالة ماجستير، كلية القانون - الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤، ص ١٠٣.

(٢) حسن العكيلي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد ٤، ٢٠٠٩، ص ١٥٤.

في حالة الاختلاف مع القوانين الاتحادية^(١)، إذ جعل الأولوية في التطبيق في حال الخلاف بين القانون الاتحادي وقانون المحافظات لصالح قانون المحافظات (فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة)^(٢)، فكان الأجدر بالمشروع أن يجعل الأولوية في حال الخلاف للقانون الاتحادي احتراماً لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية، فالقاعدة الأدنى ينبغي ألا تتناقض القاعدة الأعلى مرتبة^(٣)، إذ أن الدستور العراقي أعطى القاعدة القانونية الأدنى قوة قانونية تجعلها تعلق على القاعدة القانونية الأعلى من حيث إن لها الأولوية بالتطبيق، ونعتقد أن نص المادة (١١٥) من الدستور يدعو صراحة لنسف مبدأ التدرج القانوني، ومن ذلك ندعو المشروع العراقي إلى تعديل الدستور، وجعل الأولوية في التطبيق في حال الخلاف بين القانون الاتحادي وقوانين الأقاليم والمحافظات لصالح القانون الاتحادي؛ وذلك تسليماً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية.

ولتقريب الصورة أكثر لا يجوز لمجلس محافظة كربلاء مثلاً إصدار تشريع محلي يفرض عقوبات على فئة من الناس تتعلق بمسائل جزائية؛ وذلك لأن هذا الأمر يعد إخلالاً لمبدأ الشرعية الجزائية والتي تضمنتها أغلب الدساتير، ومنها الدستور العراقي في المادة (١٩/ثانياً) منه، وتطبيقاً لهذا المبدأ أصدر مجلس محافظة كربلاء (قانون

(١) د. رياض عبد عيسى، تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الأقاليم والمحافظات، مقال منشور في الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى، على الرابط <https://hjc.iq/view.2375> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/٢٨.

(٢) وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في مجال ردها على الاستفسار الذي قدمه مجلس محافظة بابل/اللجنة القانونية، بكتابه المرقم ٣١٣ في ٢٠٠٩/١/١٨ عن المقصود (في حالة الخلاف) الواردة في المادة (١١٥)، هل القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة أو مجلس الإقليم يعد معدلاً أو لاغياً للقوانين الاتحادية التي تخالفه؟ فأجابت المحكمة الاتحادية عن الاستيضاح بقولها (من استقرأ نص المادة (١١٥) من الدستور نجد أن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مخالفاً للدستور، وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٦/اتحادية/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٢/٤ المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2009/6_fed_2009.pdf ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/٣١، ويعتبر قرار المحكمة المذكور من القرارات الغامضة، إذ كيف ستقدم قوانين الأقاليم والمحافظات على القوانين الاتحادية في الاختصاصات المشتركة وفي الوقت نفسه تعتبرها غير معدلة أو لاغية للتشريعات الاتحادية، كما إن إجابة المحكمة عن الاستفسار كانت بدون حثيات أي لم تبين المواد التي استندت إليها في بيان حكمها لكي يتسنى فهم المقصود من القرار.

(٣) أمير عبدالله أحمد محمود، مصدر سابق، ص ٥٢.

قدسية كربلاء) سنة ٢٠١٢ والذي تم تفعيله في سنة ٢٠١٨، إذ جاء متوافقاً مع القانون الاتحادي وهو قانون العقوبات العراقي^(١).

ومن التطبيقات القضائية المجسدة لهذا المبدأ القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا الذي جاء فيه (إلغاء القرار الصادر من مجلس محافظة ميسان المرقم (٨٤) في ٢٠١٢/١١/١٢ لمخالفته أحكام الدستور وقد تضمن القرار المذكور فرض رسم قدره (٥٠٠٠) خمسة الاف دينار عن كل جواز يصدر من مديرية جوازات محافظة ميسان لذا قررت المحكمة إلغاء القرار، كونه مخالفاً لأحكام الدستور ولوجود قانون اتحادي وهو قانون الجوازات، إذ يقرر بموجبه فرض رسم محدد على كل جواز يصدر من مديرية الجوازات في أنحاء العراق كافة، لذا فإن قرار مجلس محافظة ميسان عدل مبلغ الرسم الوارد فيه بدون تشريع اتحادي...)^(٢).

ثانياً: مبدأ تكاملية القانون

في البدء يمكن القول إن التكامل في التشريعات، أصبح من سمات العصر المميّزة، وإن مهمة بناء دولة المؤسسات تكون أكثر صعوبة، وربما مستحيلة، من دون إيجاد القاعدة المتينة من التشريعات المتجانسة المنسجمة مع بعضها البعض^(٣)، لذا فإن التشريعات التي تصدر من مجالس المحافظات لا يمكن العمل بها بمعزل عن القوانين الاتحادية لكونهما وحدة متكاملة في النظام القانوني في داخل البلد - وإلا كان الانحراف عن تكاملية النظام القانوني في البلد هو السائد - والأمر الذي لا خلاف فيه هو أسبقية التشريعات الاتحادية على التشريعات المحلية، وأكثر النصوص دلالة على هذا الأمر هو المادة (١٣) من الدستور بفقرتيها الأولى والثانية، والتي تقضي بسمو الدستور وعلوه على ما سواه من القواعد القانونية الأخرى، وهنا يتعين على مجالس المحافظات وهي بصدد ممارستها لإصدار تشريعات محلية أن تستند إلى أيّ من تلك القواعد القانونية ذات الصلة المترتبة، حتى يكون عملها هذا جديراً بالطاعة والاحترام من المؤسسات الحكومية وأفراد الشعب في داخل حدود المحافظة، هذا من جهة، ومن جهة

(١) المواد (٤٠٤/٤٠٣/٣٨٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٢/اتحادية/اعلام/٢٠١٣) بتاريخ ٢٠١٤/٧/٨ المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية على الرابط

https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2013/82_fed_2013.pdf، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٩/٦.

(٣) د. فلاح إسماعيل حاجم، تكامل النظام القانوني في الدولة الفيدرالية نظرة قانونية، مقال منشور على موقع شبكة النبا المعلوماتية، على الرابط <https://annabaa.org/nbanews/68/262.htm>، تاريخ الزيارة

أخرى فإن التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات لا ترقى إلى مستوى القانون المشرع من السلطة التشريعية الاتحادية، إذ إن التشريعات المحلية لا يتأتى لها إلا أن تكون مفسرة للدستور والتشريعات الاتحادية ومسهلة لإدارة الشؤون المحلية بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور والقوانين الاتحادية مع مراعاة أحكام المادة (١١٥) من الدستور^(١).

ومن ثمَّ فإن عدم تكامل المنظومة التشريعية أمر بالغ الأهمية في الدول التي تأخذ بالنظام الفيدرالي الاتحادي؛ لأن تكوين المنظومة التشريعية الموحدة من أبرز الصعوبات التي تواجهها المجتمعات التعددية، ومن ثمَّ فإن أبرز الحلول الواجب اتخاذها لإعداد الآليات المطلوبة لإكمال المنظومة القانونية تبدأ بتشكيل هيئة قانونية للتنسيق بين الوحدات الاتحادية والسلطات التشريعية الاتحادية^(٢).

من كل ما تقدم فإن التشريعات المحلية لا يمكن تنفيذها بمعزل عن القوانين الاتحادية، إذ يجب أن تتكامل كي يمكن تنفيذها وتطبيقها، فلو أن مجلس المحافظة أصدر قراراً بخصوص تنظيم عمل جانب معين من جوانب الحياة في قطاع معين وامتنع الأفراد عن تنفيذ القرار فإن تكاملية القوانين والقواعد العامة تقضي بالرجوع إلى القوانين الاتحادية لغرض تفعيلها وتطبيقها من أجل محاسبة الأشخاص الذين يمتنعون عن تنفيذ القرار^(٣)، فمثلاً لو أن مجلس محافظة بابل أصدر تعليمات لفتح مقاهي الانترنت بالحصول على إجازة مسبقة من جهة ما، وتمت مخالفة التعليمات من مواطني المحافظة، يمكن هنا الرجوع إلى القوانين الاتحادية التي تحاسب المخالفين لتطبيقها بحق المخالف^(٤).

(١) أمير عبدالله أحمد محمود، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٢) بدرخان حسن بانيماراني، مصدر سابق، ص ١٥٦.

(٣) حيدر رسول محسن الكعبي، العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق، رسالة ماجستير، قسم القانون- معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٥، ص ٤١.

(٤) إذ يتم الرجوع الى المادة ٢٤٠ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ لتطبيقها على المخالف كونه خالف أمراً صادراً من سلطة مختصة.

المطلب الثاني

التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في المجال المالي

يحظى الجانب المالي للوحدات الإدارية المحلية (مجالس المحافظات) بأهمية بالغة في مجال العلوم الإدارية، إذ يعد مقياساً للتعرف على مدى نجاح أو إخفاق اللامركزية الإدارية؛ لذلك اتجهت الدول إلى التوسع في توزيع الاختصاصات المالية، فأعطت الأولوية في الاهتمام بالنظام المالي للمحليات هو الطريق الأمثل لتحقيق التنمية المستقبلية^(١).

وفي مجال الحديث عن العلاقة بين مجلس النواب العراقي ومجالس المحافظات في المجالات المالية، وبعد مراجعة نصوص الدستور والقوانين ذات العلاقة، يمكن القول إن التعاون في المجال المالي يظهر في جانبين: الأول في مجال الموازنة، أما الجانب الثاني فيظهر في الضرائب والرسوم، لذا سنتناول ذلك في فرعين، نكرس الأول للحديث عن العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال الموازنة المحلية، أما الثاني فسنتناول فيه علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات في مجال الضرائب والرسوم.

الفرع الأول

العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال الموازنة المحلية

يقصد بالموازنة بشكل عام " خارطة طريق منظمة ومتناسقة ومفصلة ضمن أبواب، تقضي إلى تحقيق أهداف واستراتيجيات لتوجيهها نحو المستقبل سنة في المعتاد، وتكون قائمة على نتائج متوقعة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة خلال السنة المالية القادمة"^(٢).

هذا ما يتعلق بالموازنة بشكل عام، أما الموازنة المحلية فتعني "خطة مالية تصدر بقانون تقدر فيها النفقات العامة والإيرادات العامة للمحافظة خلال فترة زمنية قادمة

(١) فاطمة مرزوق السعيد، الإدارة المحلية اللامركزية في المغرب، ط١، الدار البيضاء الجديدة، ٢٠٠٣، ص٢٣٧.

(٢) د. عدنان حسين الخياط وآخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، ج١، ط١، دار الأيام، عمان، ٢٠١٦، ص٢٦.

غالباً ما تكون سنة، وهي وسيلة لتغطية السياسات المالية للمحافظة أو أنها مؤشر لبرنامج الحكومة المحلية المالي"^(١).

ويعد تنظيم الجانب المالي من المسائل المهمة في مجال بيان حدود العلاقة بين الوحدات المكونة للدولة الاتحادية ومجلس النواب استناداً إلى قاعدة (سيادة القانون في الشؤون المالية)، ولكون مجلس النواب هو المجلس المختص بتشريع القوانين المالية الاتحادية، ولكون الوحدات الإدارية الإقليمية تتمتع بالاستقلال في ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها، وهذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه من دون وجود استقلال مالي لتلك المجالس بما يمكنها من استخدام هذه المكنة وصولاً لإشباع حاجات الأفراد ضمن الحدود الإدارية لتلك الوحدات المحلية"^(٢).

وهذا التنظيم المالي للوحدات الإدارية المحلية يطلق عليه باللامركزية المالية"^(٣) الذي عدّه البنك الدولي في أحدث تصنيف قدّمه أحد أنواع اللامركزية بالإضافة إلى الأنواع الأخرى للامركزية"^(٤)، وقد أخذ المشرّع العراقي بالنظام اللامركزي المالي في المادة (١٢٢) من دستور ٢٠٠٥.

وقد نصّ قانون المحافظات النافذ في المادة (٧/خامساً) في مجال بيانها لاختصاصات مجلس المحافظة على (١- إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة ٢- المصادقة على مشروع الموازنة المحلية المحال إليها من المحافظ وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية) وقد نصّت المادة (٣١) من القانون نفسه على (يمارس المحافظ الصلاحيات

(١) جين ياسر حسين، موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة ذي قار، ٢٠١٦، ص ١٣.

(٢) حيدر رسول محسن الكعبي، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٣) فقد عرفت اللامركزية المالية بأنها "تحويل الهيئات المحلية المنتخبة بعض مسؤوليات الإنفاق، وبعض صلاحيات تعبئة الإيرادات المحلية لتمويل الأنشطة التي تقوم بها، بما يكفل لهذه الهيئات المحلية الاستقلالية في صنع قراراتها المالية" ينظر: د. محمد فاضل نعمة اليساري، اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق في ظل تخصيصات الموازنة العامة للدولة، بحث منشور في مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، جامعة بابل، المجلد ٩، العدد ٣، ٢٠١٧، ص ٢٥٥.

(٤) د. علي هادي الشكرابي وآخرون، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية، بحث منشور في مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون- جامعة بابل، المجلد ٥، العدد ٢، السنة الخامسة، ٢٠١٣، ص ١٤٤.

الآتية: أولاً:- إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها إلى مجلس المحافظة).

وفي ضوء النصوص المذكورة في الأعلى نجد أن العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات واضحة في سياق إعداد الموازنة المحلية، بحسب مراحلها التي سنتعرض لها بشيء من الإيجاز لبيان تلك العلاقة:

أولاً: مرحلة الإعداد:- من الطبيعي أن تختص السلطة التنفيذية في المحافظة بإعداد الموازنة، فهي التي تقوم بإجراء التقديرات لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، فلا يجوز أن يتولّى غيرها إعداد برنامج الموازنة لها، إذ لا يصح أن تكون الحكومة مسؤولة عن برنامج غيرها، فهي التي يجب أن تتولى إعداد برنامجها وأن تتولى تنفيذه حتى تكون مسؤولة عنه^(١)، علماً أن قانون المحافظات النافذ لم يحدد المدة التي يتم فيها إعداد مشروع الموازنة.

ثانياً: مرحلة الإقرار والتصديق:- بعد قيام السلطة التنفيذية في المحافظة بإعداد مشروع الموازنة المحلية، يعرض المحافظ المشروع على مجلس المحافظة^(٢) ليتم مناقشته، وذلك بقراءته قراءتين بجلستين منفصلتين والمصادقة عليه، وبإمكانه أن يقوم بإجراء المناقشة بين أبواب الموازنة^(٣)، ولمجلس المحافظة أن يعد الموازنة الخاصة به ويدرجها ضمن الموازنة العامة للمحافظة^(٤)، وبعد أن يتم الموافقة عليها (بالأغلبية المطلقة) لعدد أعضاء مجلس المحافظة، تُرَفَع إلى وزارة المالية^(٥) التي تقوم بتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية ثم يقوم مجلس الوزراء بدراسة الموازنة العامة الاتحادية وإحالتها إلى مجلس النواب من أجل تصديقها.

وبناءً على ما تقدم يتبين أن هناك تعاوناً بين مجلس النواب والمحافظات في مجال الموازنة المحلية، إذ إن مصادقة مجلس المحافظة على الموازنة المحلية غير نهائية، بل

(^١)Julien laferriers etmarcel waline, traite elementaire de science et de legislation financieres ladj, 1952 ,p110.

(^٢) المادة (٣١- أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.
(^٣) المادة (٧- خامساً-٢- ب) من قانون التعديل الثالث رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(^٤) المادة (٧- خامساً-١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

(^٥) المادة (٧- خامساً-٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

تحتاج إلى موافقة وزارة المالية بالنسبة للموازنة التشغيلية^(١) وموافقة وزارة التخطيط بالنسبة للموازنة الاستثمارية^(٢) ثم بعد ذلك مصادقة مجلس الوزراء، وصولاً إلى إصدار قانون الموازنة من مجلس النواب^(٣).

وطالما أن السلطة التشريعية هي التي تصادق على مشروع الموازنة، فمن حقها أن تبدي ملاحظاتها على جانبي مشروع الموازنة وأبوابها كافة، وأن تطلب إجراء التعديلات التي تراها ضرورية على تقديرات الموازنة بالزيادة أو النقصان وفي حال غياب هذه الحقوق، يصبح اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الموازنة أمراً غير ذي معنى، ولاسيما أن لها اقتراح زيادة النفقات أو إحداث نفقات جديدة أو تخفيض المصروفات، وللمجلس إلغاء أو تخفيض الاعتمادات في مشروع الموازنة، كما يجوز له مناقلة الاعتمادات من مادة إلى مادة أو من فصل إلى فصل أو من قسم إلى قسم أو من باب إلى باب على وفق القانون^(٤).

وتعد الإجازة أو التصديق لمشروع الموازنة شرطاً أساسياً لنفاذها، إذ يصبح المشروع بهذه الإجازة قانوناً يجيز للحكومة المحلية في المحافظة الإنفاق وتحصيل الإيرادات، ويعد حق الإجازة الذي تتمتع به السلطة التشريعية أو المخولة بالإجازة من أقوى الحقوق فعن طريقها يمكن للجهات المخولة بالرقابة ممارستها بصفة مؤثرة^(٥).

(١) يقصد بالموازنة التشغيلية "هي موازنة يتم إعدادها لأغراض تمويل الإنفاق الجاري الحكومي، وتستهدف تقديم الخدمات المتنوعة لتنظيم النشاط التشغيلي، وتضم الرواتب ونفقات السلع والخدمات التي تستعمل لإدامة العمل اليومي في أي إدارة" ينظر: د. علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٤٩.

(٢) يقصد بالموازنة الاستثمارية "خطة تهتم بالمشاريع التي تنوي السلطات القيام بتنفيذها في السنة القادمة وما هي كلف كل من هذه المشاريع المخططة وما هي المواد التي ستكون ضرورية لتمويل كل مشروع"

Joseph, Rensburg, g. van "local government finance and budgeting" fridich ebert stifung publishing, johnesburg – south Africa, 2002, p11.

(٣) حيدر رسول محسن الكعبي، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٤) جين ياسر حسين، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٥) محمد يونس يحيى الصائغ، تحضير الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة الموصل، ٢٠٠١، ص ٢٣.

الفرع الثاني

العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال الضرائب والرسوم

تُعرّف الضريبة بأنها "مبلغ من النقود تجبر الدولة أو الهيئات العامة المحلية، الفرد على دفعه إليها بصفة نهائية ليس في مقابل أي انتفاع من خدمة معينة وإنما لتمكينها من تحقيق منفعة عامة"^(١)، أما الرسم فيعرّف بأنه "مبلغ من المال يدفعه المنتفع للدولة لقاء خدمة عامة معينة تؤديها الدولة له"^(٢).

وتعد الضرائب من الموارد المالية ذات الأهمية البالغة والتي تعتمد عليها الدول عند إقرار موازاتها العامة، وهي تختلف من بلد لآخر حسب الموارد الاقتصادية التي تمتلكها الدول، ووفقاً للأنظمة القانونية في عملية فرض الضرائب، فنجد الدول الاتحادية تقوم بإعطاء الولايات الداخلة في الاتحاد صلاحية فرض الضرائب المحلية، أمّا بالنسبة للدول البسيطة فتختلف الأنظمة بخصوص منح تلك الصلاحيات للهيئات اللامركزية الإقليمية، لذلك تنص بعض الدساتير على عدم إعطاء تلك الهيئات الصلاحية في فرض الضرائب وجعل ذلك من الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية، وتمنح أنظمة أخرى تلك الهيئات بعض السلطات ومنها صلاحية فرض الضرائب المحلية^(٣).

بناءً على ما تقدم يثار تساؤل عن كيفية معالجة المشرّع العراقي لمسألة تنظيم فرض الضرائب والرسوم هل جعلها من اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية بوصفها محكومة بمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية كما بيّن سابقاً أم أعطى للمحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطة فرض الضرائب والرسوم بالاشتراك مع السلطة التشريعية الاتحادية؟

وللإجابة عن هذا السؤال يمكن القول إن مسألة الضرائب والرسوم أثارت الاختلاف في الرأي الذي كوّنه كلٌّ من المحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة العراقي؛ وذلك لما يكتنف النصوص المنظمة لها من غموض، لذا نجد أن المشرّع الدستوري العراقي أخذ

(١) د. زينب حسن عوض، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٤٣.

(٢) د. عباس محمد نصرالله، المالية العامة والموازنة العامة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٧.

(٣) د. فواز خلف الظاهر، صلاحية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بفرض الضرائب، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد ٢، المجلد ١، السنة ١، ٢٠١٧، ص ٧٠٨.

بمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية ومبدأ قانونية الضرائب والرسوم، إذ نص على (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون)^(١)، ومن ثمَّ نجد أن موقف المشرع الدستوري العراقي وطبقاً لنص المادة السالف الذكر قد أخذ بمبدأ (قانونية الضرائب والرسوم)، والمقصود بالقانون هنا، القانون بمعناه الخاص الصادر عن السلطة التشريعية المختصة بإصدار التشريع، والمراد من ذلك هو أن الضرائب والرسوم من اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية، كما أن نصوص المواد التي نظمت الاختصاصات الحصرية قد نصّت وبشكل ضمني على أن مسألة فرض الضرائب تعد من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إذ نصت المادة (١١٠) من دستور ٢٠٠٥ على (ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة)، ومن ثمَّ فإنَّ موقف المشرع في دستور ٢٠٠٥ من المسألة مجال البحث لم يكن واضحاً ويحتمل المزيد من التأويل، في الوقت الذي يفترض في النصوص الدستورية أن تكون واضحة غير محتمة لمعانٍ وتفسيرات كثيرة.

أمَّا بالنسبة لموقف المشرع العادي وتحديدًا في قانون المحافظات النافذ، فقد أناط مجالس المحافظات اختصاص فرض الضرائب والرسوم، بالنص في المادة (٢٨/أولاً) على (استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة) وكذلك ما جاء في نص المادة (٤٤/ثانياً/٢) بأن (تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي: ٢... - الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات) ومما يزيد من ذلك هو نص المادة (٧/ثالثاً) الذي أشار إلى اختصاص مجالس المحافظات بإصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات في إطار الشؤون الإدارية والمالية.

أمَّا عن موقف القضاء الدستوري والإداري، فيظهر بما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا باتجاه تأييد صلاحية مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم والضميمة، إذ جاء في رأيها "لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية، وسن القوانين الخاصة

(١) المادة (٢٨- أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يُمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور^(١).

ومن التطبيقات الأخرى التي أُكِّدت فيها اختصاص مجالس المحافظات بفرض الرسوم المحلية قرارها المرقم (٣٩/اتحادية/٢٠١٢) بتاريخ ٢٦/١١/٢٠١٢ إذ جاء فيه "إن إصدار مجلس محافظة الأنبار قراراتين لإصدار هوية لقيادة السيارة وفرض مبلغ معين على من يحصل عليها تعد من القرارات التي يحق لمجلس المحافظة إصدارها ولا تعد من الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية"^(٢).

أمَّا بخصوص موقف القضاء الإداري متمثلاً بمجلس الدولة، فقد ذهب في ذلك إلى القول: (أولاً: لا يجوز لمجالس المحافظات فرض واستيفاء الضرائب والرسوم إلا بقانون يحددها، ثانياً: إن مبلغ الضميمة هو جزء يستقطع من الضريبة التي ينبغي تحديدها بقانون، ثالثاً: إن مصطلح قانون يسري على الأمر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ وتطبَّق أحكامه بما لا يتعارض وأحكام الدستور)^(٣).

ومن جانبنا نؤيد الرأي الذي يذهب إلى عدم اختصاص مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم، ومما يعزز ذلك عدة مسائل منها، إن المشرع الدستوري لو أراد منح اختصاص فرض الضرائب لمجالس المحافظات لأشار إليها صراحة ضمن المادة (١٢٢) منه، كما أن الأسس العامة التي يقوم عليها النظام اللامركزي والذي تبنَّاه المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ لإدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم تتعارض مع منح هذا الاختصاص لمجالس المحافظات؛ لأن نظام اللامركزية الإدارية وكما بيَّننا سابقاً يفترض تقسيم الوظيفة الإدارية بين المركز والوحدات الإدارية من دون أن يتعدى ذلك إلى تقاسم الوظيفة التشريعية، كذلك فإن منح هذا الاختصاص لمجالس المحافظات سيؤدي إلى حصول الأزواج الضريبي، كما أن رسم السياسة المالية يفترض صدور تشريع موحد يصدر عن السلطة الاتحادية لتوحيد الضرائب في عموم المحافظات.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٦/اتحادية/٢٠٠٨ في (٢١/٤/٢٠٠٨)، المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://www.iraqfsc.iq>، تاريخ الزيارة ٢٠/٥/٢٠٢١.

(٢) أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء، المجلد الخامس، ٢٠١٣، ص ١٢٢.

(٣) يُنظر: قرار مجلس الدولة المرقم (٣٩/٢٠٠٨) المنشور في مجموعة قرارات المجلس الصادرة عن وزارة العدل لسنة ٢٠٠٨.

أمّا بشأن العلاقة بين الضريبة المحلية والضريبة الاتحادية فيمكن القول: إن الضريبة المحلية ترتبط بالضريبة العامة التي تفرضها الدولة سواء أكانت عن طريق الإضافة - وهي عبارة عن نسبة مئوية من الضريبة العامة تقررها الوحدات الإدارية لصالحها بطريق الإضافة إلى الضريبة العامة - ، أو ضريبة مستقطعة من الضريبة العامة وتكون عبارة عن أجزاء منها فتخصص للوحدات الإدارية نسبة معينة من حصيلة الضريبة العامة^(١)، على أن يتم توزيع هذه النسبة على المستويات المحلية المختلفة، ووجد العلاقة واضحة بين الضريبة المحلية والضريبة الاتحادية مردها مشاركة الحكومة الاتحادية للحكومة المحلية في تمويل نشاطها من حصيلة الضرائب لوحدة الوعاء الضريبي، ما يؤدي إلى ضرورة اشتراك الحكومة الاتحادية مع الحكومة المحلية في حصيلة الضرائب^(٢).

المبحث الثاني

معوقات التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات

تواجه الإدارة المحلية في الدول النامية مشاكل متعددة، ولكن هذه المشاكل تختلف تبعاً لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والنظام الإداري لكل بلد من تلك البلدان، والعراق بوصفه دولة نامية واجه الحكم المحلي فيه - بالرغم من الإصلاحات والتطورات التي حدثت على هذا النظام منذ مدة طويلة وحتى الآن - مشاكل مختلفة عرقلت مسيرته التنموية^(٣).

وأحياناً تثار بعض الإشكالات والمعوقات بين السلطة التشريعية الاتحادية ممثلة بمجلس النواب والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ممثلة بمجالس المحافظات، إذ تشكل مجموعها عوامل تؤثر على العلاقة بين المجلسين المذكورين، وبطبيعة الحال إن مرد تلك الإشكالات القانونية والتطبيقية، غالباً ما تكون النصوص الواردة في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، وقانون المحافظات النافذ؛ بسبب ثنائية التشريعات وتداخل

(١) جين ياسر حسين، مصدر سابق، ص ٧٦.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٥٠٩.

(٣) نزار محمد جاسم الموسوي، الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم القانون - معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٧، ص ١٢٢.

الاختصاصات وتقاسم الصلاحيات^(١)، وهذه النزاعات ومعوقات التعاون لا بد من وجود طريق لحلها - منع اعتداء السلطات الاتحادية على اختصاصات المحافظات ومنع تجاوز الأخيرة على اختصاصات السلطات الاتحادية - نظراً للصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع الدستوري والعادي لمجالس المحافظات، وإذا ما حصل ذلك، فما السبيل لحل التعارض والتنازع بينهما؟ وما الضمانات الفاعلة التي تحقق التوازن الضامن للعدالة بينهما؟

ومن أجل إيضاح ذلك، سنأخذ هذا المبحث في مطلبين، نخصص الأول للقصور التشريعي في تنظيم العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات، أمّا المطلب الثاني فسنخصصه لتنازع الاختصاصات بين مجلس النواب ومجالس المحافظات.

المطلب الأول

القصور التشريعي في تنظيم العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات

إنّ التغيير السياسي الذي شهده العراق عام ٢٠٠٣، فتح الباب على مصراعيه أمام مجموعة من المعوقات والتحديات جاعلاً من مجلس النواب ودوره التشريعي على المحك^(٢).

فمسألة توزيع الاختصاصات الدستورية بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تعد من أهم مسائل قيام النظام الاتحادي في الدولة، وهذا ما تبناه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، إذ منحت المحافظات استناداً للدستور والقانون صلاحيات واسعة في نطاق الشؤون الإدارية والمالية، وحدد الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، وصلاحيات مشتركة بين السلطات الاتحادية والمحافظات، وما عدا ما تقدم يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(١) ضياء عباس علي، علاقة السلطة الاتحادية بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة كركوك، ٢٠٢٠، ص ٧٦.

(٢) د. أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بغداد، ٢٠١٥، ص ٤١.

ومع حرص المشرع الدستوري على تحديد اختصاص كل جهة بشكل دقيق، يشير الواقع العملي إلى إمكانية حدوث منازعات بشأن الاختصاص بين الجهتين مجال الدراسة، لذا سنتناول هذا المطلب في فرعين نخصص الأول لمظاهر القصور التشريعي^(١) في تنظيم العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات، أما الفرع الثاني، فنخصصه لسبل معالجة القصور التشريعي في تنظيم الاختصاصات بين مجلس النواب ومجالس المحافظات.

الفرع الأول

مظاهر القصور التشريعي في تنظيم العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات

تعد مسألة توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات من أهم الصعوبات الدستورية التي تواجه النظام الاتحادي، كما إن توزيع الاختصاصات بين مجموعة المؤسسات الاتحادية، وبين المؤسسات الأخرى للأقاليم والمحافظات تتكفل بمعالجتها الوثيقة الدستورية التي يقوم عليها النظام المذكور^(٢).

ويعتبر وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية من أهم المقومات التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، وإن الجهة المختصة بتحديد المصالح المحلية هي السلطة التشريعية وذلك عن طريق التشريع^(٣).

ونظراً لإعتماد سلطة تشريعية ثالثة في العراق متمثلة في السلطة التشريعية المحلية وكما بيئنا سابقاً، وأمام هذا التعدد في الهيئات التشريعية، من المحتمل أن يقع التضارب والتعارض وربما التناقض في القيام بالإختصاصات التي جعلها المشرع الدستوري مشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ومما لا شك فيه إن أسلوب توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية يعد أحد العوامل التي تؤدي إلى الحد من إشكالية التنازع بين السلطات العامة

(١) يعني القصور في التشريع "الحالة التي يكون فيها النص مقتضياً لا يتضمن كل ما يجب ذكره وذلك عند اغفال حالة أو شرط لازم لتطبيق النص أو هو عدم تضمن النص القانوني لما تقوم به الحاجة إلى أحكام تفصيلية أو جزئية" د. عبد الرزاق السنهوري و أحمد حسمت، أصول القانون، مطبعة لجنة التأليف، بغداد، ١٩٣٨، ص ٢٠٧.

(٢) د. أسامة الشبيب، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية- دراسة مقارنة، ط ٢، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٩، ص ٣٩.

(٣) د. عصام البرزنجي وآخرون، مصدر سابق، ص ١٢٢.

في الدولة سواء أكانت دولة موحدة أم دولة اتحادية، ومما يلاحظ في هذا الشأن أن الدول الاتحادية تعتمد على أسلوبين لتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية، وهما الأسلوب الإنكليزي الذي يقوم على أساس التعداد على سبيل الحصر^(١)، والأسلوب الفرنسي الذي يقوم على أساس وضع نص عام أو معيار لتحديد الاختصاصات وأن يكون لهذه الهيئات تحديد مضمون هذا المعيار أو القاعدة العامة تحت إشراف السلطة المركزية^(٢)، إلا أن المشرع العراقي في قانون المحافظات النافذ قد جمع بين الأسلوبين، وهذا الأمر واضح بمطالعة نصوص المواد (١٢/٨/٧) من القانون المذكور، فمثلاً المادة (٧) بدأ المشرع فيها بتحديد اختصاصات مجلس المحافظة إلا أنه أشار في نهايتها إلى المعيار العام في القول (ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة) والأمر نفسه ورد ولكن بصيغة أخرى في المادتين (١٢/٨) من القانون^(٣).

وقد انتاب التنظيم الذي جاء به المشرع العراقي للعلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات العديد من مواطن القصور في التشريع، ويمكن إرجاع هذا القصور إلى نصوص دستور ٢٠٠٥ ونصوص قانون المحافظات النافذ، إذ إن الكثير من الأحكام القانونية جاءت غامضة أو متعارضة.

ومن أجل بيان مظاهر القصور التشريعي في مجال تنظيم علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات سنتناول ذلك في الفقرات الآتية:

أولاً: الغموض التشريعي

يعد الغموض في النصوص القانونية مشكلة قائمة، وفي حقيقة الأمر إن أبرز سبب لهذا الغموض هو وجود الألفاظ المحتملة المشتركة ذات المعاني المتعددة وما أكثرها في اللغة، وقد يأتي الغموض من أسلوب النص نفسه^(٤) وقد ينتج الغموض بسبب استعمال المشرع للفظ غير واضح الدلالة على معناه أو تكون العبارة التي يضعها

(١) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٩٠.

(٢) د. محمد قدرى حسن، القانون الإداري، دار إثراء للنشر والتوزيع، ط ١، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٥١.

(٣) د. إسماعيل صيعصاع، مصدر سابق، ص ٣٠.

(٤) د. عبد اللطيف القرني، الغموض في النصوص الشرعية والقانونية، مقال منشور في جريدة العرب الاقتصادية الدولية، على الرابط https://www.aleqt.com/2011/10/05/article_586611.html، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٨/٢١.

المشرع لا تؤدي إلى المعنى المطلوب أو تؤدي إلى أكثر من معنى واحد^(١)، إذ لم يكن المشرع العراقي موفقاً عند إيراده للنصوص الدستورية والقانونية التي تناولت بيان توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية، فالنصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، وتحديد العلاقة بين السلطة المركزية وبين سلطات الأقاليم والمحافظات، غالباً ما ينتابها الغموض مما يجعلها قابلة للتأويل، فالنمط الذي إتبعه المشرع العراقي في تنظيم الاختصاصات فيه محاباة واضحة للأقاليم والمحافظات على حساب السلطات الاتحادية^(٢)، فضلاً عن غموض النصوص الدستورية وترك بيان تفاصيلها للمشرع العادي مما أنتج تناقضاً في كيفية معالجة المشرع لاختصاصات مجالس المحافظات، وفي سياق غموض النصوص هناك غموض آخر يتمثل بأن المشرع الدستوري جعل عنوان الباب الخامس منه (سلطات الأقاليم) في حين إن محتوى هذا الباب عالج الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة إقليم لذلك ينبغي أن يعالج هذا الغموض بما يجعل العنوان ينسجم مع المحتوى.

ومما نتج عن الغموض في مسألة توزيع الإختصاصات الذي جاء به المشرع بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التداخل فيما بينهما باختصاصات عديدة بسبب الخروج عن قواعد اللامركزية الإدارية تارةً، والارتقاء بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى مستوى الأقاليم التي تعمل بنظام اللامركزية السياسية تارةً أخرى، ما جعل التأثير السلبي لتداخل الاختصاصات في مجال التشريع والتنفيذ والرقابة والمجال المالي يطال أعمال الحكومات المحلية، ويضعف من الاضطلاع بمسؤولياتها ما بين تلكؤ وامتناع؛ بسبب عدم فهم حدود اختصاصها، وكل ذلك كان سبباً في زعزعة روح الثقة بالاختيار الديمقراطي للحكومة المحلية والانتخابات، وفي شيوع حالة التذمر والاستياء لدى سكان المحافظات^(٣).

وبما أن المشرع العراقي تبني اللامركزية الإدارية إلا أن تنظيمها في النصوص الدستورية والقانونية لم يكن سهلاً ولا متكاملًا، وبناءً على ما تقدم ونتيجة ممارسة الصلاحيات المذكورة يظهر تداخل وتعارض بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم

(١) د. عباس الصراف ود. جورج حزبون، المدخل إلى علم القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٨٣.

(٢) د. أسامة الشبيب، مصدر سابق، ص ٨١.

(٣) علي عبدالمطلب صادق، تداخل الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية بعد عام ٢٠٠٨، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية- جامعة بغداد، ٢٠١٧، ص ٥.

والمحافظات، أما لعدم وضوح النصوص من حيث الدلالة أو نتيجة خلافات في تفسير النصوص الدستورية أو القانونية.

على سبيل المثال إن نص المادة (٢/أولاً) ونص المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ، أعطى الحق لمجلس المحافظة في إصدار التشريعات، إلا أن هذه النصوص لم تبين نوع التشريع الذي يختص مجلس المحافظة بإصداره، هل يختص بإصدار القوانين أو أنه يقتصر على إصدار القرارات والتعليمات كما إن هذه النصوص لم تبين طبيعة هذا التشريع ومراحله، كل هذه النصوص لم تكن واضحة إذ انتابها الغموض التشريعي، لذا يستوجب من المشرع بيان الإجابة عن تلك الأسئلة المطروحة.

ثانياً: التعارض التشريعي

يقصد بالتعارض أن يصطدم نص مع نص آخر بحيث لا يمكن الجمع بينهما لما بينهما من تعارض، على الرغم من وضوح كل منهما منظوراً إليه على حدة، وقد يقع التعارض في تشريع واحد أو في تشريعات مختلفة^(١).

إن مشكلة التعارض بين اختصاصات السلطات الاتحادية واختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يعود إلى المعوقات والإشكالات القانونية الواردة سواء في الدستور أم القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨م في القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة وكما ذكرنا سابقاً، ولقد اشتمل الدستور على مواد متعارضة صاحبها غموض وإرباك في تطبيقات قانون المحافظات النافذ المنظم لمهام مجالس المحافظات وصلاحياتها، ففي الوقت الذي منحت المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور المحافظات التي لم تنتظم في إقليم (الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية) خرجت المادة (١١٥) من الدستور عن أحكام المادة (١٢٢) لتمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم كل الصلاحيات فنصت على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى تكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم)^(٢)، ويصف جانب من الفقه هذا

(١) د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، ١٩٧١، ص ٢٢٥.
(٢) جمال ناصر داود حسن، تفويض الصلاحيات المتبادل بين السلطة المركزية والمحافظات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة الكوفة، ٢٠١٥، ص ١٣٦.

النص بقوله "إن النص المذكور معتل من حيث الشكل والمضمون، فظاهر النص يفيد بأن المحافظات تملك الوظيفة التشريعية وبالتالي فإن بإمكانها إصدار قوانين محلية تطبق داخل حدودها وهذا محال، أما ترجيح قانون المحافظة والإقليم على القانون الاتحادي فإنه غير منطقي"^(١).

إذ ساوى المشرع في المادة (١١٥) من الدستور بين الأقاليم والمحافظات في الخطاب الموجه إليهما، وأسند لهما عدداً من الإختصاصات العامة التي لا تقع ضمن حدود الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، ويلاحظ أن للمحافظات دوراً في بعض منها، وهذا يعني أن الدستور منح المحافظات كُلاًّ مقومات اللامركزية السياسية، على الرغم من أن المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور أكدت على اعتماد نظام اللامركزية الإدارية، ما يعني أن الدستور وقع في خلط وتعارض بين مفهوم اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية^(٢)، وهذا التعارض بين المبدأين المذكورين يعد إحدى معوقات التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات كون مجلس النواب سيتعامل مع مجالس المحافظات بوصفها أقاليم لا وحدات إدارية لامركزية.

وفي سياق تعارض النصوص، صرّحت المادة (١١٦) من الدستور بأن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمة، وأقاليم، ومحافظات لامركزية، وإدارات محلية، ولم يحسم في هذه المادة شكل اللامركزية، هل هي لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية، لحين مجيء المادة (١٢٢) من الدستور التي منحت المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يجعلها متمكنة من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، ولكن المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور أعطت مجلس المحافظة الاستقلالية في الخضوع للرقابة، وهنا تعارض واضح بين نصوص الدستور وقع فيه المشرّع بصدد التفرقة بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية؛ لأن عدم خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية يعني

(١) د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، ط ١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٥٥.

(٢) د. سامي حسن نجم عبدالله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٣٠٣، ويُنظر أيضاً: خالد كاظم عودة الإبراهيمي، مصدر سابق، ص ٥٥.

اعتماد نظام اللامركزية السياسية، وبذلك فقد أطاحت الفقرة (خامساً) بأحكام الفقرة (ثانياً) من المادة نفسها^(١).

كذلك فيما يتعلق بمنح الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، فبينما منح الدستور الصلاحيات الإدارية والمالية لمجالس المحافظات جاء المشرع العادي ومنح مجالس المحافظات اختصاصاً تشريعياً.

وبناءً على ما تقدم فإن القصور التشريعي في توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات كان له الدور البارز في إعاقة التعاون بين السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التشريعية المحلية.

وعلاوة على ذلك منح دستور ٢٠٠٥ صلاحية الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية للمحكمة الاتحادية العليا بخلاف ما هو مألوف في الدول التي تبنت نظام اللامركزية الإدارية، إذ إن القضاء الإداري هو الذي يختص بالفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية، في الدول التي تتبع نظام القضاء المزدوج، ومن اختصاص القضاء العادي في الدول التي تتبع نظام القضاء الموحد، وأما الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة المركزية والأقاليم في النظام الاتحادي فيكون من اختصاص القضاء الدستوري، وبذلك فإن المشرع العراقي خلط وساوى بين مستويات الحكم ومستويات الإدارة.

الفرع الثاني

سبل معالجة القصور التشريعي في تنظيم علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات

يعد القصور التشريعي أمراً مُسلماً به في أغلب التشريعات، فما دام النص التشريعي من وضع البشر، فلا بد من أن يعتريه مظهر من مظاهر القصور، ومن ثمّ فإن تشخيص الخلل في النص سواء أكان غموضاً أم تعارضاً فإنه يستلزم إيجاد معالجات لسد هذا القصور.

ومن أجل توضيح السبل القانونية لمعالجة القصور في النصوص التشريعية المنظمة لعلاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات، سنتناول هذا الفرع ضمن فقرتين،

(١) د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، مصدر سابق، ص ٥١-٥٣.

نتناول في الأولى معالجة القصور التشريعي باللجوء إلى تفسير الدستور أو القانون، أما الثانية فنخصصها لمعالجة القصور التشريعي باللجوء إلى تعديل الدستور أو القانون.

أولاً: معالجة القصور التشريعي بتفسير الدستور أو القانون

تتعدد الجهات التي تمارس عملية تفسير النصوص القانونية، إذ قد يُمارس التفسير من الجهة مصدرة القانون وهي السلطة التشريعية ويسمى بـ (التفسير التشريعي)، كما أن السلطة القضائية تقوم بتفسير القوانين وهو ما يسمى بـ (التفسير القضائي)، فكما يكون للقضاء تفسير نصوص الدستور، كذلك فإن للمشرع تفسير القانون الصادر منه بتشريع لاحق.

ويراد بالتفسير التشريعي أن تقوم السلطة مصدرة التشريع بإيضاح التشريع المراد تفسيره بقصد بيان معنى ترى من الضروري تحديده، والذي يعنينا هنا هو التفسير اللاحق للنص لا المصاحب له^(١)، إذ تقوم السلطة التشريعية بتفسير القانون الصادر منها عن طريق إيضاح القصد الذي أراده المشرع من النص.

أما بشأن التفسير القضائي، فبطبيعة الحال يستلزم النظام الاتحادي وجود جهة قضائية عليا، تكون المرجع الأساس في تفسير نصوص الدستور الاتحادي؛ وذلك من أجل الوصول إلى الرأي الدستوري السليم، ولحل مشكلة غموض النصوص الدستورية وتعارضها إذا ما تعددت الجهات التي لها حق التفسير^(٢)، ويراد بتفسير النصوص الدستورية والقانونية تحديد معناها عن طريق إزالة غموضها وبيان مداها عن طريق استكمال نقائصها^(٣) وتمارس المحكمة الاتحادية العليا اختصاصها بتفسير نصوص الدستور عبر الدعاوى الأصلية بتفسير نصوص الدستور أو عن طريق ممارسة اختصاصاتها الأخرى المنصوص عليها في القانون إذا تطلب حسم القضية ذلك.

وفي العراق عهد للمحكمة الاتحادية العليا مهمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة والقرارات، وذلك بوساطة التأكد من مدى مطابقتها للدستور، كما تمارس المحكمة الاتحادية صلاحية تفسير نصوص الدستور ومدى مطابقة القوانين الاتحادية

(١) د. أحمد كيلان عبدالله وفالح حسين، دور التفسير في معالجة القصور التشريعي، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق - جامعة النهدين، العدد ٢، المجلد ٢١، ٢٠١٩، ص ٧٠.

(٢) د. داود الباز، اللامركزية السياسية والدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ب. س، ص ١٠٧.

(٣) د. احسان حميد المفرجي واخرون، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

لنصوصه؛ لذا يمكن للمحكمة الاتحادية العليا أن تمارس تفسير النصوص المختلف حولها، سواء كانت الواردة في الدستور أم القانون الذي ينظم اختصاصات الوحدات الإدارية اللامركزية، إذ يعد القضاء الدستوري الضمانة الكفيلة بتقويم الإعوجاج والكشف عن مضامين النصوص.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية اختصاصها بتفسير نصوص القوانين الاتحادية في أحد قراراتها بناءً على الاستفسار المقدم من (رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب) إذ جاء فيه (...لما كانت المحكمة الاتحادية العليا مختصة بتفسير نصوص الدستور، ولما كان التسلسل الهرمي للقواعد القانونية يقتضي أن يكون الدستور في مرتبة أعلى من القوانين والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية، ولما كان الفصل في دستورية قانون نافذ يتطلب الوقوف على قصد المشرع وغاياته... مما يعني انعقاد اختصاصها في تفسير أحكام القانون إذ يعد ذلك الاختصاص متفرعاً من اختصاصها بتفسير أحكام الدستور...^(١)).

وبذلك فإن المحكمة الاتحادية بقراراتها المشار إليه في الأعلى منحت نفسها اختصاصاً جديداً إضافةً للإختصاصات المكلفة بها في الدستور والقانون.

وبحسب إعتقادنا أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يعتبر من القوانين المكتملة للدستور بحسب المعيارين الشكلي والموضوعي في تحديد القوانين المكتملة للدستور^(٢)، وقد إنبسطت المحافظات العديد من الصلاحيات بموجبه، حيث أن النصوص الدستورية تعمل في مجال معين، وتتكامل مع غيرها من النصوص الدستورية وما يرد من أحكام في القوانين المكتملة له، ومن ثمَّ تكون المحكمة أزاء ذلك بحاجة إلى تفسير نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وذلك أثناء النظر في تنازع

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٤٨/اتحادية/٢٠٢١ في (٢٠٢١/٦/٦)، المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2021/48_fed_2021.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٨/٢٥، يُذكر أن المحكمة الاتحادية العليا قد قضت بعدم إختصاصها بتفسير القوانين وذلك بموجب قرارها المرقم (١١٢/اتحادية/٢٠١١) الصادر في ٢٠١١/١٢/٢٨ إذ جاء فيه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير أحكام الدستور ولا تختص بتفسير نصوص القوانين) منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2011/112_fed_2011.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٨/٢٦.

(٢) توصف القوانين المكتملة للدستور بأنها ذات وظيفة ثابتة ومحددة وهي تكمل النصوص الدستورية وتحديد شروط تطبيقها، وذلك في الموضوعات التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة وتحديد وظائفها. للمزيد يُراجع عمر أحمد حسبو، القوانين الأساسية المكتملة للدستور، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ٣٨-٥.

الاختصاص بين مستويات الحكم المختلفة أو ممارسة دورها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة والقرارات^(١).

ثانياً: معالجة القصور التشريعي باللجوء إلى تعديل الدستور أو القانون

قد يكون من غير المناسب اللجوء إلى تفسير الدستور أو القانون لمعالجة القصور التشريعي الناشئ في مجال علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم؛ لذا يتم اللجوء إلى وسائل أخرى لمعالجة ذلك القصور، ولعل منها اللجوء إلى تعديل أحكام الدستور أو القانون الذي يحكم الوحدات اللامركزية، لذا يمكن القول بإمكانية معالجة القصور التشريعي بين المجلسين المذكورين عن طريق تعديل الدستور أو عن طريق تعديل التشريعات التي تنظم تلك العلاقة.

فعلى الرغم من كون الدستور هو المرجع الأساس في توزيع الاختصاصات داخل الدولة الاتحادية إلا أنه تثار إشكالات لا يمكن معالجتها وتسويتها إلا بتعديله نتيجة غموض نصوصه أو نقصها أو تناقضها أو تعارضها لإزالة إشكالية تحديد الجهة المختصة بممارسة الاختصاصات^(٢).

كما أن للسلطة التشريعية اللجوء إلى اختصاصها الأصلي بتعديل التشريعات التي تنظم اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بما يجعل نصوص القانون متوافقة مع أحكام الدستور ومبادئه، إذ إن سوء التنظيم القانوني من شأنه أن يخلق إرباكاً في ممارسة أي من السلطات لاختصاصاتها المحددة في القانون.

وبذلك فإن تعديل بعض نصوص الدستور والقانون المشوبة بالغموض أو التعارض التشريعي يعد أمراً ضرورياً؛ وذلك لتلافي عيوب النصوص الدستورية والقانونية ومن أجل تمكين السلطات العامة في الدولة بتطبيقها بشكل لا يثير أية إشكاليات، وتمكينها من البقاء ضمن إطار مبادئ النظام الإداري اللامركزي.

فالواقع العملي يشير إلى وجود عدة تطبيقات لتعديل التشريعات ذات الصلة بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم من أجل تمكينها من ممارسة مهامها ومسؤولياتها القانونية على النحو السليم، ونجد في قانون المحافظات النافذ ٢٠٠٨ والتعديلات الثلاثة

(١) د. مصدق عادل طالب، القضاء الدستوري في العراق، ب.ط، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٩١.
(٢) Akindele S.T and Olaopa, op. cit, p160، نقلاً عن: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

التي طرأت عليه دليلاً واضحاً على مرونة تعديل القوانين بما يجعلها تتلاءم مع طبيعة عمل المحافظات وتمكينها من ممارسة دورها المحدد دستورياً وقانونياً للاستجابة لمتطلبات التحول نحو نظام اللامركزية الإدارية^(١)، إلا أن تلك التعديلات لم تكن بالمستوى المطلوب.

المطلب الثاني

التنازع في الاختصاصات بين مجلس النواب ومجالس المحافظات

يُعرف تنازع الاختصاص بأنه "خلاف بين الجهات التي تمارس نفس الاختصاص بموجب الدستور أو القانون بسبب تعارض وجهات نظرهما حول الموضوع نتيجة سعة أو غموض النصوص الدستورية أو القانونية التي تحدد تلك الاختصاصات"^(٢).

يُفهم من التعريف أعلاه أن تنازع الاختصاص يُثار -غالباً- لأسباب تتعلق بعدم وضوح دلالات النصوص الدستورية والقانونية أو الخلاف بشأن تفسير هذه النصوص وتأويلها، وربما يحصل أن تعتمد سلطة من السلطات إلى عدم التقيد أو التجاوز على اختصاص منوط بسلطة أخرى.

إذ إن تحديد الاختصاصات والصلاحيات بين السلطات العامة المكونة للدولة من سمات الدولة القانونية، وذلك تجسيداً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي خضوع جميع السلطات في الدولة للقانون، وعدم التجاوز على حدود واختصاصات سلطة أخرى، وغالباً ما يتم تحديد الإختصاصات بين السلطات بموجب نصوص تشريعية سواء أكانت نصوصاً دستورية أم بموجب القانون، إلا أن ذلك لا يمنع من حصول التنازع والتجاوز على إختصاصات سلطة ما من سلطة أخرى، ويحصل تنازع الاختصاصات بين السلطات العامة كأن تعدي السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية، فضلاً عن ذلك فإن تنازع الاختصاص يحصل ضمن السلطة الواحدة أيضاً، لاسيما إذا كانت هناك إختصاصات مشتركة، مما يؤدي إلى حصول خلافات بينها حول ممارسة تلك الإختصاصات، لا بل حتى في حالة تحديد إختصاصات كل من السلطات الاتحادية والسلطات المحلية على سبيل الحصر، فإنه لا بد أن تطرأ ظروف ومستجدات ومتغيرات لم تكن بحسبان المشرع الدستوري عند كتابة الدستور

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ٢٣٧.

(٢) عادل حنين عبدالله الزبيدي، مصدر سابق، ص ٦٩.

الاتحادي تؤثر على عملية توزيع الإختصاصات، مما يؤدي إلى حصول خلافات ونزاعات بين السلطة المركزية وتلك السلطات حول هذه المستجدات، يتطلب الأمر معها التدخل لحل هذه الخلافات.

ويختلف مفهوم تنازع الاختصاص بين السلطات العامة في الدولة، تبعاً لشكل إدارتها وكيفية توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم المحلي فيها، وفقاً لشكل اللامركزية الذي تتبناه، ففي الدولة الاتحادية (المركبة) يحصل تنازع الاختصاص بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في حالات عديدة، نتيجة لتعدد مستويات السلطات فيها، فالى جانب السلطة التشريعية الاتحادية توجد سلطات تشريعية في الأقاليم تختص بإصدار التشريعات المحلية التي لا تتعدى في تأثيرها نطاق الإقليم، فإن تجاوزت حدود الإقليم وتناولت قضايا تقع ضمن اختصاصات السلطة التشريعية الاتحادية أو سلطة تشريعية لإقليم آخر، يكون هذا التجاوز مدخلاً لحصول تنازع في الاختصاص بين السلطة التشريعية للإقليم والسلطات التشريعية الأخرى، وأما في الدولة الموحدة (البسيطة) فميزتها وحدة السلطات فيها، فلها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة، إلا أنه قد يحصل التنازع في حدود ممارسة الاختصاصات بين السلطة المركزية وسلطات الهيئات المحلية نتيجة لتبني نظام اللامركزية الإدارية^(١)، والتنازع الحاصل بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية يندرج ضمن النوع الأول؛ وذلك نظراً لمنح الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات وتقريريها من الأقاليم الفيدرالية.

ويحصل تنازع الاختصاص بصورة عامة بين سلطتين تستقل كل منهما عن الأخرى في ممارسة اختصاصاتها التي ينظمها الدستور أو القانون كأن يقع التنازع بين السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التشريعية المحلية في الدولة الاتحادية، أو يقع التنازع بين السلطة التنفيذية المركزية والحكومات المحلية التي تمارس الاختصاصات نفسها بموجب الدستور والقانون^(٢).

ويثير ممارسة الاختصاص التشريعي بعض المنازعات بين مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تصدر بموجب القانون تشريعات محلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية، والسلطة التشريعية متمثلة بمجلس

(١) علي عبد المطلب صادق، مصدر سابق، ص ١٤٩.

(٢) عادل حنين عبدالله الزبيدي، مصدر سابق، ص ٦٩.

النواب صاحب الاختصاص الأصلي بسن القوانين الاتحادية؛ وذلك لأسباب تتعلق بعدم وضوح النصوص الدستورية والقانونية أو الخلاف في تفسير هذه النصوص، أو قد يكون هناك تعمد من إحدى السلطات بالتجاوز على إختصاصات سلطة أخرى^(١).

في ضوء ما تقدم يمكن لنا أن نستخرج بعض الخصائص العامة لتنازع الاختصاص بين مجلس النواب ومجالس المحافظات والتي يمكن تحديدها بما يأتي:

- ١- ازدواج السلطات العامة في الدولة.
- ٢- الاختلاف في فهم وتفسير المواد الدستورية والقانونية التي تتضمن توزيع الاختصاصات من قبل السلطات الاتحادية والمحلية التي تمارس نفس الاختصاص بموجب الدستور أو القانون بسبب النقص أو الغموض الذي يكتنف هذه المواد.
- ٣- وحدة الموضوع الذي أثرت بشأنه مسألة تنازع الاختصاص التشريعي.
- ٤- ادّعاء كل من السلطة التشريعية الاتحادية، ومجالس المحافظات باختصاصها أو عدم اختصاصها في المسألة التي هي موضوع النزاع^(٢).

لذا سنتناول في هذا المطلب صور تنازع الاختصاص بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسنخصه لبيان الجهات المختصة بفض تنازع الاختصاص بين مجلس النواب ومجالس المحافظات.

الفرع الأول

صور تنازع الاختصاص بين مجلس النواب ومجالس المحافظات

تنقسم صور تنازع الاختصاص بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في المجالات التشريعية على صورتين هما:

أولاً: التنازع الإيجابي

يقصد بالتنازع الإيجابي ادّعاء كل من مجلس النواب ومجالس المحافظات اختصاصها بحسم التشريع الذي هو موضوع النزاع.

(١) د. ماهر صالح علاوي، توزيع الاختصاصات في السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون، ٢٠٠٩، ص ٢.

(٢) أمير عبدالله أحمد، مصدر سابق، ص ٥٣.

لذا فإن هذا النوع من التنازع يطلق عليه بالإيجابي؛ لأن كلا الجهتين تتقدم بادعاء أنها هي المختصة بالموضوع محل التشريع.

وإن هذا النوع من التنازع كثير الحصول في الحياة العملية، وذلك أما لعدم دقة معيار توزيع الاختصاصات، أو لوجود تداخل في تلك الاختصاصات بين كل من السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات، إذ تدّعي السلطة التشريعية المحلية متمثلة بمجلس المحافظة اختصاصها بإصدار تشريع في موضوع معين، وتدّعي السلطة التشريعية الاتحادية اختصاصها بإصدار التشريع نفسه.

وتبعاً لذلك فإن هذا التجاذب في الإختصاص يُعد من أهم معوقات التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن أبرز الأمثلة على ذلك عدم تحديد موضوع النفط والغاز، إذ اقتصر تنظيم التشريع بشأن حقول النفط والغاز على الحقول (الحالية) فقط في المادة (١١٢/أولاً) وهي الحقول الموجودة فعلاً وقت صدور الدستور ولكنه لم يتطرق إلى مصير الحقول (المستقبلية) وهذا ما يثير التساؤل حول مدى خضوعها إلى ذات التنظيم الدستوري مع نظيرتها الحقول الحالية أم إن الإختصاص التشريعي بشأن الحقول المستقبلية يكون من إختصاص الأقاليم والمحافظات إستناداً إلى عدم إيرادها ضمن الإختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية في المادة (١١٠) ولا ضمن الإختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات في المادة (١١٤)؟ على الرغم من أنها تعد محلاً خصباً للاختصاص التشريعي المحلي كما نصت المادة (١١٢)^(١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، الأمر الذي يجعل المادة (١١٢/أولاً) قابلة للتأويلات والإجتهادات التفسيرية^(٢)، لذلك يرى بعض الفقه أن الشؤون التي يعود أمر البت فيها للاتحاد الفيدرالي غالباً ما تحدد بنصوص مطاطة بحيث أن توزيع الاختصاصات بين مكونات الدولة الاتحادية

(١) تنص المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد... ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز...)

(٢) د. كامل علاوي الفتلاوي و د. حسن لطيف الزبيدي، الصناعة النفطية في العراق – التحديات والافاق، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٦٥.

يتوقف في الواقع على التفسيرات التي تعطي لهذه النصوص أكثر مما تتضمنه بالفعل^(١).

ومن ثم فإن عدم الدقة في تحديد الاختصاصات جعل هناك تنازحاً بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة التشريعية فيما يتعلق بالثروات الطبيعية، وكان الأجدر بالمشرع نظراً لأهمية الموضوع أن يضع عبارات دقيقة وواضحة، حتى لا يكون هناك مجال للتنازع في الاختصاص في مجال النفط والغاز، فلو قامت محافظة من المحافظات على سبيل المثال بإصدار تشريعات محلية تتضمن إجراءات معينة لغرض استثمار حقول في مجال النفط والغاز بداخل المحافظة، فهذا ستحصل مشكلة تنازع الاختصاص التشريعي الإيجابي مع السلطة التشريعية الاتحادية ممثلة بمجلس النواب^(٢).

ومما يمكن أن نثيره في هذا المجال، وفي إطار حديثنا عن التنازع الإيجابي هي مسألة فرض الضرائب والرسوم التي بينها سابقاً في المبحث الأول، حول مدى إمكانية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم إصدار هكذا تشريعات استناداً للدستور والقانون، فلو قامت السلطة التشريعية الاتحادية بتشريع قانون يتعلق بفرض الضرائب والرسوم، ثم ادعت مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصها بتشريع الضرائب والرسوم وعدم امتثالها للقانون المشرع من مجلس النواب نكون هنا أمام تنازع إيجابي.

والواقع إن هذا النوع من أنواع تنازع الاختصاص نادر الوقوع في الحياة العملية، إلا أن ذلك لا يعني أن مثل هذا التنازع لا يحدث في الواقع العملي، إلا أننا لم نجد أي تطبيقات عملية عن هذا النوع من التنازع في أثناء كتابة هذه الرسالة.

ثانياً: التنازع السلبي

وتتمثل هذه الصورة عندما تدفع كل من الجهتين (مجلس النواب ومجالس المحافظات) بعدم اختصاصها في حسم مسألة يتطلب الأمر فيها تدخل إحدى الجهتين تشريعياً لحسمها، إذ ينجم عن ذلك رفض مجالس المحافظات أو السلطة التشريعية

(١) د. منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد للنشر والتوزيع، ب.م، ٢٠٠٧، ص ١٢٨.

(٢) وحيد علي السليفاني، تقاسم الثروات في الدول الفيدرالية منازعات وحلول - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة صلاح الدين، ٢٠١٢، ص ٦٦.

الاتحادية ممارسة اختصاصها التشريعي، ولهذه المسألة آثار سلبية خطيرة سواء على الصالح العام أو على حقوق الأفراد وحررياتهم؛ لأنها ستجعل الأفراد أمام عدم مواجهة تشريعية لأمرهم الضرورية، ومن ثمَّ سنكون أمام فوضى واقعية، كونها تتمثل بالامتناع عن ممارسة الاختصاص التشريعي كما في حالة امتناع مجلس محافظة بابل عن إصدار تشريعات محلية تتعلق بالضبط الإداري لغرض تنظيم موضوع ما يتعلق بالصحة العامة في المحافظة أو امتناعه عن إصدار تشريعات تتعلق بالأمن العام وغيرها من مجالات الحياة، لاعتقاد ذلك المجلس بأن إصدار مثل هذه التشريعات المحلية هو من اختصاص السلطات الاتحادية^(١).

من ذلك يتبين لنا أن التنازع السلبي يتحقق بتحقق حالة الامتناع التشريعي، وذلك بامتناع مجلس النواب ومجالس المحافظات عن تنظيم المسألة التي تحتاج للمواجهة التشريعية بصدد الموضوع المثار أمامها.

الفرع الثاني

الجهات المختصة بفضّ تنازع الاختصاص بين مجلس النواب ومجالس المحافظات

إذا كان مُسلماً بأن الدساتير في الأنظمة الاتحادية تسهم بشكل واضح في توزيع وتقسيم الاختصاصات الدستورية بين مستويات الحكم المختلفة (الاتحادية والإقليمية والمحلية) بوصفها القواعد العليا في الدولة التي تحكم ممارسة هذه الاختصاصات، فإنه يتوجب على السلطات العامة في الدولة ومستويات الحكم المختلفة الانصياع لحكمها وعدم مخالفتها، وبالرغم من وجود تنسيق بين مستويات الحكم المختلفة، إلا أنه من المتوقع حدوث منازعات بشأن ممارسة الاختصاصات الدستورية^(٢).

وبناءً على ما تقدّم ذكره، ونتيجة لتوقع حصول التنازع في مجال الاختصاص التشريعي فإن المشرع الدستوري العراقي حدد الجهات التي تمارس فضّ تنازع الاختصاصات التي من شأنها أن تقع بسبب ممارسة الاختصاص السابق الذكر بين الهيئات اللامركزية والسلطة التشريعية الاتحادية بواسطة المحكمة الاتحادية^(٣).

(١) أمير عبدالله أحمد، مصدر سابق، ص ٥٥-٥٦.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ٢٢٤.

(٣) يذكر إنه هناك وسيلة أكثر ديمقراطية وضعتها الدول للتعامل مع النزاعات والخلافات بين مستويات الحكم، هو استعمال عملية (الاستفتاء الشعبي التشريعي)، إذ يلعب الناخبون بالإضافة إلى مشاركتهم بالانتخابات دوراً

كما أن هناك طريقاً آخر أوجده التطبيق العملي، هو مجلس الدولة إذ مارس دوراً في مسألة فض النزاعات بين مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة التشريعية الاتحادية (مجلس النواب)، ولكن على الرغم من ذلك يعد وجود هئتين هما، المحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة لفض المنازعات التي تحدث، قد يثير إشكالية تنازع الأحكام - وهو ما حدث فعلاً - وقد ارتأينا أن نبحت هذا الموضوع في فقرتين، نخصص الأولى لفض تنازع الاختصاص بوساطة المحكمة الاتحادية العليا، أما الفقرة الثانية فنخصصها لفض تنازع الاختصاص بوساطة مجلس الدولة.

أولاً: فض التنازع بوساطة المحكمة الاتحادية العليا

عقب التغيير الذي شهده النظام السياسي بعد عام ٢٠٠٣ وسقوط النظام السابق وصدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤^(١) أدرك واضعو هذه الوثيقة الدستورية بضرورة إنشاء محكمة عليا تكون مهمتها ضمان أحكام الدستور وعدم انتهاكه وترسيخ مبدأ سيادة القانون في البلد عن طريق رقابتها لدستورية القوانين ومن ثم فإن القانون المذكور أوجد سنداً دستورياً لتأسيس المحكمة الاتحادية ومباشرة أعمالها واختصاصاتها المنصوص عليها في القانون، إذ أحال القانون لمجلس الوزراء (بوصفه يمثل السلطة التنفيذية والتشريعية في تلك الحقبة من الزمن) تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا^(٢) وبالفعل صدر القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ على أثر ذلك.

وبصدور الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أشار إلى الأساس الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا، وأحال تشريع قانونها إلى مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه^(٣).

مهماً في فض النزاعات، عبر عملية الاستفتاء الشعبي للحكم على صحة التشريع، وتستعمل هذه الطريقة سويسرا، ينظر رونالد. واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ط١، ١٩٩٦، ص١٢٣، كما أن من بين الطرق الأخرى هو (التفاوض) و(الحل السلمي أو الاتفاقي) وإن كانت هذه ليست طريقة رسمية، لكنها قد تكون فعالة في بعض الأحيان، كما حدث في العراق إذ حل النزاع بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية على أساس اتفاق بين وزير النفط ورئيس حكومة إقليم كردستان، على الرغم من بقاء هذا النزاع لمدة طويلة دون أن يتم عرضه على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه، إذ أثبتت هذه الوسائل فاعليتها في حل النزاعات بين مستويات الحكم، إلا أن هذه الطرق المذكورة لا يمكن بواسطتها فض التنازع الذي يحصل بين الهيئات المركزية واللامركزية لكون الهيئات اللامركزية تعمل على وفق نظام اللامركزية الإدارية ووظيفتها إدارية بحتة لا سياسية.

(١) نشر بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١) في مايس ٢٠٠٤.

(٢) المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

(٣) المادة (٩٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وتتكون المحكمة الاتحادية العليا بموجب نص المادة (٣/أولاً/أ) من قانونها من رئيس ونائب للرئيس وسبعة أعضاء أصليين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الأول، وأربعة أعضاء احتياط يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الأول، في حين نص دستور ٢٠٠٥ على وجود خبراء في الفقه الإسلامي ضمن أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، ولم يبيّن الدستور طبيعة دور هؤلاء الخبراء، وكذلك طبيعة الآراء التي تصدر منهم، وهل تعد ملزمة لهيئة المحكمة أو تأخذ بها على سبيل الاستئناس؟ وهل يعدون قضاة يحضرون مداورات المحكمة ويصوتون على القرارات التي تصدرها؟ كل هذه الأسئلة ينبغي الإجابة عنها من المشرّع وذلك عن طريق تنفيذ الإحالة الدستورية الواردة في المادة (٩٢/ثانياً) من الدستور، وتشريع قانون المحكمة الاتحادية، إلا أن هذا القانون لم يَزَ النور إلى الآن، إذ عمد مجلس النواب إلى تعديل القانون المشرع على وفق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ وهو (قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥)، من دون أن يُنفذ ما أحال إليه المشرع الدستوري من تشريع قانون المحكمة الاتحادية على وفق احكام دستور ٢٠٠٥.

وقد حدد دستور ٢٠٠٥ اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، إذ نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٩٣) منه على (تختص المحكمة الاتحادية بما يأتي:- أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، ثانياً: تفسير نصوص الدستور... رابعاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية).

وبالرجوع إلى قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل النافذ نجد قد عهدَ إلى المحكمة الاتحادية مهمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة والقرارات للتأكد من مدى مطابقتها للدستور، كما تمارس المحكمة المذكورة صلاحية تفسير النصوص الدستورية ومدى مطابقة القوانين الاتحادية لأحكامه^(١).

وبما أن مجالس المحافظات قد خوّلتها القانون - كما سبق القول - إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات في الجوانب الإدارية والمالية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، هنا يمكن أن نتلمس دور المحكمة الاتحادية العليا في فض النزاعات بوصفها آلية وضعها الدستور لجعل تصرفات هيئات الدولة، ومنها الهيئات

(١) المادة (٤) من قانون التعديل الأول رقم (٢٥) لسنة (٢٠٢١) لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥) المعدل النافذ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٣٥) الصادرة بتاريخ ٧/حزيران/٢٠٢١.

اللامركزية الإقليمية قانونية ومشروعة وفقاً لما رسمه لها القانون، فإذا ما خالفت أو تجاوزت تلك الحدود فإنها تكون قد انتهكت الدستور^(١).

وفي هذا السياق وبقراءة علمية دقيقة لنص المادة (٩٣) من الدستور نجد أنها جعلت اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر في دستورية جميع القوانين والأنظمة النافذة إذ ورد النص للقوانين بصورة مطلقة ولم يحددها بكونها اتحادية (صادرة من مجلس النواب) أو محلية (صادرة من مجالس المحافظات)، وهذا يعني أن رقابة المحكمة الاتحادية العليا تشمل جميع القوانين اتحادية أو محلية^(٢).

نستنتج مما تقدم أن التنازع الذي من الممكن أن يحدث في الحياة العملية بين مجلس النواب ومجالس المحافظات يمكن فضه عن طريق المحكمة الاتحادية وذلك عن طريق مراقبة القوانين التي تصدرها الهيئتان المذكورتان، وتحديدًا للحدود القانونية التي تحكم الاختصاص التشريعي لمجلس النواب والاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة.

كذلك فإن نص الفقرة الرابعة من المادة (٩٣) يمكن الاستناد إليه في فض المنازعات بين مجلس النواب ومجالس المحافظات؛ لأن المشرع الدستوري لم يحدد المقصود بعبارة (الحكومة الاتحادية) فهل هي ترمز إلى السلطة التنفيذية أو تحمل معنى أوسع من ذلك، ويرى البعض وهو المرجح أنها تحمل المعنى الواسع، أي تشمل جميع السلطات والمؤسسات الحكومية^(٣).

عن طريق بياننا لإختصاصات المحكمة التي وردت بالدستور وقانون المحكمة نجد أن المحكمة الاتحادية العليا تعتبر صاحبة الاختصاص الأصلي في الفصل في تنازع الاختصاصات الدستورية بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، كما إنها تختص بالفصل في تنازع الاختصاص بصورة غير مباشرة عن طريق الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وكذلك عن طريق تفسير الدستور.

(١) د. إدريس حسن محمد و فواز خلف ظاهر، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق دراسة تحليلية في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٤، العدد ٤، السنة ٤، ٢٠١٢، ص ١٩٨.

(٢) د. مها بهجت يونس، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، ط ١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٦٥.

(٣) عبد الرحمن سلمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٥٢٥.

وقد كان للمحكمة الاتحادية العليا الدور البارز في ذلك؛ إذ قدّمت العديد من الأحكام حول الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، وكما ذكرنا سابقاً في مجال فرض الضرائب والرسوم.

ثانياً: فض النزاع بوساطة مجلس الدولة^(١)

ينصرف معنى مجلس الدولة إلى وجود جهات تتولى مهاماً متعددة تتمثل بتقديم الفتاوى في المسائل القانونية وتقديم الاستشارة للدولة وإعداد وصياغة مشروعات القوانين والفصل في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية^(٢).

وقد نصت المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ على (ينشأ بموجب هذا القانون مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة ويعد هيئة مستقلة^(٣) تتمتع بالشخصية المعنوية فيه يمثلها رئيس المجلس ويتم اختياره من قبل رئاسة المجلس على أن يكون من بين المستشارين ويعين وفقاً للقانون)^(٤).

ويتألف مجلس الدولة من هيئات وتشكيلات تتمثل في الهيئة العامة وهيئة الرئاسة والهيئات المتخصصة والمحكمة الإدارية العليا ومحاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين^(٥)، وقد نصت المادة (٤) من قانون التعديل الخامس لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة على اختصاصات المجلس القضائية وغير القضائية (الإفتائية) إذ نصت على (يختص المجلس بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وإعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وابداء الرأي في الأمور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام).

والذي يهمننا في هذا الموضوع هو الاختصاص غير القضائي أو ما يعرف بالاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، إذ يباشر المجلس اختصاصه في مجال الرأي

(١) يُذكر أن كلمة (شوري) رُفعت من تسمية المجلس وفقاً لقانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧. (٢) د. عبد الباقي نعمة عبدالله، المحاكم الإدارية في ضوء القانون رقم (١٤٠) لسنة ١٩٧٧، مجلة القانون المقارن، العدد ١٠، السنة ٧، ص ١٦١.

(٣) يُذكر أن مجلس الدولة العراقي قبل صدور القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ كان مرتبطاً بوزارة العدل ويصدر هذا القانون فك ارتباط المجلس بالوزارة المشار إليها وهو اتجاه يحسب للمشرع لتوفير الحيادية والاستقلال لأعضاء المجلس.

(٤) المادة الأولى من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المنشور في مجلة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٥٦) بتاريخ ٢٠١٧/٨/٧.

(٥) المادة (٢/أولاً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

وإبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا، وإبداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الانضمام إليها، كذلك إبداء الرأي في المسائل المختلف عليها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة، إذا احتكم الأطراف إلى المجلس مع الإشارة إلى أن الرأي الذي يصدره مجلس الدولة يكون ملزماً للأطراف.

وقد منح المشرع العراقي مجلس الدولة حق إبداء الرأي في المسائل الخلافية بين الوزارات وبينها أو بين الجهات غير المرتبطة بوزارة، وذلك في حالة الاحتكام إلى المجلس بشأن المسائل المختلف فيها، ويكون رأي المجلس ملزماً لها.

وبناءً على ما تقدم ذكره يمكن لنا أن نثير سؤالاً حول: هل يجوز للمحافظات غير المنتظمة في إقليم الطلب من مجلس الدولة إبداء الرأي الاستشاري في مسألة تتنازع الاختصاصات مع السلطة التشريعية أو المسائل الأخرى؟

وللإجابة عن هذا السؤال نجد أن المحكمة الاتحادية العليا حسمت هذه المسألة في قرارها إذ جاء فيه (تجد المحكمة الاتحادية العليا بأن المحافظات غير المنتظمة في إقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب، وتتبع المقررات التي تصدر عن الهيئة المنصوص عليها في المادة (٤٥/أولاً) من قانون المحافظات)^(١).

وبناءً على القرار المذكور في الأعلى، وبما أن مجلس الدولة يختص بمسائل الخلافات الخاصة بالجهات غير المرتبطة بوزارة، لذا فإن مسألة الخلافات التي تحدث أمام عمل مجالس المحافظات يمكن إثارتها أمام المجلس وذلك استناداً لاختصاصه الاستشاري.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٨/اتحادية/٢٠٠٩ في (٢٠/٧/٢٠٠٩) المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2009/38_fed_2009.pdf ، تاريخ الزيارة ٢٠/٥/٢٠٢١.

إلا أن رأي مجلس الدولة في هذا الخصوص كان مغايراً للرأي الذي ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في القرار المشار إليه سابقاً، إذ أفتت بأن المحافظة لا تعد جهة غير مرتبطة بوزارة^(١).

وبالفعل كان لمجلس الدولة العراقي دورٌ كبيرٌ في فض التنازع بالاختصاصات بين السلطة التشريعية ومجالس المحافظات المحلية، مثل قرار المجلس بخصوص الضرائب والرسوم المرقم (٥٩/ لسنة ٢٠٠٠) المشار إليه سابقاً، بل تطرّق مجلس الدولة لتنازع الاختصاص التشريعي في قراره الصادر بخصوص قانون المولدات ذات النفع العام الصادر عن مجلس محافظة بابل السابق الإشارة إليه.

كذلك الطلب المقدم من قبل وزارة الصحة بكتابها المرقم (د.أ.م. ٧/ ٢٥٧٠٧) والمؤرخ في (٢٦/٤/٢٠١١) حول قيام مجلس محافظة بابل بتشريع قانون العيادات الطبية الخاصة رقم (١) لسنة (٢٠١١) لأن الموضوع المراد معالجته من مجلس محافظة بابل معالج من القوانين الاتحادية الخاصة بالصحة، ومنها قانون نقابة الأطباء رقم (٨١) لسنة (١٩٨٤)، إذ جاء في القرار الذي أصدره مجلس الدولة "يرى المجلس أن إصدار تشريع قانون العيادات الطبية الخاصة رقم (١) لسنة ٢٠١١ من مجلس محافظة بابل لا يسند له من القانون^(٢).

(١) قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٢٠٠٩/٧٦/٢٠٠٩/١٣/ الحالة التاسعة بتاريخ (٢٠٠٩/٩/١٣)، المنشور في مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)، وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، ٢٠١٠، ص ٨٦.

(٢) الرأي الاستشاري لمجلس الدولة المرقم (٢٠١١/١٠٢)، الصادر بتاريخ (٢٠١١/١٠/٣١) المنشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١١ الصادر عن وزارة العدل، ص ٢٠٨.

الفصل الثاني

الفصل الثاني

رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات

من المسلم به ووفقاً لمبدأ الشرعية الذي يقضي بخضوع الحاكم والمحكوم للقانون يكون من اللازم أن تخضع جميع سلطات الدولة لرقابة الشرعية ، بمعنى مطابقة أعمالها كافة للدستور والقانون سواء أكانت سلطة اتحادية أم محلية.

كما أن الاستقلال الذي تتمتع به مجالس المحافظات هو استقلال نسبي وليس مطلقاً ، إذ تعد الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية من أهم الأركان اللازمة لقيامها^(١) ، وبناءً على ذلك تتنوع الرقابة التي تُمارَس على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وتختلف باختلاف الجهة التي يكون لها الحق بمراقبة أعمالها ، إذ تتمثل بالرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية (الوصاية الإدارية)^(٢) ، والرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية والرأي العام ، والرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الدستوري المتمثل بالمحاكم الدستورية والقضاء الإداري ومحاكم القضاء العادي ، وهذه الرقابة تختلف درجتها من بلد إلى آخر.

ويرجع هذا الاختلاف إلى واقع النظام الإداري وطبيعته ، والظروف السياسية ، ومدى ما تتمتع به الهيئات اللامركزية من الاستقلال في إدارة شؤون الوحدات المحلية في أي دولة ، أي في درجة اتساع اللامركزية أو تضيقها ، الأمر الذي يؤدي إلى ارتباط الرقابة ارتباطاً طردياً مع تقدم الدولة ، ويمكن إرجاع الأكثرية من أنظمة

(١) يُذكر أن عناصر اللامركزية الإدارية هي (١- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية ٢- قيام مجالس محلية منتخبة مستقلة ٣- خضوع الهيئات لرقابة وإشراف السلطة المركزية). ينظر: د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ، ط ٣ ، دار المعارف ، ب. م ، ١٩٦٧ ، ص ٤٥٢ ، كذلك ينظر: د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٩٠.

(٢) تعني الوصاية الإدارية "مجموع السلطات المقدرة قانوناً للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضماناً لتحقيق المصلحة العامة ، وتستهدف هذه السلطات الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة والتأكيد على وحدتها الإدارية ، كما تهدف إلى تغليب المصالح القومية على المصالح المحلية عند تعارضها" ، مصطفى حميد عبدالله الشافعي ، التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية - دراسة مقارنة ، ب. ط ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٩ ، ص ٢٣.

الرقابة على الهيئات المحلية إلى نظامين أساسيين هما النظام الإنكليزي^(١) والنظام الفرنسي^(٢).

وما يميز الرقابة البرلمانية في التشريع العراقي من غيرها من التشريعات الأخرى هو امتدادها لتشمل الهيئات الإدارية اللامركزية فيما يتعلق بأداء الوظيفة الإدارية التي يجب أن تكون من اختصاص السلطة التنفيذية المركزية، بخلاف بقية التشريعات، إذ أخضعت مجالس المحافظات إلى رقابة السلطة التنفيذية المركزية وإشرافها ولم يُنطَ للبرلمان أي دور رقابي في هذا المجال، إذ لم يكتفِ المشرّع بالرقابة التقليدية التي يمارسها مجلس النواب على مجالس المحافظات عن طريق تشريعه للقوانين المنظمة لعملها، بل نصَّ على خضوع مجالس المحافظات لرقابته^(٣)، إلا أن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على مجالس المحافظات ليست مطلقة، فإن الأول ليس له أن يأمر الأخير باتخاذ قرار معين أو تجبرها على ذلك إذا ما رفضت، وليس لها أن تلزمها بالسير على نمط معين في المستقبل؛ وذلك لأن جوهر اللامركزية الإدارية الإقليمية هو إيجاد قدر من التوازن بين نقيضين، هما استقلال وحرية الشخص الإداري الإقليمي في ممارسة اختصاصاته من جهة، وضرورة خضوعه لرقابة السلطة

(١) وبموجب النظام الإنكليزي للرقابة على الهيئات اللامركزية تتمتع الهيئات اللامركزية بسلطة كبيرة داخل دائرة اختصاصاتها المحددة لها، ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة يتولاها كل من الحكومة والبرلمان والقضاء، للمزيد عن التفاصيل عن هذا الموضوع يُنظر:

Bradley: Constitutional and Administrative Law, ELBS, Longman, University of Edinburah, 1988, p650.

(٢) إذ يخول النظام الفرنسي للرقابة جهة الرقابة (الحكومة المركزية) على الهيئات اللامركزية اختصاصات واسعة تمارس على المجالس المحلية كحلها أو إيقافها أو اتخاذ إجراءات تأديبية بحق أعضائها، للمزيد من التفاصيل يُنظر: إلهام مطشر هادي العسكري، الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الإدارية اللامركزية، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة ذي قار، ٢٠١٦، ص ١٧.

(٣) ومن هذه الدول الأردن، ينظر: نذير ثابت القيسي، حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية – دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٧، العدد ٢، ٢٠١٩، ص ٢٣٧.

المركزية بمعناها الواسع من جهة أخرى ، والمشرّع هو من يتولى تحديد هذا التوازن بين هذين الأمرين ، تطبيقاً لقواعد مستقرة لدى الفقه والقضاء^(١).

ولكون دراستنا تخرج عن نطاق الرقابة الإدارية والقضائية وتنصب على الرقابة البرلمانية على مجالس المحافظات ، لذا سنقتصر في هذا الفصل على تبيان الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وتعد الرقابة البرلمانية إحدى المهام الجوهرية للمجالس النيابية في النظم البرلمانية إلى جانب الوظيفة الرئيسية المتمثلة بالتشريع ، وهو حق يمنحه الدستور لمتابعة السلطة التنفيذية ومراقبتها ومحاسبتها ، للتأكد من مدى مطابقتها ما يصدر عنها من تصرفات للقوانين النافذة ، ويعد العراق من تلك الدول التي أخذت بالرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، بعد أن أقرّ دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ النظام البرلماني^(٢).

وتُعرف الرقابة البرلمانية على مجالس المحافظات بأنها "الإجراءات التي يمارسها البرلمان بمباشرة وسائل رقابية بما يضمن تحقيق المصالح المحلية وفق الوحدة السياسية للدولة ، من خلال حفظ التوازن بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية ، بتمكين الوحدات المحلية من المساهمة في رسم سياسات عامة محددة قانوناً وتنفيذها ، وصولاً إلى تمتع أفراد الشعب كافة بالخدمات العامة بشكلٍ متكافئ"^(٣).

ويعرف الباحث (رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات) بأنها (الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ؛ لضمان عدم انحراف مجالس المحافظات عن الوظيفة الأساسية التي وجدت من أجلها ، وضمان شرعية تصرفاتها وانسجامها مع الدستور والقانون ؛ وذلك وفقاً للآليات المنظمة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ المعدل)

(١) د. كريم يوسف كشاش ، التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية) - دراسة مقارنة ، ط ١ ، جامعة اليرموك ، عمان ، ١٩٩٧ ، ص ٣٩.

(٢) حسن تركي عمير ، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة ديالى ، المجلد ٥ ، العدد ١ ، ٢٠١٦ ، ص ٥٨.

(٣) مرتضى علي حسين الياسري ، الرقابة البرلمانية على الحكومات المحلية - دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، قسم القانون - معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠٢١ ، ص ٨٢.

ومن أجل إيضاح هذا النوع من الرقابة بشكل وافٍ ، سنتناول هذا الفصل في مبحثين ، نخصص الأول لمبررات رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات والموقف الفقهي منها ، أما الثاني فسيكون لمظاهر رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات وآثارها.

المبحث الأول

مبررات رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات والموقف الفقهي منها

إن قيام التنظيم الإداري اللامركزي في الدولة المعاصرة من شأنه إنشاء سلطات محلية تتمتع بقدر من الاستقلال فيما تقوم به من تصرفات في حدود اختصاصاتها الإدارية المحلية ، إلا أن ذلك لا يعني انفصال تلك السلطات بشكل كلي عن السلطة المركزية بمعناها الواسع ، بل على العكس من ذلك فإن وجود العلاقة بين السلطات المحلية والمركزية أمرٌ تفرضه طوائع الأشياء ، فمما لا خلاف فيه إن التنظيم اللامركزي يجب أن لا يتعارض مع مصلحة الدولة العامة^(١).

وعليه سنتناول هذا المبحث في مطلبين ، نخصص الأول لمبررات رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات وطبيعتها ، أما الثاني فسيكون للموقف الفقهي من رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات.

المطلب الأول

مبررات رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات وطبيعتها

مما لا شك فيه إن المشرع حين يفرض رقابة معينة على جهةٍ ما ، فإنه يرمي إلى تحقيق جملة من الغايات والأهداف العامة ، فالسلطة القضائية يراقب بعضها بعضاً بواسطة محاكم الاستئناف ومحاكم التمييز ، من أجل ضمان صحة الأحكام الصادرة

(١) محمد هدام العامري ، مصدر سابق ، ص ٢٣.

عن المحاكم ، كما قد تخضع أعمال البرلمان لنوع أسمى من الرقابة يتمثل بالرقابة الدستورية بهدف التأكد من دستورية الأعمال التشريعية^(١).

ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم هي الأخرى تخضع للرقابة سواء أكانت إدارية أم قضائية أم سياسية ، إذ لا وجود لهيئة فوق القانون ، فجميع هيكل الدولة يجب أن تخضع للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ، ولضمان سلامة التصرفات التي تقوم بها ، وانسجامها مع الدستور والقانون.

وفي العراق أخضع المشرع العراقي مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لرقابة مجلس النواب ، وذلك بالاستناد للمادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات النافذ^(٢) ، ولا تعد الرقابة على مجالس المحافظات هدفاً بحد ذاته ، بل إنها مجرد وسيلة لتحقيق غايات وأهداف معينة ، غير أن مفاد هذه الرقابة ليس الخصومة ، وإنما من أجل ضمان نفاذ القاعدة القانونية عن طريق عدم اعتداء أي سلطة على اختصاص السلطة الأخرى^(٣) ، لاسيما أن الرقابة تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليها مبدأ اللامركزية الإدارية ، ولا تخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى مجالس المحافظات متمتعة باستقلاليتها ، وإذا كانت الرقابة والتعاون ركناً من أركان وجود نظام الإدارة المحلية ومقوماتها - حسبما اتفق عليه الباحثون - ، إذ تهدف رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات إلى تحقيق مجموعة من المبررات ، لذا سنتناول ذلك عبر فرعين ، نخصص الأول لمبررات رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات ، أما الفرع الثاني فسندخله للطبيعة القانونية لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات.

(١) قتادة صالح الصالح ، التنظيم القانوني للرقابة على أعمال الهيئات المحلية في العراق - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة كربلاء ، ٢٠١٣ ، ص ١٧.

(٢) إذ نصت المادة (٢ - ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ المعدل على (تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب).

(٣) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، دليل الرقابة والإشراف للمحافظات العراقية ، ط ١ ، المجلد الخامس ، ب. م ، ٢٠١١ ، ص ١٨.

الفرع الأول

مبررات رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات

يمكن إجمال مبررات الرقابة التي يفرضها مجلس النواب في العراق على مجالس المحافظات بالآتي:

١- حماية الصالح العام ، وهو محور الرقابة ، ويتم عن طريق مراقبة النشاطات وسير العمل على وفق البرامج والخطط الموضوعة لها بشكل تكاملي يحدد الأهداف المأمولة ، والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية^(١) ، إذ إن الرقابة على مجالس المحافظات أمر ضروري مادامت المحافظات لها مسؤوليات ومهام محددة بموجب القانون فضلاً عن مسؤولياتها أمام ناخبائها ، فلا بد من وجود الرقابة عليها من السلطات الاتحادية للتأكد من حسن التصرف بهذه الصلاحيات تحقيقاً للمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها لبلوغ الهدف الأسمى وهو حماية الصالح العام.

٢- ضمان مبدأ المشروعية ، إذ تهدف الرقابة على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى تحقيق المشروعية ؛ وذلك بأن تكون التصرفات الصادرة عنها مطابقة للدستور والقوانين والتعليمات النافذة^(٢).

٣- الحد من حالات الفساد الإداري والمالي ، إذ تعد رقابة السلطة التشريعية على الهيئات المحلية رقابة تسعى إلى القضاء على حالات الفساد الإداري والمالي والذي أصبح آفة منتشرة في الدوائر الحكومية سواء كانت إتحادية أو محلية والسعي للحفاظ على المال العام من الهدر والضياع^(٣).

٤- تساعد الرقابة في المحافظة على وحدة الدولة الإدارية عن طريق إيراد بعض القيود على استقلال الهيئات اللامركزية ؛ وذلك لأن استقلالها المطلق يؤدي إلى تقنين وحدة الدولة الإدارية والسياسية ، وهذا يتطلب وجود رابطة دائمة وقوية تشعر تلك

(١) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، مصدر سابق ، ص ١٨ .

(٢) نور حمزة حسين الدراجي ، الرقابة المالية الاتحادية على أعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم (العراق نموذجاً) ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون – جامعة النهرين ، ٢٠١٥ ، ص ١٢ .

(٣) د. مها بهجت يونس ، المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها الرقابية على دستورية القوانين ، ط ١ ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٩ .

الهيئات عن طريقها بوجود رقيب عليها من الإدارة المركزية يمنعها من التماهي والإسراف نحو الاستقلال التام^(١).

٥- تعد الرقابة البرلمانية من أهم أنواع الرقابة السياسية ، وتكتسب أهميتها في نطاق الحكومات المحلية ، إذ أن العمل الرقابي هو أعرق وظائف البرلمان وأشهرها ، بل هو السبب التاريخي الأساس في وجوده بما يُمثِّله من وسيلة لمتابعة وتقييم أداء الحكومة مركزيةً كانت أم محلية ، وذلك لحماية مصالح الشعب في الالتزام بالسياسة العامة التي يُشترط أن يوافق عليها البرلمان بوصفه السلطة التشريعية في الدولة ، والالتزام بالموازنة العامة التي يُقرّها^(٢).

٦- تحسين الأداء ، إذ تسعى الرقابة على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى تحسين أدائها عن طريق تحديد مواطن الخلل والضعف في المحافظات غير المنتظمة في إقليم والعمل على معالجتها ، للحد من الفساد الإداري والمالي لاسيما في مجال إنفاق المال العام والتأكد من أن الإنفاق قد حَقَّق الأهداف المطلوبة منه^(٣).

٧- تمثل الرقابة على مجالس المحافظات بكونها وسيلة وقائية وعلاجية في الوقت نفسه ، إذ أصبحت في الوقت الحاضر لا تقتصر على كشف الأخطاء والانحرافات ، بل امتد دورها ليشمل توضيح سبل التفوق ، أي أنها تحولت إلى الدور الوقائي ، بدلاً من أن تقتصر على الدور العلاجي^(٤).

٨- التأكد من مدى احترام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لإرادة البرلمان في تنفيذ القوانين المالية ، من حيث استخدام الموارد المالية أفضل استخدام من دون اسراف أو تبذير وتقييم أداء مجالس المحافظات من حيث مدى قدرتها على تسير المرافق العامة والوقوف على الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول لها.

٩- نظراً لمنح الصلاحيات التشريعية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ؛ سيكون مجلس النواب هو الأقدر من غيره على ممارسة الرقابة عليها ، وذلك

(١) د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، ب. ط ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ب. س ، ص ٣٩.

(٢) مرتضى علي حسين الياسري ، مصدر سابق ، ص ٨.

(٣) د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري - دراسة تطبيقية مقارنة ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٤.

(٤) د. محمد عبد العال الديداموني ، مصدر سابق ، ص ٥٧.

للخبرة والممارسة التي يمتلكها أعضاء مجلس النواب في المجال التشريعي والرقابي.

١٠- لعل المشرع في قانون المحافظات النافذ قد أدرك أن المشرع الدستوري أسقط دعامة أساسية من دعائم اللامركزية الإدارية ، ألا وهو خضوع المجالس المحلية للرقابة ، فتدارك ذلك بالنص على خضوع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب ، اعتقاداً منه أن رقابة مجلس النواب سوف لا تصل إلى الحد الذي به تطمس في استقلالية تلك المجالس ، انطلاقاً من كون مجلس النواب يمثل كيانات سياسية عديدة تستطيع بشكل أو بآخر الحفاظ على استقلالية هذه المجالس^(١).

من كل ما تقدم من المبررات نستنتج أن رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات هي رقابة من ناحية أدائها الاختصاصات المخولة لها في الدستور والقوانين ، وتحقيقها للأهداف والخطط الموضوعية لها ، أي قيام مجلس النواب بالتحقق من شرعية الأعمال التي تقوم بها وضمان توافيقها مع الدستور والقانون.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات

بعد أن بيّنا مفهوم رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات وأهم المبررات التي دفعت بالمشرع العراقي إلى فرض رقابته على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، كان لا بد لنا من تحديد الطبيعة القانونية لهذه الرقابة كونها تعد رقابة تدخل ضمن نطاق المشروعية أم ضمن نطاق الملائمة.

في البدء يمكن القول إن رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات إنما هي (رقابة ذات طبيعة مزدوجة) فهي رقابة مشروعية وملائمة في الوقت نفسه ؛ ذلك لأن رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم هي رقابة تهدف إلى ضمان مشروعية التصرفات الصادرة من مجالس المحافظات وضمان احترامها لحدود اختصاصاتها فضلاً عن ضمان التزامها بالسياسة العامة للدولة وخططها الوطنية^(٢) ، والدليل على ذلك هو أحكام المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات النافذ

(١) د. سامي حسن نجم عبدالله ، مصدر سابق ، ص ٣٩٤.

(٢) د. علي هادي الشكراوي ، مصدر سابق ، ص ٦.

التي أعطت الحق لمجلس النواب الاعتراض على القرارات الصادرة من مجالس المحافظات في حال مخالفتها لنصوص الدستور والقوانين الاتحادية ، وفي حال عدم إزالة المخالفة فإن مجلس النواب يمتلك إلغاء القرار المُعترض عليه منه.

وعليه وعن طريق استقراء نصوص قانون المحافظات النافذ ، والتي منحت حق الرقابة المباشرة لمجلس النواب على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم نجد أن رقابته تندرج ضمن رقابة المشروعية والملاءمة ، لأن مجلس النواب إضافةً إلى حقه في بيان عدم مشروعية القرار ، أن يتدخل ويُلغى تلك القرارات ، وحسب ما سيتم بيانه في المبحث الثاني.

وعلى أية حال فإن الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على مجالس المحافظات سواء أكانت رقابة مشروعية أم ملائمة يجب أن لا تصل إلى حد المساس باستقلال تلك الهيئات ؛ لأن هنالك ضوابط وشروطاً تُمارس الرقابة في ضوءها ، يمكن إجمالها في ما يأتي:

١- الأصل استقلال مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ؛ لذا لا تفرض الرقابة عليها إلا بنص قانوني.

٢- لا يمكن فرض رقابة سابقة على الأعمال التي تقوم بها مجالس المحافظات ؛ لأن من شأن ذلك تقييد حريتها في العمل ، إلا إذا جاء في القوانين النافذة استثناء على ذلك ، ومن الجدير بالملاحظة أن الرقابة السابقة قد هجرتها الأنظمة اللامركزية الإدارية الإقليمية ؛ لأن هذه الرقابة تؤدي إلى القضاء على استقلالية الهيئات المحلية ، إذ إن تطبيقها يعد من قبيل العلاقة بين الرئيس والمرؤوس في ظل السلطة الرئاسية^(١).

٣- لمجلس النواب سلطة التصديق أو عدم التصديق على قرارات مجالس المحافظات مع عدم جواز تعديلها ، وتعد قرارات مجالس المحافظات نافذة من تاريخ صدورها وليس من تاريخ تصديق مجلس النواب عليها ، كما أن هذا التصديق على قرارات مجالس المحافظات لا يعني إحلال إرادة مجلس النواب محل إرادة تلك المجالس ، وإنما ينحصر أثر التصديق في نفاذ القرار الذي يكون بعد التصديق عليه منسوباً إلى مجالس المحافظات ، وينتج عن ذلك استمرار حق مجالس المحافظات في

(١) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي ، مصدر سابق ، ص ٣٣٧.

العدول عن قرارها على الرغم من التصديق عليه إذا رأت أن المصلحة العامة تتطلب ذلك^(١).

٤- أفرز الواقع العملي إمكانية مجالس المحافظات الطعن في قرارات مجلس النواب أمام المحاكم المختصة ، سواء أكان أمام المحاكم الدستورية أم الإدارية وبحسب الطبيعة القانونية لذلك القرار ، في حالة تجاوز مجلس النواب لحدود الرقابة الممنوحة له.

المطلب الثاني

الموقف الفقهي من رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات

لقد تباينت آراء الفقه العراقي بخصوص الرقابة التي منحها المشرع لمجلس النواب على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، بين مؤيد ومعارض ، وربما هذا الاختلاف يكون بسبب تباين النصوص الدستورية والقانونية التي عالجت هذا الموضوع ، كذلك غموض بعض النصوص التي تكون مدعاة للتأويل.

ولغرض بيان ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين ، نتناول في الأول موقف الفقه المؤيد لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات ، أما الثاني فنخصصه لموقف الفقه المعارض لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات.

الفرع الأول

موقف الفقه المؤيد لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات

يذهب أصحاب هذا الرأي إلى تأييد رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات لأن مجلس النواب يمثل السلطة التشريعية الاتحادية ، والتشريعات الصادرة عنه أعلى وأكثر قيمة من تلك التي تصدرها مجالس المحافظات ، وهذه المجالس لا تمارس وظيفة التشريع إلا بشرط التوافق مع التشريعات الاتحادية ، ومن ثمَّ فإنَّ أية مخالفة أو تجاوز

(١) د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية والمحلية والتنظيم القانوني للوظيفة العامة ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٢٠.

على حدود الاختصاص التشريعي الممنوح لمجلس النواب يؤدي إلى بطلان التشريعات الصادرة عن مجالس المحافظات^(١).

ويذهب آخرون في مجال تأييدهم لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات بالاستناد لنص المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور التي نصت على (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة ، أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة) إذ إن نص المادة نفي السيطرة والإشراف على مجالس المحافظات ولم ينفِ الرقابة ، على أساس أن النص الدستوري لم ينص على نفي الرقابة بلفظ صريح ، كما أن السيطرة والإشراف لا تعني الرقابة ؛ لأن السيطرة تعني التحكم ، ومن ثمَّ أن ما منعه الدستور هو السيطرة والإشراف ولم يمنع الرقابة^(٢) ، ونظراً للنقص الواضح في الدستور وقانون المحافظات النافذ ، تدارك المشرِّع العراقي ذلك عن طريق إدخال تعديل على القانون المذكور ، والمتمثل بالتعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ وذلك في الفقرة (٣) من المادة (٢) والتي نصت وبشكل صريح على خضوع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب^(٣).

ويرى البعض الآخر أنه بالرغم من عدم توفر نص دستوري ينص على رقابة مجلس النواب على الهيئات المحلية ، إلا أنه يمكن أن نستنتج هذه الرقابة ضمناً في ضوء المادة (٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، التي عدت الشعب مصدر السلطات وشرعيتها ، التي يمارسها عبر مؤسساته الدستورية ، وهذه السلطة يمارسها الشعب عبر ممثليه في مجلس النواب^(٤).

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

(٢) د. رياض مهدي الزبيدي ، الرقابة والإشراف وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل - تحليل الوقائع والتعديلات المقترحة ، ب. ط ، آراء للطباعة والتصميم ، بغداد ، ٢٠٢٠ ، ص ص ٢٧-٢٨ ، د. ميثم حنظل شريف ، د. علي هادي عطية ، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار ، المجلد ٢ ، العدد ٤ ، ٢٠٠٧ ، ص ١٩٤ .

(٣) إذ نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ على (تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب).

(٤) د. علي هادي الشكراوي ، اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات - دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة حوار الفكر الصادرة عن المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية ، بغداد ، العدد ١١ ، السنة الخامسة ، ٢٠٠٩ ، ص ١٩٤ .

وبخصوص وجهة النظر المذكورة آنفاً وحسب تقديرنا إن هذا الرأي غير صحيح ، ولا يمكن التسليم به كون نص المادة المذكور لا يتحمل أكثر مما يدل عليه ، ولا يمتد لرقابة الهيئات المحلية ؛ وذلك لأن هناك مبادئ دستورية وقانونية متعارف عليها ، وهي إن الهيئات اللامركزية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالهيئات التنفيذية المركزية وتمارس وظيفة إدارية ، ومن ثمَّ فإن ما يصدر منها هو جزء من المهام الملقاة على عاتق السلطة المركزية نظراً لتقاسم الوظيفة الإدارية معها.

ويشير البعض الآخر إلى إنه على الرغم من الاستقلالية الواسعة التي منحها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ للمحافظات في ممارسة الصلاحيات المنوطة بها من أجل إنجاح عملها وإعطائها الحرية بالقدر الذي يُلبّي متطلبات المحافظة واحتياجاتها ، واشتراط الدستور عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة ، فإن ذلك لا يعني ترك هذه المحافظات من دون محاسبة أو مراقبة في حال ارتكابها مخالفات إدارية أو مالية أو مخالفتها لواجباتها والإضرار بسكان المحافظة ، وبناء عليه ، فإن المشرع العراقي تضمن عدة قنوات للرقابة تتفاوت درجاتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، وكان من بينها ، بل أهمها في مجال الرقابة على الإدارات اللامركزية هو رقابة مجلس النواب^(١).

إلا أن هذا الرأي لا سند دستوري له ؛ كون الدستور أشار إشارة صريحة لاستقلال مجالس المحافظات في ممارسة أعمالها ، وان أية رقابة يجب أن تستند إلى نصوص الدستور والقانون ، فدستور ٢٠٠٥ أسقط هذه الرقابة ، وتمت معالجة هذا الأمر بصور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

وحسب تقديرنا إن رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات تتسم بالضعف ، وذلك بسبب ندرة حضورها في الواقع العملي ، وهذا ما تمت ملاحظته لتجربة السنوات السابقة فلم يتضح لنا إلا عددٌ زهيدٌ من تطبيقات تلك الرقابة ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ، يلاحظ أنه غالباً ما يتأثر مجلس النواب بالاعتبارات الحزبية التي تتدخل في عمله وتفسد دوره في الرقابة على مجالس المحافظات ، لا سيما إذا كان أعضاء المجالس في المحافظات من الأحزاب التي تشكل الأغلبية في البرلمان ، كما أن تلك الرقابة لا يمكن أن تأخذ الدور الذي تلعبه الرقابة الإدارية ، إذ لها مزاياها المهمة إذا ما تم تطبيقها على وفق الضوابط القانونية.

(١) حيدر رسول محسن الكعبي ، مصدر سابق ، ص ١٠٩.

الفرع الثاني

موقف الفقه المعارض لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات

يرى مؤيدو هذا الاتجاه أن إعطاء الرقابة لمجلس النواب على مجالس المحافظات يخالف مبدأ اللامركزية الإدارية ويتعارض مع أحكام دستور ٢٠٠٥ ؛ وذلك لأن الأخير حدد اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر ، وذلك في المادة (٦١) منه ، إذ لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة إليها بقانون ، وذلك تسليماً لمبدأ سمو الدستور وأعلويته ، كما يخالف نص المادة (١٢٢) من الدستور التي بيّنت أن مجلس المحافظة لا يخضع لسيطرة وإشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة ، أما مخالفة الاختصاص لمبدأ اللامركزية الإدارية فيتمثل بأن مجالس المحافظات بشكل خاص والهيئات المحلية الأخرى بشكل عام يجب أن تخضع لرقابة الحكومة المركزية ، أما إقحام السلطة التشريعية في هذا المجال ومنحها حق المراقبة على مجالس المحافظات فهو خرق واضح للمبادئ العامة للامركزية الإدارية ، بل تشويه لمعالمه الرئيسية ، ومن ثمّ الإتيان بصيغة شوهاء خرقاء تستحق الذم^(١).

إلا هذا الرأي تعرض إلى العديد من الانتقادات منها:

أ- نص الدستور على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة^(٢)، وهو نص دستوري صريح يُمنع بموجبه تدخل وإشراف السلطة التنفيذية على الحكومات المحلية ، كما نص الدستور على اختصاص مجلس النواب بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية^(٣) ، الأمر الذي يمكن توجيهه بأنه يشمل الهيئات المحلية ، وقد أيدت المحكمة الاتحادية العليا دستورية خضوع المحافظات غير المرتبطة بإقليم لرقابة مجلس النواب بموجب القانون^(٤).

(١) د. غازي فيصل مهدي ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٤٩ .

(٢) المادة (١٢٢ - خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٦١ - ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٨/اتحادية/٢٠٠٩ في (٢٠/٧/٢٠٠٩) المنشور في موقع المحكمة الاتحادية العليا ، على الرابط:

https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2009/38_fed_2009.pdf تاريخ الزيارة ١٤/٧/٢٠٢١ .

ب- إن الاستناد لفكرة (القرار المضاد) لإسقاط إسناد هذه الاختصاصات لمجلس النواب ، سواءً كان المقصود بهذه الفكرة على نحو التحديد أو قاعدة (توازي أو تعادل الأشكال والإجراءات) التي تنصرف إلى أن اختصاص وإجراءات إيجاد التصرف القانوني يُقابلها ذات الجهة المختصة بالتعديل والإنهاء ، التي تعد أعم من فكرة (القرار المضاد) المتضمنة إصدار قرار إداري جديد ومستقل يؤدي إلى إلغاء قرار سليم سابق أو تعديله^(١) ؛ فإن كلا الفكرتين من المبادئ المستقرة قانونياً التي يُستند إليهما من دون الحاجة إلى نص التشريع عليها ، ولا نجد أن لها مناسبة في نقد ما انتهى إليه المشرع العراقي في صدد أعمال آلية رقابية على مجالس المحافظات ، لاختلاف الموضوع ؛ فالمناطق ليس بصدد التعقيب على قرارات إدارية محلية ، وإنما إنشاء آلية رقابية ، والتي تعد خياراً تشريعياً ملائماً لسد نقص واضح^(٢).

ويرى البعض أن سبب نص قانون المحافظات صراحة على خضوع المجالس المحلية لرقابة مجلس النواب دون السلطة الإدارية المركزية إلى الظروف التي رافقت نشوء النظام الفيدرالي بعد عام ٢٠٠٣ ، إذ يمكن اعتبار تبني المشرع الدستوري العراقي للنظام الفيدرالي رد فعل تجاه الطابع المركزي الذي إتسمت به الدولة أبان النظام السياسي السابق ، إذ إن المشرع الدستوري منح استقلالية لهذه المحافظات وأقر بعدم خضوع المجالس المحلية إلى رقابة المركز الإدارية^(٣).

كما أن هناك من أنتقد منح الاختصاص الرقابي لمجلس النواب على مجالس المحافظات كونه يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي أرساه الدستور في المادة (٤٧) منه ، ولا يتوافق مع طبيعة عمله التشريعي ، ويعد تدخلاً في عمل السلطة التنفيذية التي يفترض أن تكون مجالس المحافظات جزءاً منها^(٤).

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ٦٢٦.

(٢) مرتضى علي حسين الياسري ، مصدر سابق ، ص ص ٦٦-٦٧.

(٣) رشا عبد الله عبد الحسن ، رقابة السلطة التشريعية على الاختصاصات المرفقية لرؤساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون – جامعة بغداد ، ٢٠١٨ ، ص ١١٣.

(٤) د. شورش حسن عمر ، خصائص النظام الفيدرالي – دراسة تحليلية مقارنة ، ط ٢ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٨ ، ص ص ٣٥٦-٣٥٧.

ويذهب الباحث إلى ما ذهب إليه الاتجاه المعارض لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات ؛ وذلك لأن نص المادة (١٢٢/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أسقط الرقابة على مجالس المحافظات بالنص على (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة) ، واستناداً لهذا النص نجد أن المشرع الدستوري العراقي قد منح مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم استقلالاً مطلقاً إذ تمارس أعمالها بعيداً عن أي نوع من أنواع الرقابة - وهذا ظاهر النص - ألا أن ما يؤخذ على النص المذكور تعارضه مع نص الفقرة (ثانياً) من المادة نفسها لأنها أشارت إلى مبدأ اللامركزية الإدارية^(١) ، ومن المعلوم والمتفق عليه بين الفقه الإداري والدستوري أنه وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية تكون الوحدات المحلية خاضعة خضوعاً نسبياً للسلطة المركزية - وهذا الشرط من ثوابت نظام اللامركزية الإدارية - ، ووفقاً لما تقدم بيانه يمكن القول إن المشرع الدستوري العراقي ناقض نفسه بنفسه ، ومن ثمّ فإنه أسقط ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية ، القائمة على أساس رقابة السلطة التنفيذية للوحدات المحلية ، كما أن الرقابة التي أقرها المشرع العادي في قانون المحافظات النافذ غير متوافقة مع الدستور كون الدستور حدد اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر ، إذ إن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يشر إلى وجود صلاحيات رقابية لمجلس النواب على الهيئات المحلية وسواء كانت رقابة عضوية على أشخاصها أم رقابة موضوعية على أعمالها إنما أشار فقط إلى الرقابة على أداء السلطة التنفيذية ، وفي كلا الحالتين هناك خلل تشريعي كون مجلس النواب ، مهمته سياسية لا إدارية ، فلو منح المشرع في قانون المحافظات النافذ الرقابة على مجالس المحافظات للسلطة التنفيذية لأمكن إيجاد سند دستوري لها وهو إن الدستور أشار إلى نظام اللامركزية الإدارية وأحد أركان هذا النظام كما بينا سابقاً هو الخضوع لرقابة السلطة التنفيذية.

(١) إذ نصت المادة (١٢٢- ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وينظم ذلك بقانون).

المبحث الثاني

مظاهر رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات وآثارها

عندما منح المشرع العراقي نوعاً من الاستقلال لمجالس المحافظات لم يكن هذا الاستقلال كاملاً يؤدي إلى انفصالها عن السلطة المركزية ، وإنما هو استقلال جزئي ذاتي متعلق بالاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية ، إذ أبقى المشرع نوعاً من الرقابة تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات المحلية ورؤسائها من أجل الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة ، ونظراً للإختصاصات الواسعة التي تمارسها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، لذا يجب تقييد هذه السلطة ضمن نطاقها القانوني ، فمسؤولية مجالس المحافظات أمام مجلس النواب لها وسائل عديدة تثار عن طريقها ، ويترتب على ممارسة هذه الوسائل نتائج كأثر للوسائل التي يمتلكها مجلس النواب تجاه مجالس المحافظات.

وقد نص قانون المحافظات النافذ على مبدأ خضوع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لرقابة مجلس النواب - كما بيننا ذلك سابقاً - إذ يملك هذا الأخير مجموعة من الأدوات التي يستطيع بوساطتها أن يقيم الأداء الفعلي لمجالس المحافظات ويقف بوجه الانحرافات القانونية ، لتقييم ذلك الأداء واتخاذ الإجراءات في حال الإخفاق ، إذ إن من أهم المبررات القانونية لرقابة مجلس النواب هو الرقابة على حسن الأداء الفعلي لهذه المجالس في ميدان تقديم الخدمات العامة للمواطنين ؛ كونها تمتلك صلاحيات واسعة في مجال الإدارة المحلية ، وهذه الأدوات والآثار تجد سندها القانوني في قانون المحافظات النافذ ، وقانون مجلس النواب العراقي النافذ.

ولتسليط الضوء على ذلك ، سنتناول دراسة هذا المبحث عن طريق تقسيمه على مطلبين ، نتناول في الأول مظاهر رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات ، أما في المطلب الثاني فسنتناول آثار رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات.

المطلب الاول

مظاهر رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات

تتخذ رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات عدة صور أشار إليها قانون المحافظات النافذ ، وهذه الرقابة تكون شاملة إذ تمارس على أعمال مجالس المحافظات ، كما تتضمن كذلك مراقبة المشروعية والملاءمة^(١).

ولأهمية هذا الموضوع سنكرس هذا المطلب للحديث عن مظاهر الرقابة لمجلس النواب على مجالس المحافظات ، وذلك عن طريق أربعة أفرع ، نتناول في الأول رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات بوساطة السؤال البرلماني ، أما الثاني فسيكون لرقابة مجلس النواب على الموازنة المحلية ، أما الفرع الثالث فسنخصصه لرقابة مجلس النواب عبر تشكيل اللجان البرلمانية ، أما الرابع فسنخصصه للاعتراض على القرارات الصادرة عن مجالس المحافظات.

الفرع الأول

رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات بوساطة السؤال البرلماني

يعد السؤال البرلماني إحدى الوسائل الدستورية التي يمتلكها مجلس النواب للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية الاتحادية والمحلية ، إذ من خلاله يستطيع مجلس النواب مراقبة أداء السلطة التنفيذية ونشاطاتها ، بطريقة رسمية موثقة.

ويقصد بالسؤال النيابي (البرلماني) كونه وسيلة من وسائل العملية الرقابية "الاستفهام أو الاستيضاح عن موضوع لا يعلمه العضو النيابي ، أو للتحقق من حدوث واقعة وصل علمه إليها ، أو للوقوف على ما تعتزم الحكومة القيام به في أمر من الأمور من غير أن ينطوي ذلك في واقع الأمر على النقد والتجريح"^(٢).

(١) د. محمد إبراهيم دسوقي ، الرقابة على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٣٥.

(٢) د. محسن العبودي: المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، ب. ط ، أكاديمية مبارك للأمن ، ب. س ، ص ٦٠٥.

وعليه يتضح لنا أن السؤال البرلماني يوجهه أحد أعضاء مجلس النواب لأحد أعضاء السلطة التنفيذية بشكل عام للاستفسار عن قضية يجهلها العضو.

أما بشأن الأحكام القانونية والإجراءات الخاصة بالسؤال فنعتقد أنها تخضع للقواعد العامة التي تحكم هذه الوسيلة الرقابية، إذ يعد السؤال ذا طبيعة شخصية، بمعنى أنه يحصر العلاقة بين السائل ومن وُجّه إليه السؤال مع عدم جواز التعليق عليه إلا من السائل وحده دون الأعضاء الآخرين كأصل عام، كما أن للسائل إمكانية سحب سؤاله في أي وقت يشاء^(١)، ويشترط في السؤال من الناحية الموضوعية أن يكون موضوعه من ضمن اختصاصات من تم توجيه السؤال إليه، وأن يكون من الأمور المتعلقة بالمصلحة العامة ولا تتعلق بمصلحة خاصة أو شخصية لطالب السؤال، وأن يكون واضحاً موجزاً لا مطولاً^(٢).

هذا ما يتعلق بالشروط الموضوعية، أما بالنسبة للشروط الشكلية فلم يحدد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فيما إذا كان السؤال شفويّاً أو مكتوباً، واكتفى بالإشارة إلى حق السؤال، أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد تبّنى بصريح العبارة نظام السؤال المكتوب^(٣).

وقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى حق السؤال، وذلك في المادة (٦١/سابعاً/أ) التي نصت على (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة).

ومن المعلوم - وكما بينا سابقاً - أن مجلس النواب له الحق في الرقابة على مجالس المحافظات على وفق ما جاء في نص المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات النافذ، إذ

(١) د. محمد عبد العال الديداموني، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، ب. ط، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٥٦.

(٢) للمزيد من التفاصيل حول شروط السؤال النيابي ينظر: محمد فاهم سلمان، السؤال بوصفه من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال مجلس الوزراء - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١٧، ص ٧٠ وما بعدها.

(٣) إذ نصت المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ على (لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية ...)

ذكر بصريح العبارة أنها تخضع لرقابة مجلس النواب ، وهذا الغموض وعدم الوضوح دعا بعض الجهات التي لها الحق في طلب تفسير النص الدستوري المتعلق بإمكانية خضوع المحافظ إلى رقابة مجلس النواب ، وهل لهذا المجلس كامل الرقابة التي يتمتع بها تجاه السلطة التنفيذية^(١) ، إذ طلب مجلس النواب العراقي/ الامانة العامة/ الدائرة البرلمانية/ شؤون اللجان بكتابه ذي العدد (ش.ل/٩١/١/٨٤٢٢) في ٧/٨/٢٠١٧ ، من المحكمة الاتحادية العليا وإستناداً إلى المادة (٩٣/ثانياً) من الدستور بيان الرأي بما يأتي: (نصت المادة (٦١- ثانياً) من الدستور الرقابة على أداء السلطة التنفيذية وظاهر هذا النص لم يتضمن تقييد هذه السلطة بالسلطة الاتحادية فهل بالإمكان إستناداً إلى المادة (٦١/ثانياً) من الدستور توجيه الأسئلة النيابية إلى المحافظ ورئيس مجلس المحافظة بوصفه رأس السلطة التنفيذية في المحافظة خاصة وإن قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل أسس لمثل هذه الرقابة والمحكمة الاتحادية العليا بما لها من صلاحية تفسير النصوص الدستورية ، جاء في قرارها - له قوة الإلزام - (تجد المحكمة الاتحادية العليا من استقراء نصوص الدستور ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، إن المادة (٦١/ثانياً) من الدستور التي إختصت مجلس النواب بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية قد جاءت بصورة مطلقة وإن هذا الاطلاق يمتد إلى منتسبي السلطة التنفيذية الاتحادية والحكومات المحلية وعلى رأسها المحافظ ، كما تجد إن المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد نصت على إختصاص مجلس النواب بالرقابة على المجالس من ضمنها مجالس المحافظات ، وبناء عليه ، فإن لمجلس النواب توجيه الأسئلة النيابية الى المحافظ والى رئيس مجلس المحافظة)^(٢) ، وهذا القرار أوجد مبدأ لم يكن واضح المعالم في النصوص الدستورية النافذة ، وأصبح ملزماً للجميع ، كما إن المحكمة الاتحادية ومن خلال قرارها المذكور في الأعلى قد وسعت من إختصاص مجلس النواب وسمحت له بتوجيه السؤال لكل من المحافظ

(١) سالم رضوان الموسوي ، رقابة مجلس النواب على الإدارة المحلية في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري رقم (٨٠) لسنة ٢٠١٧ ، مقال منشور على الرابط <https://www.sotaliraq.com/2017/08/22/> ، تاريخ الزيارة ٩/٨/٢٠٢١ .

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٠/اتحادية/٢٠١٧) في ١٥/٨/٢٠١٧ المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2017/80_fed_2017.pdf ، تاريخ الزيارة ٩/٨/٢٠٢١ .

ورئيس مجلس المحافظة بإعتبارهم أعضاء السلطة التنفيذية في المحافظة ، مستندة في ذلك إلى نص المادة (٦١/ثانياً) من الدستور والمادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل التي نصت على إختصاص مجلس النواب بالرقابة على المجالس من ضمنها مجالس المحافظات ، ولكنها وبنفس الوقت قد رفضت منح مجلس النواب مثل هذه الصلاحية بموجب قرارها المرقم ١١٩/إتحادية/إعلام/٢٠١٧ فيما يخص مسألة الاستجواب للمحافظ ورئيس مجلس المحافظة^(١) ، وهي جميعها توصف بأنها وسائل وأدوات لممارسة الدور الرقابي فكيف لمجلس النواب أن يختص بجزء منها دون الآخر.

وبناءً على ذلك فإن القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا حصر الأمر بالسؤال البرلماني فقط دون الوسائل الأخرى ، كما قصر حق توجيه السؤال على رئيس مجلس المحافظة من دون أن يكون لمجلس النواب توجيه الأسئلة لأحد أعضاء مجلس المحافظة ، ومن ثَمَّ فإن المحكمة استندت في قرارها التفسيري على حكم المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ المعدل ، التي تنص على (تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب).

كما تجد هذه الوسيلة الرقابية - على رئيس مجلس المحافظة - سندها في قانون مجلس النواب العراقي إذ أشارت المادة (٢٩) إلى (للنائب وفق الاحكام الواردة في النظام الداخلي أن يوجه إلى ... ورؤساء مجالس المحافظات ... أسئلة تكون الإجابة عنها شفاهاً او كتابياً في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه النائب ، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليها ، أو للوقوف على ما تعترضه الحكومة في أمر من الأمور ، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة التي يتقدم بها المسؤول)^(٢).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٩/إتحادية/إعلام/٢٠١٧ في ٢٠١٧/١١/٥ المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2017/119_fed_2017.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٨/١٠.

(٢) كما أشارت المادة (٢٧) من قانون مجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ إلى هذه الوسيلة الرقابية وذلك بالنص على (يمارس مجلس النواب اختصاصاته الرقابية الواردة في الدستور والقوانين النافذة والنظام الداخلي وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ونظامه الداخلي بالوسائل المتاحة

من كل ما تقدم نستنتج أن مجلس النواب يمتلك وسيلة السؤال الرقابية على رئيس مجلس المحافظة (كونه رئيس أعلى سلطة تشريعية في المحافظة) لم يشر إليها الدستور ولا قانون المحافظات ، وإنما وجدت أساسها في رأي المحكمة الاتحادية بما لها من صلاحية تفسير نصوص الدستور ، كما أن قانون مجلس النواب العراقي النافذ أشار إليها.

الفرع الثاني

رقابة مجلس النواب على الموازنة المحلية

تعد الرقابة على موازنة الهيئات المحلية من أهم الوسائل لصون المال العام ومصادره ، إذ إن أي نظام سواء أكان مالياً أم إدارياً لا تتوفر فيه رقابة منظمة وصحيحة يعد نظاماً ناقصاً يفتقر إلى المقومات المتكاملة^(١).

من المعلوم أن تمتع المحافظة غير المنتظمة في إقليم بوضع موازنة خاصة بها لا يعني مطلقاً استقلالها في ممارسة هذا الاختصاص ، بل من حق السلطة المركزية الرقابة عليها لكون الموازنة المحلية جزءاً من الموازنة العامة للدولة ، ولكي تبقى في نطاق سياستها المالية^(٢).

ويمارس مجلس النواب الرقابة على الموازونات المحلية بوساطة الرقابة السابقة واللاحقة ، وتتمثل الرقابة السابقة لمجلس النواب على الموازنة المحلية باستعمال صلاحياته في إجازة أو تعديل أو تخفيض الموازنة العامة (وبضمنها الموازنة المحلية) ، فيعد البرلمان هو المسؤول عن إقرار الموازنة العامة ، ومن ثمَّ يكون المسؤول عن مراجعة بنودها وسد الثغرات القانونية والمالية التي يمكن أن تكون باباً أمام الفساد

بضمنها الآتي:- ثانياً: سؤال رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومسؤولي الهيئات المستقلة ورؤساء مجالس المحافظات...

(١) سهاد عبد الجمال عبد الكريم ، الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، كلية الحقوق - جامعة الموصل ، المجلد ١٥ ، العدد ٥١ ، السنة ١٦ ، ٢٠١١ ، ص ٢٣٩.

(٢) فلاح حسن عطية ، الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة في ضوء القانون العراقي) ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون - جامعة كربلاء ، المجلد ١٠ ، العدد ٢ ، ٢٠١٨ ، ص ٣٨١.

المالي والإداري ، إذ إن الحكومة لا تستطيع تنفيذ الموازنة العامة إذا لم يتم إجازتها من السلطة التشريعية والموافقة على مشروع الموازنة الذي تقدّمه السلطة التنفيذية ، إذ تعد الإجازة أو التصديق على الموازنة العامة هي شرط أساس لصحة الموازنة العامة وإن عدم توفر الإجازة التشريعية على الموازنة العامة تكون الموازنة بهذه الحالة مجرد لأئحة قانونية أو مشروع قانون لا يعمل به^(١).

أمّا بالنسبة للرقابة اللاحقة فتتمثل بقيام السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب بمراقبة تنفيذ الموازنة العامة ، والتي تكون ضمنها الموازنة المحلية عن طريق المتابعة المستمرة لعمليات التنفيذ سواء ما يتعلق بتحصيل الإيرادات أم في تنفيذ النفقات بما يتطابق مع ما تم إقراره واعتماده في الموازنة المصادق عليها من السلطة التشريعية ، وذلك عن طريق استدعاء المسؤولين الذين تتصل مهمات تنفيذ الموازنة بمؤسساتهم^(٢).

وتتضح الرقابة اللاحقة لمجلس النواب على الموازنة المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم عن طريق فحص الحساب الختامي (بعد انتهاء السنة المالية) وإقراره^(٣) ، إذ إن عرض الحساب الختامي على مجلس النواب يُعدّ أمراً ضرورياً ، لأن السلطة التشريعية التي أقرّت الموازنة العامة الاتحادية والتي تعد الموازنة المحلية جزءاً منها ، لذا يتطلب الأمر التأكد من أن التخصيصات الممنوحة قد نفذت بالفعل وبالشكل المخطط له ، ولضمان تحقيق النفقات العامة إلى أقصى قدر ممكن من المنافع الاجتماعية ويعرض الحساب الختامي بأساليب مختلفة ومنها العرض الجغرافي والذي يعتمد على جمع بيانات النفقات والإيرادات حسب المناطق الجغرافية ومنها المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤).

(١) نور حمزة حسين الدراجي ، مصدر سابق ، ص ١٥٤ .

(٢) د. فليح حسن خلف ، المالية العامة ، ط ١ ، جدارا للكتاب العربي ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص ٢١٣ .

(٣) يعرف الحساب الختامي بأنه "بيان بالاستخدامات والإيرادات الفعلية خلال مدة سابقة (سنة مالية) وما يترتب عليها من فائض أو عجز نقدي" ، حسن محمد كمال ، نظام المحاسبة الحكومية ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٣٠٤ .

(٤) د. علي باسط جاسم الزبيدي ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، كلية الحقوق - جامعة الموصل ، المجلد ١٢ ، العدد ٤٧ ، ٢٠١٠ ، ص ٢١٧ .

كما إن مجلس النواب يمارس رقابة مالية على تنفيذ موازنات المحافظات غير المنتظمة في إقليم عن طريق التقارير الفصلية حول تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة المحلية التي تقدمها وزارة المالية إلى مجلس النواب لتدقيقها.

الفرع الثالث

الرقابة عبر تشكيل اللجان البرلمانية

يمارس مجلس النواب رقابته على الهيئات الإدارية اللامركزية بما فيها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، عن طريق اللجان التي يشكلها لغرض البحث والتقصي عن الحقائق حول موضوع معين ، وتتنوع اللجان البرلمانية ، إذ قد تكون لجاناً دائمة أو لجاناً مؤقتة ، وهذه الوسيلة الرقابية لمجلس النواب لم ينص عليها قانون المحافظات النافذ ، وإنما يمارسها طبقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي^(١) ، إذ نصت المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب على : (للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه)^(٢) ، ولكون مجلس النواب يختص بالرقابة على مجالس المحافظات لذا يمكن تشكيل لجان خاصة طبقاً للقانون للبحث والتقصي عن موضوع معين في مجالس المحافظات.

على هذا فإن التحقيق هي الوسيلة التي تستعملها اللجان البرلمانية لكشف حقيقة قضية معينة في مرفق من المرافق المحلية سواء كانت القضية قانونية أم اقتصادية أم سياسية ، فضلاً عن كشف أوجه القصور والانحرافات من الحكومات المحلية عند البحث في موضوع التحقيق واقتراح سبل العلاج لها.

وهذه الوسيلة الرقابية تختص بممارستها لجنة تحقيقية يسند إليها القيام بمهمة التحقق ، عن طريق التحقيق وتقصي الحقائق عن وضع معين في الأجهزة التنفيذية بغية الكشف عن أية مخالفة أو مخالفات قانونية ، إذ تقوم اللجنة باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أُحيل إليها من

(١) نذير ثابت القيسي ، مصدر سابق ، ص ٢٦٠.

(٢) المادة (٧٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي المنشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (٤٠٣٢) في ٢٠٠٧/٢/٥.

موضوعات وقضايا وتجري ما يقتضيه استجلاء الحقيقة من استطلاع أو مواجهة أو زيارة ميدانية أو تحقيقات^(١)، ولها في سبيل ذلك دعوة أي وزير أو من هو في درجته، وكذلك دعوة أصحاب الدرجات الخاصة من موظفي الحكومة لغرض استجوابهم ومناقشتهم^(٢)، ومن ثم تعرض نتائج ما قامت به على مجلس النواب في صورة تقرير، بذلك تؤدي هذه اللجان دوراً مهماً في العمل الرقابي للبرلمان؛ وذلك عن طريق مساعدة البرلمان في الرقابة على أجهزة الدولة المختلفة^(٣).

وأهم ما يميز هذه الوسيلة من الوسائل الرقابية الأخرى هو إن مجلس النواب لا يعتمد على ما تقدّمه الأجهزة الخاضعة للرقابة من معلومات وبيانات، بل يتحرى عن ذلك بنفسه ويستقي المعلومات من مصادرها الأصلية^(٤)، ومن اللجان الدائمة التي شكّلها مجلس النواب والتي تُعنى بشؤون المحافظات هي لجنة شؤون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وعن طريق هذه اللجنة وغيرها من اللجان يستطيع مجلس النواب مراقبة الهيئات اللامركزية، إذ أشار النظام الداخلي لاختصاصات هذه اللجنة وهي (تختص هذه اللجنة بما يأتي:- أولاً: الاهتمام بشؤون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعلاقتها بالحكومة الاتحادية. ثانياً: متابعة شؤون مجالس الأقاليم والمحافظات والمجالس المحلية. رابعاً: متابعة التوزيع العادل للموارد والتخصيصات بين الأقاليم والمحافظات. خامساً: اقتراح القوانين المنظمة للعلاقات بين المجالس التشريعية في الأقاليم والمحافظات مع الوزارات الاتحادية. سادساً: اقتراح القوانين لتنظيم عمل الهيئتين المنصوص عليهما في المادة ١٠٥ و ١٠٦ من الدستور)^(٥).

ويذهب الفقه الدستوري عموماً إلى أن التحقيق البرلماني مقرر للمجالس النيابية في جميع الدول بصرف النظر عن نظام الحكم القائم فيها سواء برلمانياً أم رئاسياً أم

(١) د. محسن العبودي، مصدر سابق، ص ٦١٢.

(٢) المادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ب. ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٥٧٠.

(٤) د. إسماعيل صيغصاع، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد ١، العدد ٢٦، ٢٠١٢، ص ١٢٩.

(٥) المادة (٩٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

مختلطاً ، وفي النطاق المركزي والمحلي ومن دون الحاجة إلى نص صريح عليها ، ومصدر تقرير هذا الحق هو المبادئ العامة المترتبة على وظيفة المجالس النيابية في التشريع والرقابة ؛ لأن هذه الوظائف لا تتحقق غايتها ولا تُؤتي ثمارها إلا إذا كان للمجالس النيابية الحق في أن تستنير وتبحث وتحرى الحقائق قبل مباشرتها اختصاصها^(١).

وبناءً على ما تقدم نجد أن رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات وفقاً لهذه الوسيلة تتمثل بتشكيل اللجان البرلمانية التي تقوم بالكشف عن الأخطاء والمخالفات بنفسها فضلاً عن التقارير التي تستلمها من الجهات المعنية.

الفرع الرابع

الاعتراض على القرارات الصادرة من مجالس المحافظات

لكي يكتمل نظام الإدارة المحلية ذاتياً فإن المجالس المحلية التي تدير الوحدة الإدارية المحلية تستقل في إصدار القرارات الإدارية اللازمة ومباشرة الأعمال التي تقتضيها شؤونها بمنأى عن ضغط السلطات المركزية ، إلا أنه مما ينال من استقلال المجالس المحلية قيام السلطات المركزية بالإشراف على قرارات وأعمال الهيئات المحلية^(٢) ، وفي العراق يمارس مجلس النواب الرقابة على قرارات مجالس المحافظات عن طريق الاعتراض على القرارات الصادرة عنها المخالفة للدستور والقانون.

إن حق الاعتراض على قرارات مجالس المحافظات يمثل نوعاً من الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على مجالس المحافظات ، لأنه يستهدف تفادي ظاهرة القرارات المخالفة للدستور والقوانين الاتحادية النافذة.

وإن مسؤولية مجلس النواب في الرقابة على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تشكل أساساً قانونياً ومنطقياً لحقه في الاعتراض على القرارات الصادرة من مجالس المحافظات.

(١) د. عبدالله إبراهيم ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ص ٣٥٣ - ٣٥٤ .

(٢) مصطفى حميد عبدالله الشافعي ، مصدر سابق ، ص ١٢٩ .

ويلاحظ أن هذا الاختصاص الرقابي لمجلس النواب لم ينص عليه المشرع ابتداءً في قانون المحافظات النافذ ، بل ورد النص عليه في ظل قانون التعديل الأول لقانون المحافظات بالقانون رقم (١٥) لسنة (٢٠١٠) ، وتقتصر هذه الرقابة على القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة ، ولا تمتد إلى قرارات مجلسي القضاء والناحية ، إذ ورد النص بصيغة (القرارات الصادرة من المجلس) والمقصود بالمجلس على وفق نص المادة (١/ثالثاً) من قانون المحافظات النافذ هو مجلس المحافظة.

إذ نصت المادة (٢٠/ثانياً) من قانون المحافظات النافذ على (لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة...) ، وبناءً على النص المتقدم فإن قانون المحافظات النافذ أضاف اختصاصاً جديداً لمجلس النواب ، وذلك عندما منحه حق الاعتراض على قرارات مجالس المحافظات في حال تحقق أحد الأسباب المشار إليها في المادة المذكورة في الأعلى ، وهي:

أولاً: أن يكون القرار مخالفاً للدستور: يعد الدستور القانون الأسمى في النظام القانوني للبلد ، إذ يعلو على ما سواه من قوانين أخرى ، وإن أي مخالفة لأحكامه توجب البطلان^(١) ، وقد نص دستور جمهورية العراق على مبدأ سمو الدستور وعلو أحكامه وبطلان أي نص قانوني يتعارض معه ، وذلك في المادة (١٣) والتي جاء فيها (أولاً: يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ويكون ملزماً في أنحاءه كافة وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني يتعارض معه) ، ويترتب على مبدأ سمو الدستور عدة نتائج ، منها أن القواعد التي تتضمنها النصوص الدستورية ملزمة لجميع هيئات الدولة سواء كانت مركزية أم محلية ، ولا يتمتع النص القانوني المخالف للدستور بأي أثر قانوني ؛ لأنه يمس مبدأ المشروعية ، فما ينص عليه الدستور لا يجوز أن يهدره أي نص قانوني آخر ، ووجوب مطابقة تلك القوانين للنصوص الدستورية^(٢).

(١) د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، منشورات مركز البحوث القانونية ، وزارة العدل ، دار القادسية للطباعة ، بغداد ، ١٩٨١ ، ص ٥٥.

(٢) د. زكريا زكريا حسن الزناري ، القرارات الإدارية بين المشروعية والظعن بالإلغاء ، ط ١ ، دار مصر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٢٠ ، ص ٩.

وقد أجاز قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ لمجلس النواب الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة إذا كانت مخالفة لأحكام الدستور ؛ وذلك تسليماً لمبدأ سمو الدستور وعلوه^(١).

ثانياً: أن يكون القرار مخالفاً للقوانين النافذة: تحتل القوانين العادية المرتبة الثانية في سلم التدرج القانوني بعد النصوص الدستورية ، وتُلزم الإدارة في الدولة والأفراد باحترامها والخضوع لأحكامها ، ويقصد بالقوانين العادية بأنها القواعد القانونية التي تضعها الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية ووفقاً للإجراءات القانونية التي يحددها الدستور.

وقد منح قانون المحافظات النافذ ، مجلس النواب سلطة الاعتراض على القرارات الصادرة من مجالس المحافظات في حال التعارض مع القوانين الاتحادية النافذة الصادرة من السلطة التشريعية المركزية ، وذلك وفقاً للآلية التي رسمها القانون^(٢).

ومن التطبيقات العملية على ذلك ، رفض مجلس النواب لقرار مجلس محافظة كركوك بخصوص رفع علم إقليم كردستان فوق المباني الرسمية ، بعد قرار محافظ كركوك الذي أوعز فيه إلى مجلس المحافظة بإصدار قرار رفع علم إقليم كردستان فوق مباني الدوائر الرسمية في المحافظة ، وبالفعل أصدر مجلس محافظة كركوك قراره بهذا الخصوص مؤيداً فيه توجيه المحافظ مما أدى إلى رفض مجلس النواب قرار رفع العلم فوق المؤسسات الرسمية للمحافظة ، إذ جاء في قرار مجلس النواب (استناداً للمادة ١٤٣ من الدستور العراقي وقانون ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ الفقرة ٢٣ / خامساً قرر مجلس النواب الإبقاء على رفع العلم العراقي فقط على دوائر محافظة كركوك وإلغاء قرار مجلس محافظة كركوك برفع علم إقليم كردستان على مباني المؤسسات الحكومية في المحافظة)^(٣) ، مُشيراً بذلك إلى أن محافظة كركوك غير مرتبطة بإقليم كردستان وهي من المحافظات غير المنتظمة في إقليم ؛ وبذلك تخضع لرقابة مجلس النواب وهي ملزمة بقراراته بمقتضى القانون ، وحيث إن محافظة كركوك هي محافظة تتبع الحكومة المركزية ولا تدخل ضمن مناطق الاقليم الكردي ، فإن قرار مجلس محافظة

(١) المادة (٢٠-ثانياً-١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

(٢) المادة (٢٠-ثانياً-١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

(٣) قرار مجلس النواب العراقي المؤرخ (٣١ / ٣ / ٢٠١٧).

كركوك برفع علم إقليم كردستان بجانب علم العراق فوق المباني الرسمية في المحافظة جاء مخالفاً للدستور وللقوانين النافذة ؛ وذلك لأن مثل هذا القرار لا يدخل ضمن اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ؛ لأنه من القرارات السيادية ، هذا ويُذكر أن مجلس محافظة كركوك قد رد بأن قرار مجلس النواب غير قانوني وغير دستوري وأنه يرفض تطبيق هذا القرار ولا يلتزم به^(١) ، لذا كان من اللازم على مجلس النواب التقدم بدعوى لدى المحكمة الاتحادية لحسم الخلاف استناداً للمادة ٩٣ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

وبالرجوع لنص المادة (٢٠ / ثانياً) من قانون المحافظات النافذ يتضح لنا إنه لم يحدد المدة التي يجوز خلالها لمجلس النواب الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة ، ومن ثمَّ فإن المدة مفتوحة أمام مجلس النواب للاعتراض على القرار الصادر من مجلس المحافظة ، وهذا خلل تشريعي يوجب تعديله من المشرع ، لأن ذلك سيضر بمصالح المواطنين والحقوق المكتسبة ، كما أن القانون قد أغفل عن إلزام مجلس النواب ببيان الأسباب التي عن طريقها قدم اعتراضه على قرار مجلس المحافظة ، إذ إن بيان أسباب الإلغاء للقرار تكون ذات أهمية كبيرة كونها تؤكد للسلطة التنفيذية والرأي العام أن مجلس النواب لم يبين اعتراضه على قرار مجلس المحافظة بناءً على هوى أو ميل أو تحكّم ، حتى يمكن القول إن مجلس النواب قد قدم المسوغات المنطقية الكافية لإقناع كل من يطلع على قرار الاعتراض بأنه قد جاء مطابقاً للقانون.

أمّا عن الأغلبية الواجب توافرها للتصويت على قبول اعتراض مجلس النواب من عدمه ، فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ لم يحدد أغلبية معينة لاتخاذ مثل هذا القرار ، ومن ثمَّ فإن ذلك يعني أن التصويت على اعتراض مجلس النواب يكون بالأغلبية البسيطة ، بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسة وذلك نزولاً عند حكم المادة (١٩) من قانون المحافظات النافذ^(٢) ، وكان الأجدد بالمشرع العراقي تحديد الأغلبية

(١) حبيب الهرمزي ، أزمة كركوك من وجهة النظر القانونية ، مقال منشور في الموقع الإلكتروني لمركز دراسات الشرق الأوسط ، على الرابط <https://www.orsam.org.tr/ar/legal-dimension-of-kirkuk-crisis/> تاريخ الزيارة ١٦/٧/٢٠٢١ .

(٢) إذ نصت المادة (١٩) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على (أولاً: يتحقق نصاب انعقاد جلسات المجالس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء . ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجالس المحافظة والمجالس المحلية بالأغلبية البسيطة ما لم ينص على خلاف ذلك).

المطلقة للتصويت على اعتراض مجلس النواب ، وذلك لأهمية هذا الاعتراض وتعلقه بعموم مواطني المحافظة.

كما إن المشرع لم يحدد المدة الزمنية التي خلالها يجب على مجلس المحافظة النظر في اعتراض مجلس النواب ، وهذا خلل تشريعي يوجب تداركه لأنه يخالف مبدأ استقرار المراكز القانونية والامن القانوني.

وفي السياق نفسه لم يبين القانون أثر اعتراض مجلس النواب على قرار مجلس المحافظة هل يوقف تنفيذ القرار أم لا؟

للإجابة عن هذا السؤال يتم الرجوع إلى القواعد العامة التي يتبين عن طريقها أن الاعتراض لا يوقف تنفيذ القرار ، بل يكون القرار نافذاً من تاريخ صدوره على أساس قاعدة صحة القرار الإداري وسلامته عند صدوره (قاعدة قرينة الصحة) التي بموجبها يفترض أن القرار يتمتع بصحة ما تضمنه من أحكام لحين إثبات العكس^(١).

ويوصف اعتراض مجلس النواب على قرار مجلس المحافظة بأنه اعتراض نسبي ناقل لا يمنع من صدور قرار المجلس بشكل نهائي ، وإنما يؤخر صدوره إلى حين حسم المجلس أمره تجاه الاعتراض ، أما بالأخذ بملاحظات مجلس النواب وتعديل القرار ، أو بالإصرار على القرار دون تعديله وهذا ما يؤدي إلى إلغاء القرار الصادر من مجلس المحافظة وهو ما سنتطرق له في المطلب الثاني من هذا المبحث^(٢).

ويعتقد البعض أن السبب الذي دعا المشرع إلى إضافة هذا الاختصاص الرقابي لمجلس النواب على قرارات مجالس المحافظات ، إنما يعود إلى أن وسيلة حل مجلس المحافظة من مجلس النواب تمثل في تقدير المشرع وسيلة قاسية على مجالس المحافظات ، فأراد به أن يوجد وسيلة رقابية أخرى أقل وطأة على استقلالية تلك المجالس^(٣).

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٥٧١.

(٢) د. رحيم حسين موسى ، التنظيم القانوني لاعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة ، بحث منشور في مجلة أبحاث ميسان ، المجلد ١٤ ، العدد ٢٧ ، ٢٠١٨ ، ص ص ٦٦-٦٧.

(٣) د. سامي حسن نجم عبد الله ، مصدر سابق ، ص ٣٩٧.

ولكن السؤال الذي يثار هنا هو مدى انسجام هذه الوسيلة الرقابية (الاعتراض على قرارات المجالس المحلية وإلغائها) مع طبيعة عمل مجلس النواب المحكوم بطبيعة الحال بإجراءات شكلية معقدة تتعلق بانعقاد جلساته في أوقات محددة ، فضلاً عن الأعباء الكبيرة الملقاة على عاتق مجلس النواب الخاصة بوظيفته الأصلية وهي تشريع القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية ، إذ لا يملك مجلس النواب الوقت الكافي لمتابعة ما يصدر عن مجالس المحافظات من قرارات ، كما ان هناك خمسة عشر مجلس محافظة قد يصدر عنها في اليوم الواحد عشرات القرارات ، ومن ثم قد لا يستطيع مجلس النواب من الناحية العملية متابعة هذه القرارات^(١).

وحسب اعتقادنا إنه من الأجدر منح هذا الاختصاص لمجلس الوزراء ؛ وذلك بحكم وظيفته التنفيذية ومتابعته المستمرة لأمر مرافق الدولة المختلفة ومنها الهيئات المحلية الذي يكون على اتصال دائم معها.

ومن الجدير بالذكر أن نص المادة (٢٠/ثانياً/أ) من قانون المحافظات النافذ أشار إلى حق مجلس النواب بالاعتراض على القرارات الصادرة من مجالس المحافظات ، ولم يُشر إلى التشريعات المحلية الصادرة عن تلك المجالس فهل المقصود أن تخرج تلك التشريعات المحلية من دائرة رقابة مجلس النواب؟

إن المتتبع لنصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم واختصاصات المحكمة الاتحادية التي سبق وأن أشرنا إليها يجد أن المشرع أراد أن تكون المحكمة الاتحادية هي الجهة المختصة في الرقابة على هذه التشريعات.

ويثار التساؤل هنا عن الجهة المختصة بالاعتراض على القرار الصادر من مجلس المحافظة في حال تعارضه مع قرار سابق صادر عن المجلس نفسه ، وهي الحالة التي لم يُشر إليها قانون المحافظات النافذ؟

للإجابة عن هذا السؤال نرى ضرورة الرجوع إلى المادة (٢٠/ثانياً/أ) والمادة (٣١- أحد عشر)^(٢) ، وعبر قراءة علمية دقيقة لنصي المادتين نجد أن المشرع العراقي

(١) حيدر رسول محسن الكعبي ، مصدر سابق ، ص ١١٨ .

(٢) إذ نصت المادة (٣١- أحد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على (١- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية: أ- إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة ب- إذا لم تكن من اختصاصات المجلس ج- إذا

في قانون المحافظات النافذ قد أغفل الإشارة إلى تعارض قرار مجلس المحافظة مع تشريع محلي سابق صادر عن المجلس نفسه الذي أصدر القرار ، ونعتقد أنه من الناحية القانونية يمكن للمحافظ الاعتراض على القرار الصادر من مجلس المحافظة في حال التعارض مع تشريع محلي آخر ، إذ يدخل التشريع المحلي ضمن عبارة (القوانين النافذة) الواردة في حالات الاعتراض التي حدّثها المادة (٣١/أحد عشر) من قانون المحافظات النافذ.

المطلب الثاني

آثار رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات

من المعلوم أن أية رقابة تمارس من أية جهة ، لها نتائج أو آثار مترتبة على مجموعة الوسائل التي تمتلكها الجهة التي تمارس الرقابة ، وإذا كان القانون يكفل لمجلس النواب الرقابة على مجالس المحافظات عن طريق الوسائل التي يمتلكها للقيام بتلك الرقابة ، فإن ذلك لا يكون إلا تحقيقاً للمصلحة العامة.

فعندما يمارس مجلس النواب رقابته على السلطة التنفيذية عن طريق توجيه الأسئلة ، وطرح موضوع عام للمناقشة ، والاستجواب ، فإن الأثر المترتب على هذه الوسائل يكون بسحب الثقة عن الحكومة (رئيس مجلس الوزراء ووزرائه) التي كانت تتمتع بثقة مجلس النواب ، وبقياس ذلك على مجالس المحافظات فإن مجلس النواب - وكما بيّنا سابقاً - يمتلك مجموعة من الوسائل الرقابية على مجالس المحافظات ، كذلك فإن لهذه الوسائل الرقابية آثاراً محددة تتمثل بإلغاء القرارات غير المشروعة الصادرة من مجلس المحافظة وحل مجلس المحافظة.

ولأهمية هذا الموضوع سنتناول هذا المطلب في فرعين ، نخصص الأول لإلغاء القرارات غير المشروعة ، أما الثاني فسندخله لحل مجلس المحافظة.

كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة ٢- يقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به ، مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته ٣- إذا أصر المجلس المعني على قراره أو إذا عدل فيه من دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ ؛ فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر) للاطلاع على الموضوع بشكل وافٍ يُنظر: د. رحيم حسين موسى ، مصدر سابق ، ص ٥٧ وما بعدها.

الفرع الأول

إلغاء القرارات غير المشروعة

يُعد إلغاء مجلس النواب للقرارات غير المشروعة من بين النتائج المترتبة على الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على مجالس المحافظات المنصوص عليها في قانون المحافظات ، وذلك استناداً للمادة (٢٠- ثانياً- أ) التي نصت على (لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة ، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فللمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة) ، وبقراءة علمية دقيقة لنص المادة المذكورة آنفاً ، نجد أن قرارات مجالس المحافظات تكون قابلة للإلغاء لكونها باطلة ، وذلك في حال تحقق شروط محددة نص عليها القانون يمكن أن نستخلصها من نص المادة المذكور وهي:

- ١- أن يكون القرار الصادر من مجلس المحافظة مشوب بعيب مخالفة الدستور والقوانين الاتحادية النافذة ، وكما بينا ذلك بالتفصيل في المطلب الأول.
- ٢- أن يعترض مجلس النواب على القرار الصادر من مجلس المحافظة.
- ٣- أن يكون هناك تمسك من مجلس المحافظة بعدم إزالة المخالفة على الرغم من اعتراض مجلس النواب على القرار.

وبتحقق هذه الشروط المذكورة يكون لزاماً على مجلس النواب ، وبموجب قانون المحافظات النافذ إلغاء القرار الصادر من مجلس المحافظة ، ويكون من الواجب على مجلس النواب أما قبول قرار مجلس المحافظة بكامله أو رفضه بكامله ، لأن الإلغاء الجزئي هو تعديل للقرار نفسه ، ومجلس النواب لا يملك حق تعديل القرار.

وتكمن أهمية هذه الوسيلة الرقابية لمجلس النواب على مجالس المحافظات في كونها تعد وسيلة لمراقبة القرارات التي يُصوّت عليها مجلس المحافظة ، وذلك بوساطة التأكد من مشروعيتها وتوافقها مع النصوص الدستورية والقوانين الاتحادية النافذة ، إلا أن ما يؤخذ على ذلك هو تعارض هذا الإختصاص مع إختصاص المحكمة الاتحادية الأصل بالرقابة على القرارات ، إلا أن إختصاص مجلس النواب في هذا الشأن هو إختصاص تلقائي يمكن أن يثيره من تلقاء نفسه ، أما بالنسبة للمحكمة الاتحادية فإنها لا تمارس رقابتها إلا في حالة أن يكون هناك طعن مقدم أمامها وذلك من خلال الطعن

بدستورية القرار الصادر من مجلس المحافظة ، فعلى الرغم من كون المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة بالرقابة على القرارات إلا إن القضاء لا يمارس دوره تلقائياً في حل الخلافات بين مكونات الدولة الاتحادية ، مالم تتجسد هذه الخلافات في شكل دعوى ملموسة ترفع أمامه من قبل أحد أطراف النزاع ، وبخلاف ذلك لا يكون للقضاء أي دور في حل هذه المشاكل والخلافات ، وأنتقد البعض منح هذا الاختصاص لمجلس النواب ؛ ذلك بالقول أن البت في دستورية قانون أو قرار معين يكون من إختصاص المحكمة الاتحادية العليا ، وعليه لا يوجد مقتضى لإقحام مجلس النواب بهذا الموضوع وذلك لوجود جهة قضائية تختص بذلك ، وفيما يتعلق بالنظر بمشروعية القرارات الإدارية التي تصدر من مجالس المحافظات فيلزم أن ينعقد هذا الاختصاص للقضاء الإداري فهو الجهة الوحيدة المختصة بإلغائها^(١).

والسؤال المهم الذي يمكن إثارته هنا ما نوع القرارات التي تختص المحكمة الاتحادية العليا بنظرها ، هل هي القرارات التي تكون لها صفة إدارية ، أم التي لها صفة تشريعية ، إذ يرى البعض أن المحكمة الاتحادية العليا تختص فقط بنظر القرارات ذات الصفة التشريعية ، أما البعض الآخر فيرى أن المحكمة تختص بالنظر في كافة القرارات ومنها القرارات الإدارية ، إذ يرى أن ما يفهم من سياق نص المادة (٤/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ هي القرارات الادارية وليس التشريعية^(٢).

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا إختصاصها بالنظر في دستورية القرارات التشريعية فقط عن طريق قرارها المرقم ٢/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٣/١٠ والذي جاء نتيجة الطعن بكتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ف/٢/١٠/٤٠/٨٦٦٦ في ٢٠٠٧/٥/٢ والمتضمن (عدم إعادة تسجيل العقارات الواقعة في المنطقة الخضراء والصادرة فيها قرارات من اللجان القضائية من هيئة حل نزاعات الملكية العقارية بأسم مالكيها الأصليين حتى إشعار آخر) وجاء في قرار المحكمة (ولما كانت الكتب

(١) نذير ثابت القيسي ، مصدر سابق ، ص ٢٥١.

(٢) الرأي الأول يُنسب للإستاذ مكي ناجي مدير عام المحكمة الاتحادية العليا ، أما الرأي الثاني فيُنسب للدكتور غازي فيصل ، للمزيد حول الموضوع يراجع بهذا الخصوص د. مها بهجت يونس ، المحكمة الاتحادية العليا وإختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين ، مصدر سابق ، ص ٦٥-

المذكورة تتضمن طلبات إدارية وليس لها صفة تشريعية وإنما تتصف بالصفة الإدارية فيكون النظر في إلغائها خارج إختصاص المحكمة الاتحادية العليا المحددة إختصاصاتها في المادة (٤) من القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ والمادة ٩٣ من دستور جمهورية العراق وتقع في إختصاص محكمة القضاء الإداري إستناداً إلى أحكام المادة (٧/ثانياً/د) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والسبب المذكور ولعدم إختصاص المحكمة الاتحادية العليا بنظرها قرر الحكم ببرد الدعوى^(١) ، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا ومن خلال الإطلاع على قراراتها المذكور في الأعلى لم تحدد معياراً معيناً لمعرفة ما يعتبر قراراً تشريعياً تختص المحكمة الاتحادية العليا بنظره ، وما يعتبر قراراً إدارياً يدخل ضمن إختصاص القضاء الإداري.

مما تقدم يتضح بجلاء وجود تداخل في الاختصاص بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري فيما يتعلق بنوع القرارات الداخلة في إختصاص كل منهما ، وعدم تحديد معيار محدد فاصل بين ما يعتبر قراراً تشريعياً يدخل ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ، وبين ما يعتبر قراراً إدارياً يدخل ضمن إختصاص القضاء الإداري ، ومن ثمّ فنحن أمام مأزق فالفقهاء الدستوري هو من يحدد ما يدخل في إختصاصه من قرارات من عدمه والقضاء الإداري ينتظر ما تقرره المحكمة الاتحادية العليا في قضية معروضة أمامها حول دستورية قرار معين ، فإذا قررت المحكمة الاتحادية العليا عدم إختصاصها فحينها يكون للقضاء الإداري صلاحية النظر في مشروعية القرار المعني ، وتبحث وقتها المحكمة الإدارية في صحته وتقوم بإجراء مضاهاة بينه وبين القواعد القانونية في الدولة بما فيها قواعد الدستور ، ومن ثم تصدر حكماً بإلغائه إذا ما وجدت بأنه مخالف لأحدى القواعد القانونية النافذة^(٢).

وبالرجوع لنص المادة (٢٠- ثانياً- ١) يلاحظ انها لم تحدد المدة التي بانقضائها يجوز لمجلس النواب إلغاء القرار ، ومن ثمّ فإن القانون قد جعل المدة مفتوحة أمام مجلس المحافظة لإزالة المخالفة وتجنب إلغاء القرار من مجلس النواب ، وهذا خلل تشريعي يجب تداركه.

(١) أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ ، من إصدارات جمعية القضاء العراقي ، المجلد الثاني ، نيسان - ٢٠١١ ، ص ١٤٣-١٤٥.

(٢) منتهى فزاع عبد حسن ، مصدر سابق ، ص ١٨٩.

وبشأن الأغلبية المطلوبة لإلغاء مجلس النواب القرار الصادر من مجلس المحافظة لابد من تحقق الأغلبية البسيطة وتتحقق بـ (أكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب)^(١).

كما أن القانون لم يحدد هل إلغاء القرار الصادر من مجلس المحافظة يكون بأثر رجعي أم إنه يسري من تاريخ إلغائه؟

للإجابة عن هذا السؤال نجد أن القواعد العامة التي تحكم القرار الإداري تُبيِّن أن أثر إلغاء القرار الإداري يكون من تاريخ الإلغاء ؛ وذلك بالاستناد لقاعدة (عدم رجعية القرار الإداري) ومن ثَمَّ فإن إلغاء القرار الصادر من مجلس المحافظة لا يؤثر على المراكز القانونية التي رتبها قبل إلغائه ، وإنما يسري الإلغاء من تاريخ صدور قرار إلغائه^(٢).

من كل ما تقدم نستنتج أن إلغاء قرار مجلس المحافظة غير المشروع يتمثل في حال التثبت من عدم دستورية وقانونية القرار ، والاعتراض عليه ، وإصرار مجلس المحافظة عليه من دون أن يتم تعديله ؛ ذلك لكون مجلس المحافظة محكوم في إصدار القرارات بضرورة عدم مخالفة النصوص الدستورية الواردة في الدستور والنصوص القانونية الواردة في القوانين الاتحادية الصادرة من مجلس النواب ، وفي حال صدور مخالفة للقوانين المذكورين كان لمجلس النواب الاعتراض على المخالفة ابتداءً وفي حال عدم إزالة المخالفة فإن مجلس النواب يزيل المخالفة بالتصويت على القرار وإلغائه بأكمله.

الفرع الثاني

حل مجلس المحافظة

بطبيعة الحال يُشكَّل مجلس المحافظة عن طريق الانتخاب السري المباشر من الناخبين المحليين لانتخاب من ينوب عنهم في المجلس المذكور ، فإنتهاء ولاية مجلس المحافظة قد تكون بطريق عادي والمتمثل بإنقضاء مدة الدورة الانتخابية ، أو بطريق

(١) البند (أ) من الفقرة (ثانياً) من المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ المعدل.

(٢) د. حسام مرسي ، أصول القانون الإداري ، ب. ط ، ب. م ، ب. س ، ص ٥٦٤.

استثنائي والمتمثل بحل المجلس قبل إنقضاء مدة الدورة الانتخابية المحددة بأربع سنوات.

والمقصود بحل مجلس المحافظة إنهاء بشكل غير متوقع لأجل المجلس قبل أوانه ، بقصد الرجوع والاحتكام إلى الرأي العام لانتخاب مجلس جديد ، وفقاً لمستلزمات الظروف ورغبات واتجاهات الرأي العام^(١) ، ويعد هذا الأثر لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات من أكثر النتائج خطورة وأكثرها شدة ومساساً بالجهات محل الرقابة ، لذلك لا يجوز استعمال هذه الوسيلة كغيرها من وسائل الرقابة إلا إذا نص عليها القانون وأثبت الأسباب التي رسمها القانون^(٢).

ويحق للسلطة المركزية حل الهيئات المحلية ، وذلك وفقاً لحالات وإجراءات ينص عليها القانون ، من أجل تحقيق التوازن بين جهة الوصاية وبين المجلس المحلي المنتخب ، غير أن المشرّع قد يحيط حق الحل بضمانات تكفل إجراء انتخابات جديدة في أقرب وقت ، فيكون استعمال حق الحل بمثابة احتكام إلى الناخبين ، لذلك يلاحظ أن حل الهيئة التي تُعبر عن إرادة المجالس المحلية المنتخبة لا يمس الهيئة المحلية ذاتها ، ولا شخصيتها المعنوية بل يقتصر الأمر على تغيير أشخاص تلك الهيئة والرجوع إلى رأي الناخبين في اختيار أشخاص جُدد^(٣).

هذا ما يتعلق بمعظم دول العالم ، أما بالنسبة لموقف المشرع العراقي من حل مجالس المحافظات ، فقد أنفرد النظام القانوني العراقي في مجال الرقابة الواسعة لمجلس النواب على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وتعددت الوسائل الرقابية التي يمارسها ، وتختلف درجة أهمية الوسيلة الرقابية وخطورتها التي أنيطت لمجلس النواب ، إذ قد تصل إلى حد حل مجلس المحافظة نتيجة لعدم التزام مجالس المحافظات ، وهذه النتيجة الرقابية لا يمكن ممارستها إلا على وفق ضوابط وشروط معينة ، وإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ

(١) د. احمد عبد الزهرة الفتلاوي ، مصدر سابق ، ص ص ٢٢١-٢٢٢.

(٢) د. محمد عبد العال السناري ، نظم أحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية ، ب. م ، ب. س ، ص ٢٣٢.

(٣) عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ ، ص ١٤١.

أشار في المادة (٢٠/ثانياً/ب) إلى إمكانية مباشرة هذا النوع من الرقابة ، وذلك بحل مجلس المحافظة.

وبناءً على ما تقدم سنتناول هذا الفرع في فقرتين ، نخصص الأول لمبررات حل مجلس المحافظة وإجراءاته ، أما في الفقرة الثانية فسنتناول ضمانات مجلس المحافظة إزاء قرار الحل.

أولاً: مبررات حل مجلس المحافظة وإجراءاته

لا شك في أن حل مجلس المحافظة يعد من أقوى الوسائل التي يمتلكها مجلس النواب تجاهه ، ولتلك الخطورة البالغة لهذه الوسيلة وضعها المشرع ضمن شروط ومبررات لا يجوز لمجلس النواب استعمالها إلا في حالة تحققها ، وذلك منعاً للتعسف في استعمالها ، إلا أن هذه الوسيلة الرقابية لا يمكن لمجلس النواب استعمالها من تلقاء نفسه ، وإنما يجب أن يكون هناك تدخل من (المحافظ أو ثلث أعضاء مجلس المحافظة)

إذ نصّت على هذه الصورة من الرقابة المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ ، وتتحقق هذه الوسيلة بناءً على طلب من المحافظ أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة ، ومن ثم موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

ومن المعلوم أن اختصاص مجلس النواب يقتصر على حل مجالس المحافظات دون مجالس الأفضية والنواحي ، حيث ورد النص بصيغة (حل المجلس) والمجلس وفقاً لنص المادة (١/ثالثاً) من قانون المحافظات النافذ يقصد به مجلس المحافظة ؛ والسبب في ذلك يعود إلى أن مجلس المحافظة أكثر أهمية من المجالس الأخرى الأقل في الدرجة ، فأسند المشرع لمجلس النواب اختصاص حل مجلس المحافظة ، والمجلس الأخير يمارس حل المجالس المحلية الأدنى منه ، وبذلك نستنتج مما تقدم أن المشرع العراقي في مجال حل المجالس بشكل عام ثبت قاعدة الأعلى درجة يحل الأدنى منه ، وحسن فعل المشرع العراقي في ذلك.

أما بالنسبة لمبررات حل مجلس المحافظة فيلزم بموجب نص المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ لحل مجلس المحافظة تحقق أحد الأسباب المشار إليها في المادة المذكورة وهي كالآتي:

١- الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه: لم يحدد المشرع العراقي المقصود بالإخلال الجسيم ، ويرى البعض أن أي فعل أو امتناع عن فعل يصدر من مجلس المحافظة ، وينتج عنه إضرار بالمصلحة العامة يعد إخلالاً جسيماً ، كترخي مجلس المحافظة في القيام بالواجبات والأعمال الموكلة إليه ، أو عدم القيام بها على الوجه المقرر قانوناً ، أو التقاعس والإهمال وعدم الاكتراث بأداء أعمال الوظيفة ، فيعد الإخلال بالواجبات والأعمال الموكلة لمجلس المحافظة وعدم أدائها بالشكل الصحيح استهانة بمقتضيات الحرص على المال العام أو المصلحة العامة ، ويشكل إساءة في استعمال السلطة ، والإهمال الوظيفي يعد أحد صور الفساد المالي والإداري التي تعد أكبر العقبات التي تقف اليوم عائقاً أمام النهوض بتقديم الخدمات للأفراد^(١).

٢- مخالفة الدستور والقوانين: أما بالنسبة لهذا الشرط فيقصد به مخالفة مجلس المحافظة ، وعن طريق التشريعات والقرارات التي تصدر منه لإحكام الدستور والقوانين النافذة ، وقد بيّنا ذلك بالتفصيل سابقاً.

٣- فقدان ثلث أعضاء مجلس المحافظة شروط العضوية: إن شروط العضوية في مجالس المحافظات التي سبق وأن تم تناولها في المبحث التمهيدي ينبغي توافرها ابتداءً وانتهاءً ، ويقصد بهذا الشرط أن يفقد ثلث أعضاء مجلس المحافظة شروط العضوية المشار إليها في المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.

ومن المآخذ على الأسباب المتقدمة ، والتي يمكن لمجلس النواب الاستناد إليها في حل مجلس المحافظة ، وهي ما تتعلق (بمخالفة الدستور والقوانين) إذ إن القانون لم يحدد مدى هذه المخالفة ونوعها - إذ جاء النص واسعاً محتملاً للعديد من التأويلات - ومن ثَمَّ بإمكان مجلس النواب حل مجلس المحافظة بمجرد حدوث مخالفة ما حتى وإن كانت بسيطة ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن هنالك طرقاتاً للطعن في حالة مخالفة مجلس المحافظة للدستور والقوانين النافذة أمام جهات أخرى كأن تكون المحكمة الاتحادية العليا أو محكمة القضاء الإداري وإن كل قرار مخالف للدستور أو القانون جزاءه النقض ، ولا يمكن أن تصل العقوبة إلى حد حل الهيئة اللامركزية التي أصدرت ذلك القرار ، وعليه كان يجب على المشرع أن يكون دقيقاً وواضحاً في

(١) نذير ثابت القيسي ، مصدر سابق ، ص ٢٥٤.

مسألة تحديد الشروط التي يعدّها مهمة وتخالف بها المجالس الدستور أو القوانين النافذة.

أما بالنسبة لإجراءات حل مجلس المحافظة ، فتمثل هذه الإجراءات بالآتي:

- ١- تقديم طلب من المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس: إذ أوجب قانون المحافظات النافذ لحل مجلس المحافظة تقديم طلب إلى مجلس النواب يتضمن حل مجلس المحافظة ، وهذا الطلب حصره المشرع العراقي في جهتين فقط ، هما المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.
- ٢- حصول موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب: إذ يجب أن يحظى الطلب المقدم لحل مجلس المحافظة على موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب^(١).

وبقراءة علمية دقيقة لمضمون المادة (٢٠/ثانياً ب) نجد أن المشرع العراقي لم يعطِ الحق لمجلس النواب بحل مجالس المحافظات من تلقاء نفسه حتى في حالة توافر الأسباب التي توجب حل مجلس المحافظة والتي أشارت إليها المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات النافذ ، إذ قيّد المشرع هذا الاختصاص لمجلس النواب بضرورة تقديم اقتراح حل مجلس المحافظة أما من المحافظ أو بناءً على طلب ثلث أعضاء ذلك المجلس ، وهذا القيد المذكور يراه البعض إضعافاً للدور الرقابي لمجلس النواب على الرغم من كون تلك المجالس تخضع لرقابته^(٢) ، على وفق ما تم تناوله في المبحث الأول من هذا الفصل.

ويعتقد البعض الآخر عكس ذلك إذ يرى أن جعل حل مجلس المحافظة يتم بناءً على اقتراح من المحافظ اتجاه سليم ويُحسب للمشرع ، كونه هو الأقرب لمجلس المحافظة وعلى اطلاع كافٍ ودائم بنشاطه وعمله عن طريق العلاقة التي تربطه بمجلس المحافظة وتُمكنه من معرفة مواطن الخلل والقصور ، كما أنه يعد محاولة من المشرع

(١) إذ نصت المادة (٢٠- ثانياً- ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على (لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه ...)

(٢) إدريس حسن محمد وفواز خلف طاهر ، مصدر سابق ، ص ٥٢.

بممارسة بعض أوجه التعاون والرقابة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني عن طريق ما تملكه كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى^(١).

ومن التطبيقات العملية على ذلك هو الطلب الذي قدمه عدد من أعضاء مجلس النواب إلى رئيس مجلس النواب في (٢٤ / آذار / ٢٠١٩) يرومون فيه حل مجلس محافظة نينوى على خلفية (حادثة العبارة) التي شهدتها الموصل ، إذ أحال رئيس مجلس النواب الطلب إلى الدائرة القانونية في مجلس النواب للنظر فيه ، وقد أدرج الطلب في جدول أعمال البرلمان في جلسته المرقمة (١٥) بتاريخ (٢ / أيار / ٢٠١٩) ، وحسب اعتقادنا أن هذا الطلب غير قانوني كون قانون المحافظات النافذ رسم إجراءات حل مجالس المحافظات بشكل لا يدعو للتأويل ، ومن ثم فإن الطلب الذي يقدمه عدد من أعضاء مجلس النواب لحل مجلس المحافظة لا يمكن الأخذ به ويلزم أن يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة أو المحافظ ، إذ لم يشر القانون إلى تقديم طلب من قبل عدد من أعضاء مجلس النواب.

وفي ضوء السلطة التي منحها المشرع لمجلس النواب بالموافقة على حل مجلس المحافظة ، يمكن لنا أن نثير سؤالاً مهماً في هذا الصدد ؛ لصلته الشديدة بهذا الموضوع وهو هل يمكن لمجلس النواب إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو إلغائها؟

للإجابة على السؤال يمكن أن نقول: انه نظراً للمطالبات الشعبية والضغط الشعبي المستمر بإلغاء مجالس المحافظات لعدم جدواها ، ولتجاوز السقف الدستوري في ولايتها المحددة بأربع سنوات عمّد مجلس النواب إلى تعديل قانون انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ بالقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ (قانون انتخابات مجالس المحافظات) الذي تم بموجبه حل مجالس المحافظات وحلّ مجلس النواب محل مجلس المحافظة في الرقابة على السلطة التنفيذية في المحافظة ، إذ نصت المادة (٣) من هذا القانون الأخير على "يقوم أعضاء مجلس النواب وكلاً قدر تعلق الأمر بالمحافظة التي يمثلها بممارسة الاشراف والرقابة على أعمال المحافظ ونائبيه في كل محافظة وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها لمجلس النواب" وهو توجه يمكن وصفه بأنه غريب وغير متزن ولا أساس قانوني له ، فأما أن

(١) نذير ثابت القيسي ، مصدر سابق ، ص ٢٥٣.

يعترف بوجود مجالس شعبية محلية تمارس اختصاصاتها على وفق القانون ، أو تباشرها السلطة المركزية التي تخضع بالنتيجة للرقابة العامة لمجلس النواب ، ولنا على ذلك التوجه عدد من الملاحظات:

- ١- إن من المبادئ الأساسية في النظام النيابي إن النائب يمثل الأمة كلها ، ولا يمثل دائرته فقط ، وقد تلقفت معظم الدساتير الحديثة هذه القاعدة واقرتها^(١) ، ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٢) ، ومن ثمَّ فإنَّ جعل النائب يراقب السلطة التنفيذية المحلية في محافظته توجه غير مدروس وغير قانوني ويدعو لنسف مبدأ قانوني متعارف عليه وهو مبدأ إن النائب يمثل الأمة ككل.
- ٢- إن الاختصاص الرقابي للبرلمان على مجالس المحافظات منظم أصلاً على وفق قانون المحافظات وليس في النص على الرقابة على المحافظ ونائبيه إضافة تُذكر ، ثم إنه على فرض الحاجة لتعديل الاختصاصات الرقابية فالمنطقي أن يكون بتعديل قانون المحافظات النافذ وليس قانون انتخاب مجالس المحافظات ؛ لأن هذا القانون خاص بانتخابات مجالس المحافظات بما يتعلق بالنظام الانتخابي وشروط الانتخاب وغيرها من المسائل الخاصة بالعملية الانتخابية^(٣).
- ٣- أدى هذا التعديل إلى إحداث فراغ في التنظيم القانوني للقيام بالواجبات المناطة بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لحين اجراء انتخابات لاحقة^(٤)، الأمر الذي عالج بعض جوانبه مجلس الدولة لاحقاً ، وذلك بما له من اختصاص تفسير القوانين^(٥).

(١) د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية الدولية والحكومة ، ب. ط ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص ٨٤٢.

(٢) المادة (٤٩ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) مرتضى علي حسين الياسري ، مصدر سابق ، ص ٩٢.

(٤) وهي الاختصاصات التي حددتها المادة (٧) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، ومنها إصدار التشريعات المحلية ، ورسم السياسة العامة للمحافظة ، وإعداد مشروع الموازنة المحلية ، وانتخاب المحافظ ونائبيه وقبول استقالته ، والمصادقة على ترشيح الدرجات العليا ، وإعفاؤهم من مناصبهم).

(٥) أبدى مجلس الدولة رأيه بناءً على طلب مجلس النواب العراقي المؤرخ في ٢٠١٩/١٢/١١ بقراره المرقم بالعدد (١٢) في ٢٠٢٠/٢/٤ والذي تضمن جملة من الاحكام ذات الصلة ، منها : (يقدم

وبناءً على تعديل القانون المذكور في الأعلى تقدم رؤساء وأعضاء مجالس المحافظات بدعوى لدى المحكمة الاتحادية العليا مدعين فيها أن تعديل نص المادة (٤٤/ثالثاً) من قانون انتخابات مجالس المحافظات يخالف الأحكام الخاصة بالنظام الإداري الذي جاء به دستور ٢٠٠٥ كما يؤدي إلى تركيز السلطة بيد المركز ، وبناءً على ما تقدم ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها إلى ((٦-... أن وجود تلك المجالس حقيقة دستورية لا يمكن تجاوزها ، وبالتالي لا يجوز للسلطة التشريعية أن تشرع قانون يتضمن إلغاء تلك المجالس... ٨- أن الدفع بأن إنهاء عمل مجالس المحافظات يعتبر تكريساً للمركزية فأن هذه المحكمة تجد أن ذلك لا يعني إلغاء وجودها كهيئة محلية دستورية وإنما وقف استمرار عمل تلك المجالس لتجاوزها المدة المحددة لها ، وأن ذلك يمثل عودة إلى إرادة الشعب لانتخاب تلك المجالس ، وبصدور قرار المحكمة بالعدد (١١٧/اتحادية/٢٠١٩) والذي قضى بعدم دستورية المادة (١٤) من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات التي كانت تتضمن الفقرة أولاً منها (تستمر مجالس المحافظات والأقضية الحالية بعملها لحين صدور نتائج انتخابات المجالس الجديدة فإن إلغاء تلك الفقرة يمثل إنهاء لاستمرارية عمل تلك المجالس...)^(١).

من كل ما تقدم يتبين لنا إن مجلس النواب لا يملك إنهاء عمل مجالس المحافظات إلا في حالة توافر الأسباب التي من الممكن لمجلس النواب الاستناد إليها في قراره على سبيل المثال انتهاء مدة الدورة المحددة بـ (أربعة سنوات) على وفق القانون ، إما بالنسبة لإلغاء مجالس المحافظات فهو أمر بالغ الصعوبة لأنها وبحسب الأحكام والأنظمة التي أقرها الدستور وقرار المحكمة الاتحادية العليا المشار إليه تعتبر حقيقة دستورية لا يمكن إغفالها ؛ ذلك لأن الدستور أقر نظام اللامركزية الإدارية وأحد الأركان التي يرتكز عليها هذا النظام هو وجود الهيئات الإدارية المنتخبة المتمثلة بـ (مجلس المحافظة) ، ومن ثمَّ فإنَّ إلغاء مجالس المحافظات لا يتم إلا بتعديل الدستور.

المحافظ استقالته إلى رئيس مجلس الوزراء ، ويختص مجلس النواب بإقالة المحافظ ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على اقتراح رئيس الوزراء).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد (١٥٥ / اتحادية / ٢٠١٩) في (٢٠٢١/٦/٢) ، المنشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا الإلكتروني على الرابط :

https://www.iraqsc.iq/krarat/1/2019/155_fed_2019.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/١٩.

ثانياً: ضمانات مجلس المحافظة إزاء قرار الحل

درجت العديد من الدول التي تأخذ باللامركزية الإدارية على إعطاء حق حل مجالس المحافظات (مجالس الوحدات الإدارية المحلية) للسلطات الاتحادية ، وانقسمت بصدد ذلك على اتجاهين فأما أن يُعطى هذا الحق للسلطة التشريعية الاتحادية أو للسلطة التنفيذية المركزية.

ولمنع التعسف في استعمال هذا الحق دأبت تلك الدول على وضع ضمانات قانونية ؛ من أجل ضمان حق أعضاء المجالس المحلية المنتخبة ، وضمان حق الناخبين المحليين في ضرورة وجود من يمثلهم في الحفاظ على مصالحهم المحلية (ومن تلك الضمانات أن يكون القرار مشفوعاً بأسباب الحل التي استندت إليها السلطة التي تمتلك اختصاص حل تلك المجالس).

وفي ضوء ذلك نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على (لثلاث أعضاء المجلس المنحل أو العضو المقال أن يعترض على قرار الحل أمام محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره)^(١).

وبقراءة علمية دقيقة لنص المادة في الأعلى يتضح لنا أنه يمكن لثلاث أعضاء مجلس المحافظة المنحل الاعتراض على القرار الصادر من مجلس النواب أمام محكمة القضاء الإداري خلال مدة (خمسة عشر يوماً) من تاريخ صدور القرار ، كضمانة من الضمانات المقررة للأعضاء المحليين لضمان حقهم القانوني كونهم منتخبين من ناخبيهم المحليين.

ومن ثَمَّ يفهم أن عدم الاعتراض خلال المدة المنصوص عليها في القانون يجعل قرار مجلس النواب محصناً ضد الطعن بالإلغاء ، ويكتسب الدرجة القطعية كون المشرع قد حدّد الجهة التي يمكن الاعتراض أمامها والمدة المسموحة للاعتراض.

يُذكر أن المشرع العراقي عند تشريعه لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ابتداءً ، قد جعل الاعتراض على قرار الحل أمام المحكمة الاتحادية العليا ، إلا أنه بصدور قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٩) لسنة (٢٠١٣) جعل اختصاص النظر في الاعتراض على قرار الحل لمحكمة القضاء

(١) المادة (٢٠ - ثالثاً - ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

الإداري ، وهو توجه سليم كون تلك المجالس تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي يفترض أن يكون القضاء الإداري هو المرجع في حل الخلافات التي تحدث بينها وبين السلطات الأخرى.

إلا أن قانون التعديل الثاني لم يحدد المدة التي خلالها يجب على المحكمة أن تبت بالطعن ، ونعتقد حسناً فعل المشرع في عدم تحديد المدة ليترك المجال مفتوحاً امام محكمة القضاء الإداري لدراسة الموضوع دراسة كافية وتقييم أسباب الحل.

وحسناً فعل المشرع العراقي عندما انتزع اختصاص النظر بالطعون المقدمة على قرارات حل مجالس المحافظات من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ، وأدخلها ضمن اختصاص القضاء الإداري ، ومما لاشك فيه ان توجه المشرع العراقي كان في الاتجاه الصحيح كون القرارات الصادرة بحل مجالس المحافظات هي من الاختصاصات الإدارية البحتة.

ولضمان عدم استخدام حق الحل من قبل مجلس النواب بشكل تعسفي ندعو المشرع العراقي لتعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، وإضافة فقرة تتعلق بإجراء انتخابات جديدة خلال مدة معقولة عند حل مجالس المحافظات ، كأن تكون (٤٥) يوماً من تاريخ الحل.

أما في فرنسا فإن قرار الحل المتخذ من مجلس الوزراء اقترن بضمانة عرضه فوراً على البرلمان للتحقق من توافر المسوغات القانونية التي اتكأ عليها مجلس الوزراء في قراره^(١).

(١) د. عبد الحميد حشيش ، المبادئ العامة للإدارة المحلية في النظام الفرنسي ، مديرية مطبعة الإدارة المحلية ، ب. م ، ١٩٧٦ ، ص ٣٥.

الغائمة

الخاتمة

بعد إن انتهينا بعون الله - جلّ وعلا - من كتابة هذه الرسالة الموسومة ((علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)) لابد لنا من أن نستعرض أهم النتائج التي توصل إليها البحث ، إلى جانب بعض المقترحات ، والتي ندعو المشرع العراقي إلى الأخذ بها ، وهذا ما سنتناوله تباعاً:

أولاً: النتائج

- ١- تبين لنا أن المشرّع العراقي لم يفرّق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ، إذ إن العديد من النصوص ساوت بين الأقاليم والمحافظات ، ومنها نص المادة (١١٤ و ١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- عدّ المشرع العراقي مجلس المحافظة السلطة التشريعية الأعلى في المحافظة وأناط به سلطة إصدار التشريعات المحلية ضمن الحدود المكانية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم ، وبذلك خالف مبدأ اللامركزية الإدارية الذي نص عليه دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ؛ كونه نظاماً يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والمحافظات من دون أن يتعدى ذلك لتقاسم الوظيفة التشريعية.
- ٣- فيما يتعلق بتمييز مجلس النواب عن مجلس المحافظة - في العراق - لاحظنا أن مجلس المحافظة يمارس اختصاصات مماثلة للاختصاصات التي يمارسها مجلس النواب والاختلاف يكمن في الدرجة والاهمية ، ويتمثل هذا التماثل في الاختصاصات في الاختصاص التشريعي والاختصاص الرقابي والاختصاص المالي.
- ٤- يبدو عبر بحثنا أن المشرع العراقي لم يلتزم بالحدود الموضوعية لنص المادة (١٢٢) من دستور ٢٠٠٥ والتي تضمنت الإشارة لنظام اللامركزية الإدارية في إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والذي انعكس على الصياغة التشريعية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٨ ، إذ اتصفت نصوصه بالضعف والابتعاد عن مبادئ اللامركزية الإدارية.
- ٥- جعل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم غير محددة على سبيل الحصر ، ومن ثمّ يمكن للسلطة التشريعية إضافة

اختصاصات أخرى للمحافظات ، كذلك فإن ظهور أية مسألة جديدة بمرور الزمن تكون من صلاحية المحافظات.

٦- منح الدستور الأعلوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال التعارض مع القانون الاتحادي ، وفي ذلك انتهاك صارخ لمبدأ أعلوية القانون الاتحادي ولمبدأ سمو الدستور ، بل وأكثر من ذلك يعمل على زيادة الهوة بين القوانين الاتحادية والقوانين المحلية.

٧- تبين لنا في البحث أن منح الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لا ينسجم أساساً والوظيفة الأساسية التي وجدت من أجلها تلك المجالس ، إذ إن وظيفة هذه المجالس إدارية صرفة ، فهي تقوم بتطبيق ما تضعها لها الحكومة من تعليمات وتوجيهات.

٨- نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على مبدأ قانونية الضرائب والرسوم ، ومن ثمّ فإنه لا يجوز فرضها أو جبايتها إلا بقانون صادر من السلطة التشريعية الاتحادية ، الأمر الذي لا يمكن معه فرض مجالس المحافظات الضرائب بقرارات إدارية.

٩- في أثناء بحثنا في مراحل إعداد الموازنة المحلية تبين لنا أن المراحل التي يتم بها إعداد الموازنة المحلية لا تختلف عن المراحل التي يتم بها إعداد الموازنة العامة للدولة.

١٠- عدم وضوح بعض نصوص دستور ٢٠٠٥ ، ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ ، الأمر الذي أدى وسيؤدي إلى حصول منازعات وخلافات بين المحافظات والسلطات الاتحادية لذا وجب على السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب التصدي لهذا الامر.

١١- ساوى الدستور في النظر في المنازعات بين الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية مع السلطات الاتحادية ، وهذه حالة نادرة لم تتبناها الدول الاتحادية ، إذ أعطى الدستور للمحكمة الاتحادية العليا حق الفصل في المنازعات بين مجلس النواب ومجالس المحافظات - لأن عبارة الحكومة الاتحادية الواردة في المادة (٩٣) من الدستور وردت مطلقة ، ومن ثمّ فإنها تشمل جميع الهيئات والسلطات الاتحادية - بوصفها المحكمة العليا في العراق المختصة بتفسير نصوص الدستور وفض المنازعات ، وهذا ما نجده واضحاً في أغلب القرارات التي صدرت عنها.

١٢- في مجال الرقابة على مجالس المحافظات لاحظنا ابتداءً أن استقلال مجالس المحافظات لا يجعلها بمأمن من الرقابة؛ إذ تخضع للرقابة بصورها التقليدية (الإدارية والسياسية والقضائية) وإن تفاوت دورها بصورة عامة وفي مجالس المحافظات بصورة خاصة، إلا أن المشرع العراقي أخذ برقابة مجلس النواب دون أن يعطي الحق للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالرقابة على مجالس المحافظات.

١٣- في جانب آخر لاحظنا أن رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات أما أن تكون بشكل مباشر كما هو الحال في العراق أو بصورة غير مباشرة كما هو الحال في البلدان الأخرى التي أخذت بنظام اللامركزية الإدارية، إذ انفرد النظام اللامركزي الإداري في العراق في الرقابة المباشرة لمجلس النواب على مجالس المحافظات.

١٤- تبين لنا في أثناء البحث أن الطبيعة القانونية لرقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات إنما هي رقابة ذات طبيعة مزدوجة فهي رقابة مشروعية وملائمة في الوقت ذاته، وهذا واضح من النصوص التي بينت وسائل وآثار الرقابة التي يمتلكها مجلس النواب على مجالس المحافظات، والمتمثلة بالاعتراض وإلغاء القرارات.

١٥- تبين للباحث أن مجلس النواب يمارس رقابته على رئيس مجلس المحافظة بوساطة السؤال البرلماني دون وسائل الرقابة الأخرى؛ وذلك بالاستناد لقانون مجلس النواب لسنة ٢٠١٨ واتجاه المحكمة الاتحادية العليا.

١٦- يمتلك مجلس النواب رقابة مالية على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تتمثل بالرقابة على الموازنة المحلية، والتي من شأن هذه الرقابة فحص الموازنة قبل التصديق عليها ومراقبة مدى التزام المحافظة بتنفيذ بنود الموازنة، كما يستطيع مجلس النواب تشكيل لجان برلمانية لغرض البحث والتقصي عن موضوع في إحدى المحافظات.

١٧- تبين لنا في أثناء البحث أن المشرع العراقي في قانون المحافظات النافذ حدد على سبيل الحصر الحالات التي يمكن لمجلس النواب عند تحققها الاعتراض على القرار الصادر من مجلس المحافظة وهذه الحالات هي مخالفة القرار للدستور أو مخالفته للقوانين الاتحادية النافذة، مما قد يدفع مجلس النواب إلى الإفراط في استعمال هذه الوسيلة.

ثانياً: المقترحات

- ١- ضرورة تعديل العديد من النصوص الدستورية التي تربك النظام الاتحادي ونظام اللامركزية الإدارية ، والتي تتمثل بالآتي:
 - أ- نقترح تعديل المادة (١١٥) من الدستور العراقي بما يجعل الأولوية في التطبيق في حال الخلاف للقانون الاتحادي الصادر عن السلطة التشريعية الاتحادية على ما سواه من قوانين أخرى ، وبما يجعل الاختصاصات المشتركة منحصرة بين السلطة الاتحادية والأقاليم الفيدرالية فقط ، وذلك باستبعاد المحافظات غير المنتظمة في إقليم منها.
 - ب- ضرورة تعديل المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور العراقي بما يجعل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم خاضعة لرقابة الحكومة المركزية وبالشكل الآتية (يتمتع مجلس المحافظة بالشخصية المعنوية ويخضع في ممارسة أعماله لرقابة الحكومة المركزية)
 - ج- تعديل عنوان الباب الخامس من الدستور بما يجعله شاملاً للأقاليم الفيدرالية والمحافظات اللامركزية.
 - د- تطبيق مبادئ نظام اللامركزية الإدارية فيما يتعلق بإدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وذلك بتضييق التوسع الذي أحدثه المشرع في مجال منح الاختصاصات لمجالس المحافظات ، وضمان بقائها ضمن إطار النظام المذكور.
 - هـ- رفع اللبس والإرباك الذي وقع فيه المشرع في المادة (١١٦) من الدستور ، وبالشكل الذي يميز بين نظام اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية.
 - و- كان الأولى بالمشرع أن يجعل موضوع المادة (١١١) من الدستور المتضمنة الإشارة إلى الثروة الوطنية (النفط والغاز) من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.
 - ز- تعديل نص المادة (١١٠) من دستور ٢٠٠٥ بإضافة مسألة الضرائب إلى الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، لأن من شأن ذلك تجنب ازدواج التشريعات الضريبية.
- ٢- لزوم تعديل القوانين ذات الصلة بموضوع الدراسة ، والتي تتمثل بالجوانب الآتية:
 - أ- نقترح تعديل نص المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وبالصيغة الآتية (مجلس المحافظة أعلى سلطة تنفيذية في

المحافظة له الحق بإصدار القرارات الإدارية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ،
وبما يمكنه من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية)

ب- نقتراح تعديل المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبالشاكلة الآتية (إصدار القرارات الإدارية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة)

ج- ندعو المشرّع العادي لتعديل نص المادة (٧) من قانون المحافظات النافذ ؛ وذلك بالنص صراحة على عدم جواز قيام تلك المجالس بفرض الضرائب ، كذلك تعديل نص المادة (٤٤/ثانياً/٢) من قانون المحافظات النافذ بما يجعل الإيرادات الضريبية تتحصل فقط من الضرائب المفروضة طبقاً للقوانين الاتحادية.

د- يقترح الباحث تعديل نص المادة (٤/أولاً) من قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، التي أشارت إلى اختصاص المحكمة بالنظر في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات ، وإضافة عبارة (السلطات الاتحادية) بدل عبارة (الحكومة الاتحادية) حتى يمتد اختصاص المحكمة بالنظر في المنازعات والخلافات التي تحصل بين السلطات الاتحادية والهيئات اللامركزية ، ليكون النص بالشكل الآتي (الفصل في المنازعات التي تحصل بين السلطات الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية) ، وهو النص نفسه الذي أشارت إليه المادة (٩٣/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

هـ- يتحتم تعديل المادة (٢/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبالشاكلة الآتية (تخضع المجالس لرقابة الحكومة المركزية)

و- نوصي بضرورة تعديل الفقرة (ثانياً) من المادة (٢٠) المتعلقة بالاعتراض على قرارات مجالس المحافظات وحل المجالس من قبل مجلس النواب لتكون بالشاكلة الآتية (أ- لمجلس الوزراء الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة ب- لمجلس الوزراء حل المجالس المحلية على أن يخضع قرار الحل لموافقة مجلس النواب)

ز- ضرورة جعل جميع قرارات مجالس المحافظات خاضعة لرقابة القضاء الإداري وعدم زج المحكمة الاتحادية العليا بذلك إلا ما يتعلق بالرقابة على الدستورية ، فهذه المسائل يمكن أن تباشرها محكمة القضاء الإداري ، وكذلك حرصاً على عدم

حصول ازدواج في عمل المحكمتين المذكورتين ، والمشرع قد أنتبه لذلك بموجب التعديل الأول لقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

أخيراً لنا في كتاب الله أسوة حسنة إذ يقول جلّ شأنه : ﴿رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ
أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِمْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِنْ قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا
طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَارْحَمْنَا﴾

المصادر

المصادر

القران الكريم

أولاً: المعاجم

- ١- ابن منظور ، لسان العرب ، ج ٢ ، دار الحديث القاهرة ، ٢٠٠٣ .
- ٢- د. حسين الظاهر، معجم المصطلحات السياسية والدولية ، مجد الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ط ١ ، ٢٠١١ .
- ٣- لويس معلوف ، المنجد في اللغة والاعلام ، دار المشرق ، بيروت ، ١٩٨٤ .
- ٤- محمد بن ابي بكر الرازي ، مختار الصحاح ، المجلد الأول ، دار الحديث ، القاهرة، ٢٠٠٨ .
- ٥- محمد بن أحمد بن الأزهري، تهذيب اللغة، المجلد الرابع، ط٢، دار احياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠١ .
- ٦- محمد بن أحمد بن الأزهري، تهذيب اللغة، ج ١٥، ط ١، دار احياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠١ .

ثانياً: الكتب

- ١- د. احسان حميد المفرجي واخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ب . ط ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧ .
- ٢- احمد رشيد ، الإدارة المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية ، ط ١ ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
- ٣- د. احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته ، ط ١ ، مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .
- ٤- د. احمد عبيس نعمة الفتلاوي ، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٥ .
- ٥- د. أسامة الشبيب ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية - دراسة مقارنة ، ط ٢ ، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٩ .
- ٦- بدرخان حسن بانيماراني ، العملية التشريعية في الدولة الفيدرالية - دراسة تحليلية مقارنة ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٢٢ .

- ٧- د. توفيق حسن فرج ، المدخل للعلوم القانونية ، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر ، ١٩٧١ ، ص ٢٢٥.
- ٨- د. جورج شفيق ساري ، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- ٩- د. حسام مرسي ، أصول القانون الإداري ، ط ١ ، ب. م ، ب. س.
- ١٠- د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري - دراسة تطبيقية مقارنة ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
- ١١- د. حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط ٢ ، مكتبة دار الحياة ، بيروت ، ب. س.
- ١٢- حسن محمد كمال ، نظام المحاسبة الحكومية ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٠.
- ١٣- د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢.
- ١٤- د. خالد سماره الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها ، ب. ط ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ب. س.
- ١٥- د. داود الباز ، اللامركزية السياسية والدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ب. س.
- ١٦- دليل سير العملية في جلسات مجلس النواب ، مجلس النواب الدائرة الإعلامية ، اعداد مكتب النائب الأول للرئيس ، بغداد ، ٢٠٠٨.
- ١٧- رونالد . واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، ترجمة جابر سعيد عوض ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ، ط ١ ، ١٩٩٦.
- ١٨- د. رياض مهدي الزبيدي ، الرقابة والاشراف وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل - تحليل الوقائع والتعديلات المقترحة ، ب. ط ، اراء للطباعة والتصميم ، بغداد ، ٢٠٢٠.
- ١٩- د. زكريا زكريا حسن الزناري ، القرارات الإدارية بين المشروعية والطعن بالإلغاء ، ط ١ ، دار مصر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٢٠.
- ٢٠- د. زينب حسن عوض ، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٠.

- ٢١- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، ج ٢ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ .
- ٢٢- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية والمحلية والتنظيم القانوني للوظيفة العامة ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٢٣- د. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري - دراسة مقارنة ، ط ١ ، مكتبة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ .
- ٢٤- د. سامي حسن نجم عبدالله ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٤ .
- ٢٥- د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٦ .
- ٢٦- د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤ .
- ٢٧- د. شورش حسن عمر ، خصائص النظام الفيدرالي - دراسة تحليلية مقارنة ، ط ٢ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٨ .
- ٢٨- د. عباس الصراف ود. جورج حزبون ، المدخل الى علم القانون ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
- ٢٩- د. عباس محمد نصرالله ، المالية العامة والموازنة العامة ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٥ .
- ٣٠- د. عبد الحميد حشيش ، المبادئ العامة للإدارة المحلية في النظام الفرنسي ، مديرية مطبعة الإدارة المحلية ، ب. م ، ١٩٧٦ .
- ٣١- عبد الرحمن سلمان زيباري ، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .
- ٣٢- د. عبد الرزاق السنهوري و أحمد حسمت ، أصول القانون ، مطبعة لجنة التأليف ، بغداد ، ١٩٣٨ .
- ٣٣- د. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي ، الإدارة المحلية ، ط ١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠١ .
- ٣٤- د. عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٥ .

- ٣٥- د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ .
- ٣٦- د. عبد الفتاح ، مراد التعليق على قانون الإدارة المحلية ، شركة بهاء للبرامجيات ، الإسكندرية ، ب. س .
- ٣٧- عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ .
- ٣٨- د. عبد القادر الشخلي ، فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٥ .
- ٣٩- د. عبدالله إبراهيم ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨١ .
- ٤٠- د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية ، ط ١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٩ .
- ٤١- د. عدنان حسين الخياط وآخرون ، اقتصاديات الموازنة العامة ، ج ١ ، ط ١ ، دار الأيام عمان ، ٢٠١٦ .
- ٤٢- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مبادئ واحكام القانون الإداري ، ط ١ ، مكتبة السهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .
- ٤٣- د. علي عبد الرزاق الخفاجي ، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق ، ط ١ ، مكتبة السهوري ، بغداد ، ٢٠١٤ .
- ٤٤- عماد الجنابي و محسن جبر البهادلي ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ط ١ ، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية- مشروع دعم واسناد الحكم المحلي ، ب. م .
- ٤٥- عمر أحمد حسبو ، القوانين الأساسية المكملة للدستور ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ .
- ٤٦- د. غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، ط ١ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
- ٤٧- فاطمة مرزوق السعيدي ، الإدارة المحلية اللامركزية في المغرب ، ط ١ ، الدار البيضاء الجديدة ، ٢٠٠٣ .

- ٤٨- د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
- ٤٩- فلاح حسن عطية الياسي ، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٧.
- ٥٠- د. فليح حسن خلف ، المالية العامة ، ط ١ ، جدارا للكتاب العربي ، عمان ، ٢٠٠٨.
- ٥١- د. كامل علاوي الفتلاوي و د. حسن لطيف الزبيدي، الصناعة النفطية في العراق – التحديات والافاق، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠١٥.
- ٥٢- د. كريم يوسف كشاش ، التنظيم الاداري المحلي (المركزية واللامركزية) – دراسة مقارنة ، ط ١ ، جامعة اليرموك ، عمان ، ١٩٩٧.
- ٥٣- د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، ب. ط ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ب. س.
- ٥٤- محاضر أعمال لجنة إعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٥٥- د. محسن العبودي ، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، ب. ط ، أكاديمية مبارك للأمن ، ب. س.
- ٥٦- د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ب. ط ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٧.
- ٥٧- د. محمد إبراهيم دسوقي ، الرقابة على اعمال الإدارة – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠.
- ٥٨- د. محمد احمد النعيم ، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- ٥٩- د. محمد الدجاني ود. منذر الدجاني ، السياسة نظريات ومفاهيم ، جامعة القدس ، ط ١ ، ٢٠٠٠.
- ٦٠- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الثاني ، قضاء الإلغاء ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ١٥٧.
- ٦١- د. محمد عبد العال الديداموني ، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الإدارة المحلية – دراسة مقارنة ، ب. ط ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨.
- ٦٢- د. محمد عبد العال السناري ، نظم احكام الوظيفة العامة والسلطة الادارية والقانون الاداري في جمهورية مصر العربية ، ب. م ، ب. س.

- ٦٣- د. محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط١ ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٩.
- ٦٤- د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ، ط٣ ، دار المعارف ، ب.م ، ١٩٦٧.
- ٦٥- د. محمد قدري حسن ، القانون الإداري ، دار اثراء للنشر والتوزيع ، ط١ ، عمان ، ٢٠٠٩.
- ٦٦- د. محمد كامل ليلية ، النظم السياسية الدولة والحكومة ، ب.ط ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٩.
- ٦٧- د. مصدق عادل طالب ، القضاء الدستوري في العراق ، ب.ط ، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
- ٦٨- د. مصطفى الجندي ، الحكم المحلي والديمقراطية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٧.
- ٦٩- مصطفى حميد عبدالله الشافعي ، التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية – دراسة مقارنة ، ب.ط ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٩.
- ٧٠- د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، منشورات مركز البحوث القانونية ، وزارة العدل ، دار القادسية للطباعة ، بغداد ، ١٩٨١.
- ٧١- د. منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد للنشر والتوزيع، ب.م، ٢٠٠٧.
- ٧٢- د. مها بهجت يونس ، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون ، ط١ ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٩.
- ٧٣- د. مها بهجت يونس ، المحكمة الاتحادية العليا وإختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين ، بغداد ، ٢٠٠٨.
- ٧٤- د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ط١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥.
- ٧٥- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، دليل الرقابة والإشراف للمحافظات العراقية ، المجلد الخامس ، ط١ ، ب.م ، ٢٠١١.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح الجامعية

أ- الرسائل

- ١- ابو بكر احمد عثمان النعيمي ، حدود سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة الموصل ، ٢٠٠٥.
- ٢- ألهم مطشر هادي العسكري ، الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الإدارية اللامركزية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة ذي قار ، ٢٠١٦.
- ٣- أمير عبدالله أحمد محمود ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة تكريت ، ٢٠١١.
- ٤- جمال ناصر داود حسن ، تفويض الصلاحيات المتبادل بين السلطة المركزية والمحافظات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة الكوفة ، ٢٠١٥.
- ٥- جين ياسر حسين ، موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة ذي قار ، ٢٠١٦.
- ٦- حيدر رسول محسن الكعبي ، العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق ، رسالة ماجستير ، قسم القانون - معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٥.
- ٧- خالد كاظم عودة الابراهيم ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - الجامعة المستنصرية ، ٢٠١١.
- ٨- سعد غازي طالب ، حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بابل ، ٢٠١٤.
- ٩- سلام جواد حمزة عنبر ، رقابة المحافظ على قرارات مجلس المحافظة - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، قسم القانون - معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٧.
- ١٠- عادل حنين عبدالله الزيدي ، تنازع الاختصاص بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤.

- ١١- علي عبد المطلب صادق ، تداخل الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية في العراق بعد عام ٢٠٠٨ ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة بغداد - كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٧ .
- ١٢- علي عبيد ثوني الكعبي ، حق الترشيح لمجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بغداد ، ٢٠١٨ .
- ١٣- قائد سلمان حسن ، التنظيم القانوني للرقابة المتبادلة بين مجلس المحافظة والمحافظ ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة البصرة ، ٢٠١٧ .
- ١٤- قتادة صالح الصالح ، التنظيم القانوني للرقابة على أعمال الهيئات المحلية في العراق - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة كربلاء ، ٢٠١٣ .
- ١٥- محمد فاهم سلمان ، السؤال بوصفه من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال مجلس الوزراء - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بابل ، ٢٠١٧ .
- ١٦- محمد يونس يحيى الصانع ، تحضير الموازنة العامة للدولة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة الموصل ، ٢٠٠١ .
- ١٧- منتهى فزاع عبد حسن ، تنازع الاختصاص ودور المحكمة الفيدرالية في حله ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بغداد ، ٢٠١٨ .
- ١٨- نزار محمد جاسم الموسوي ، الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، قسم القانون - معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٧ .
- ١٩- نورس هادي وحيد السلطاني ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بابل ، ٢٠١٠ .
- ٢٠- وحيد علي السليفاني ، تقاسم الثروات في الدول الفيدرالية منازعات وحلول - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة صلاح الدين ، ٢٠١٢ .
- ٢١- وليد حسن حميد الزيايدي ، الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٤ .

- ١- رشا عبد الله عبد الحسن ، رقابة السلطة التشريعية على الاختصاصات المرفقية لرؤساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون – جامعة بغداد ، ٢٠١٨.
- ٢- ضياء عباس علي ، علاقة السلطة الاتحادية بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة كركوك ، ٢٠٢٠.
- ٣- مرتضى علي حسين الياسري ، الرقابة البرلمانية على الحكومات المحلية – دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، قسم القانون – معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠٢١.
- ٤- نور حمزة حسين الدراجي ، الرقابة المالية الاتحادية على اعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم (العراق نموذجاً) ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون – جامعة النهريين ، ٢٠١٥.

رابعاً: البحوث المنشورة

- ١- د. أحمد كيلان عبدالله وفالح حسين، دور التفسير في معالجة القصور التشريعي، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق – جامعة النهريين، العدد ٢، المجلد ٢١، ٢٠١٩.
- ٢- د. ادريس حسن محمد و فواز خلف ظاهر ، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق دراسة تحليلية في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، ، المجلد ٤ ، العدد ١٤ ، السنة ٤ ، ٢٠١٢.
- ٣- د. إسماعيل صعصاع البديري ، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون – جامعة الكوفة ، المجلد ١ ، العدد ١٣ ، ٢٠١٢.
- ٤- د. إسماعيل صعصاع ، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة ، المجلد ١ ، العدد ٢٦ ، ٢٠١٢.
- ٥- د. باسم علي خريسان، المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم: التحول من اللامركزية إلى شبه الفيدرالية، بحث منشور في مجلة دراسات دولية – تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية – جامعة بغداد، العدد ٧٢-٧٣، ٢٠١٨.
- ٦- حسن العكيلي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد ٤ ، ٢٠٠٩ .

- ٧- حسن تركي عمبر ، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى ، المجلد ٥ ، العدد ١ ، ٢٠١٦ .
- ٨- د. حيدر حسين الكريطي ، التنظيم الدستوري لمكانة الشريعة الإسلامية في النظام القانوني ، بحث منشور في مجلة الدراسات الانسانية ، جامعة الكفيل ، العدد ٧ ، ٢٠١٦ .
- ٩- رحيم حسين موسى ، التنظيم القانوني لاعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة ، بحث منشور في مجلة أبحاث ميسان ، المجلد ١٤ ، العدد ٢٧ ، ٢٠١٨ .
- ١٠- د. رحيم حسين موسى ، حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون – جامعة الكوفة ، المجلد ١١ ، العدد ٣٥ ، ٢٠١٨ .
- ١١- سهاد عبد الجمال عبد الكريم ، الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، كلية الحقوق - جامعة الموصل ، المجلد ١٥ ، العدد ٥١ ، السنة ١٦ ، ٢٠١١ .
- ١٢- د. صعب ناجي عبود و وفاء عبد الفتاح عواد، المنظومة التشريعية لمجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة كلية مدينة العلم الجامعة، العدد ١، المجلد ١، ٢٠٠٩ .
- ١٣- د. عامر عياش الجبوري ، تكوين اللجان البرلمانية واختصاصاتها ، مجلة الرافدين للحقوق ، كلية الحقوق - جامعة الموصل ، المجلد ٢ ، العدد ٢٥ ، ٢٠٠٥ .
- ١٤- د. علي باسط جاسم الزبيدي ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، كلية الحقوق – جامعة الموصل المجلد ١٢ ، العدد ٤٧ ، ٢٠١٠ .
- ١٥- د. علي خطار ، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد ٢ ، ١٩٨٩ .
- ١٦- د. علي هادي الشكراوي ، اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات - دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة حوار الفكر الصادرة عن المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية ، بغداد ، العدد ١١ ، السنة الخامسة ، ٢٠٠٩ .

- ١٧- د. علي هادي الشكرابي واخرون ، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية ، بحث منشور في مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون- جامعة بابل ، المجلد ٥ ، العدد ٢ ، السنة الخامسة ، ٢٠١٣ .
- ١٨- د. علي هادي الشكرابي واخرون ، تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي – دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون – جامعة بابل ، المجلد ٧ ، العدد ٤ ، السنة ٢٠١٥ .
- ١٩- د. علي يوسف الشكري ، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة ام تأكيد للفيدرالية – دراسة تحليلية نقدية ، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية الجامعة ، الجامعة الاسلامية ، العدد ١ ، ٢٠٠٦ .
- ٢٠- د. عبد الباقي نعمة عبدالله ، المحاكم الإدارية في ضوء القانون رقم (١٤٠) لسنة ١٩٧٧ ، مجلة القانون المقارن ، العدد ١٠ ، السنة ٧ .
- ٢١- د. غازي فيصل مهدي ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
- ٢٢- فارس عبد الرحيم حاتم ، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة الكوفة ، كلية القانون ، المجلد ١ ، العدد ٢ ، ٢٠٠٩ .
- ٢٣- فلاح حسن عطية ، الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة في ضوء القانون العراقي) ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون – جامعة كربلاء ، المجلد ١٠ ، العدد ٢ ، ٢٠١٨ .
- ٢٤- د. فواز خلف الظاهر ، صلاحية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بفرض الضرائب، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد ٢، المجلد ١، السنة ١، ٢٠١٧ .
- ٢٥- قتادة صالح الصالح ، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، السنة الخامسة ، العدد ٣ ، ٢٠١٣ .
- ٢٦- د. ماهر صالح علاوي ، توزيع الاختصاصات في السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلاف حولها ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، عدد خاص بالمؤتمر الأول لكلية القانون ، ٢٠٠٩ .

- ٢٧- د. محمد فاضل نعمة اليساري ، اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق في ظل تخصيصات الموازنة العامة للدولة ، بحث منشور في مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية ، جامعة بابل ، المجلد ٩ ، العدد ٣ ، ٢٠١٧ .
- ٢٨- محمود عبد العزيز الزبيدي ، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون الجامعة المستنصرية ، المجلد ٣ ، العدد ١٠ ، ٢٠١٠ .
- ٢٩- د. مها بهجت يونس ، توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في دستور ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون - جامعة بغداد ، المجلد الرابع والعشرون ، العدد ٢ ، ٢٠٠٩ .
- ٣٠- د. ميثم حنظل شريف ، د. علي هادي عطية ، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار ، المجلد ٢ ، العدد ٤ ، ٢٠٠٧ .
- ٣١- نذير ثابت القيسي ، حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية اللامركزية - دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ، المجلد ١٧ ، العدد ٢ ، ٢٠١٩ .
- ٣٢- يمامة محمد حسن كشكول ، اثر الصياغة التشريعية على تطبيق القوانين (دراسة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨) ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، العدد ١٨ ، ٢٠١٢ .

خامساً: المصادر المستقاة من الانترنت

١- حبيب الهرمزي ، ازمة كركوك من وجهة النظر القانونية ، مقال منشور في الموقع الالكتروني لمركز دراسات الشرق الأوسط ، على الرابط

<https://www.orsam.org.tr/ar/legal-dimension-of-kirkuk-crisis>

٢- د. رياض عبد عيسى ، تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الاقاليم والمحافظات ، مقال منشور في الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الأعلى ، على

الرابط <https://hjc.iq/view.2375>

٣- سالم رضوان الموسوي ، رقابة مجلس النواب على الإدارة المحلية في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري رقم (٨٠) لسنة ٢٠١٧ ، مقال منشور على

الرابط [/https://www.sotaliraq.com/2017/08/22](https://www.sotaliraq.com/2017/08/22)

٤- د. عبد اللطيف القرني ، الغموض في النصوص الشرعية والقانونية ، مقال منشور في جريدة العرب الاقتصادية الدولية ، على الرابط

https://www.aleqt.com/2011/10/05/article_586611.html

٥- د. فلاح إسماعيل حاجم ، تكامل النظام القانوني في الدولة الفيدرالية نظرة قانونية ، مقال منشور على موقع شبكة النباء المعلوماتية ، على الرابط

<https://annabaa.org/nbanews/68/262.htm>

سادساً: مجموعة الأحكام والقرارات القضائية

١- أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ ، من إصدارات جمعية القضاء العراقي ، المجلد الثاني ، نيسان - ٢٠١١ .

٢- أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٢ ، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء ، المجلد الخامس ، ٢٠١٣ .

٣- علاء صبري التميمي ، قرارات وراء المحكمة الاتحادية العليا ، بغداد ، ٢٠٠٩ .

٤- مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) ، وزارة العدل ، مجلس شوري الدولة ، ٢٠١٠ .

٥- مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة للعام ٢٠٠٨ الصادرة عن وزارة العدل .

٦- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة للعام ٢٠١١ الصادرة عن وزارة العدل .

سابعاً: المواقع الالكترونية على شبكة الانترنت

١- الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq>

٢- الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي <https://ar.parliament.iq>

٣- الموقع الرسمي لوزارة العدل العراقية <https://www.moj.gov.iq>

٤- الموقع الرسمي للمكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي www.iraq.lg.law.org

ثامناً: القرارات القضائية

أ- قرارات المحكمة الاتحادية العليا:

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٩/اتحادية/٢٠٠٧).
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) في (٢٠٠٧/٧/١٣).
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢/اتحادية/٢٠٠٨) في (٢٠٠٨/٣/١٠).
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في (٢٠٠٨/٤/٢١).
- ٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٥/اتحادية/٢٠٠٨) في (٢٠٠٨/٦/٢٣).
- ٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٦/اتحادية/٢٠٠٩) في (٢٠٠٩/٢/٤).
- ٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣٨/اتحادية/٢٠٠٩) في (٢٠٠٩/٧/٢٠).
- ٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٤٣/اتحادية/٢٠١٠) في (٢٠١٠/٧/١٢).
- ٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١١٢/اتحادية/٢٠١١) في (٢٠١١/١٢/٢٨).
- ١٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣٩/اتحادية/٢٠١٢) في (٢٠١٢/١١/٢٦).
- ١١- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٢/اتحادية/٢٠١٣) بتاريخ (٢٠١٤/٧/٨).
- ١٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٠/اتحادية/٢٠١٧) في (٢٠١٧/٨/١٥).
- ١٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٩/اتحادية/٢٠١٧) في (٢٠١٧/١١/٥).
- ١٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٥٥/اتحادية/٢٠١٩) في (٢٠٢١/٦/٢).

ب- قرارات مجلس الدولة

- ١- قرار مجلس شورى الدولة المرقم (٢٠٠٨/٣٩)
- ٢- قرار مجلس شورى الدولة المرقم (٢٠٠٩/٧٥/الحالة السابعة)
- ٣- قرار مجلس شورى الدولة المرقم (٢٠٠٩/٧٦/الحالة التاسعة) في (٢٠٠٩/٩/١٣)
- ٤- الرأي الاستشاري لمجلس شورى الدولة المرقم (٢٠١١/١٠٢) في (٢٠١١/١٠/٣١)
- ٥- قرار مجلس الدولة بالعدد (١٢) في (٢٠٢٠/٢/٤)

تاسعاً: الدساتير والقوانين

أ- الدساتير

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٢- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

ب- القوانين

- ١- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ النافذ.
- ٢- قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
- ٣- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٤- قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.
- ٥- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.
- ٦- قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١١ الصادر عن مجلس محافظة النجف الاشرف.
- ٧- قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ النافذ.
- ٨- قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ النافذ.
- ٩- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ النافذ.
- ١٠- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ النافذ.
- ١١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
- ١٢- النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة ٢٠١٣.
- ١٣- النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية لسنة ٢٠١٣.
- ١٤- النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء لسنة ٢٠١٣.

عاشراً: المصادر الأجنبية

- 1- Akindele S.T and Olaopa, op. cit.
- 2- Andre de de Laubadere : traite de droit administrative edition, Paris,1980.
- 3- Joseph, Rensburg, g. van "local government finance and budgeting" fridich ebert stifung publishing, johnesburg – south Africa, 2002.
- 4- Julien laferriers etmarcel waline, traite elementaire de science et de legislation financieres ladj, 1952.
- 5- Larry J Sabato ,The Essentials of American government, Continuity and change, person Education, Chicago, 2004.
- 6- Bradley:Constitutional and Administrative Law, ELBS, Longman, University of Edinburah, 1988.

Abstract

The parliament's relationship with the irregular provincial councils in a region is one of the most important links developed by the Iraqi legislature after the year 2000, Especially after granting legislative jurisdiction to provincial councils, and bringing them closer to the following regions, which are considered to be one of the degrees of government (which operate in accordance with the principle of political decentralization) Which is supposed to be the Iraqi legislator to regulate the terms of reference of the provincial councils irregular in a region within the framework of the decentralized administrative system without a departure from the principles governing that system, and in view of this trend taken by the Iraqi legislator, therefore, the circle of the subject is expanding as there may be overlap and conflict and may reach the limit of conflict between the House of Representatives and the provincial councils due to the similar competences exercised by both houses, as the pictures referred to are considered a manifestation of legislative shortcomings, which The provisions of the 2005 Constitution and the Law on Irregular Provinces in The Province of No. (21) of 2008, as well as the dropping of control over provincial councils by the legislator in the 2005 constitution, prompted the ordinary legislator to address this shortcoming and enshrine parliamentary oversight of the provincial councils without the role of the executive branch organs, which are supposed to have a close relationship between them and the provincial councils in the field of oversight.

The nature of the study requires an analytical approach to the analysis of constitutional and legal texts, judicial decisions and jurisprudential opinions and to determine their surrender it whenever possible, in line with the principles governing administrative decentralization in order to address the negative aspects of regulation.

In conclusion, we reached a number of findings and recommendations that can be summed up, as the first of these results is at the same time that the Iraqi legislator did not have a picture on the difference between administrative decentralization and political decentralization, as he equated in many texts between the irregular provinces in the province and the federal provinces, while in other texts he applied the principles of administrative decentralization strictly, and this confusion and confusion led to the imbalance of the administrative system in Iraq and its ambiguity, while the most prominent recommendations applied the principles of administrative decentralization strictly, and this confusion led to the imbalance and ambiguity of the administrative system in Iraq, while the most prominent recommendations That we are asking, the need to amend the articles of Iraq's influential constitution and the law of the provinces in force, which confused the system of administrative decentralization with political decentralization, The legislator should specify the type of legislation that provincial councils can pass in accordance with the principle of administrative decentralization, and refrain from the oversight role of the House of Representatives on provincial councils and give the greater role of the central government.

**The republic of Iraq
Ministry of higher
Education and
Scientific research**



**University of Kerbela
Collage of law**

**Relationship Of The Council Of Representatives To
The Ill Regular Provincial Councils In The Territory
In The According Of the Constitution Of The
Republic Of Iraq Of 2005**

**A Thesis submitted to the council of the faculty of (college of law/
university of Kerbela) in partial fulfilment of the requirements for
the master degree in public law**

Written by:

Mustafa Abbas Fadhil Almasoudi

Supervised by:

Ph-Dr. Samir Muayyad Abdul-Latif

2022 A.D

1443 A.H