



YAKIN DOĐU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĐİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU PROGRAMI

**İLLERDE DÜZENLİ OLMAYAN İLLERİN KONSEYLERİNİN
YASAMA YETKİSİ (KARŞILAŞTIRMALI ANALİTİK ÇALIŞMA)**

KOVAN JAHWAR DIRBAS

Yuksek Lisans Tezi

NICOSIA
2021



جامعة الشرق الأدنى
كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
برنامج ماجستير في القانون العام

الإختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)

كوفان جهور درباس

رسالة ماجستير

نيقوسيا
2021

**İLLERDE DÜZENLİ OLMAYAN İLLERİN KONSEYLERİNİN
YASAMA YETKİSİ
(KARŞILAŞTIRMALI ANALİTİK ÇALIŞMA)**

KOVAN JAHWAR DIRBAS

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU PROGRAMI

Yuksek Lisans Tezi

Prof. Dr. Weadi Sulaiman Ali Mustafa

NICOSIA
2021

الإختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم
(دراسة مقارنة)

كوفان جهور درباس

جامعة الشرق الأدنى
كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
برنامج ماجستير في القانون العام

رسالة ماجستير

الاستاذ البروفيسور. الدكتور وعدي سليمان علي مصطفى

KABUL VE ONAY

Kovan Jahwar Dirbas tarafından hazırlanan aile içi illerde düzenli olmayan illerin konseylerinin yasama yetkisi, "Karşılaşmalı analitik çalışması" olarak, tezi okuduk ve öğrenciyi 15 /1 / 2021 tarihinde kendi içeriğinde tartıştığımızı ve hukukta yüksek lisans almanın layık olduğunu ifade ediyoruz.

JÜRİ ÜYELERİ

.....
Prof. Dr. Weadi Sulaiman Ali Mustafa (Danışman)

Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü

.....
Yardımcı Dr. Yousif Mostafa Rasul (Başkan)

Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü

.....
Assist.Prof.Dr. Shamal Husain Mustafa (Üye)

Yakın Doğu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

.....
Prof. Dr. K. Hüsnü Can BAŞER
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير كوفان جهور درباس في رسالته الموسومة بـ "الأختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، دراسة تحليلية مقارنة " نؤيد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2021 / 1 / 15، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير في القانون.

أعضاء لجنة المناقشة

.....
البروفيسور الدكتور وعدي سليمان علي مصطفى (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ المساعد الدكتور شمال حسين مصطفى (عضو لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والادارية، قسم العلاقات الدولية

.....
البروفيسور د. حسني كان بصير
كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
المدير

BİLDİRİM

Ben, Kovan Jahr Derbas, bu duyuruya göre, bu çalışmanın bir bölgedeki örgütlenmemiş valilik konseylerinin yasama yetkileriyle etiklendiğini duyurdum. Telif hakkı yasası için bilimsel bir hırsızlık testinden geçmiştir ve sonucun bir kopyası mektupta bulunabilir.

Bu tez benim bilgimdir ve bu tezde yer alan tüm iddiaların, fikirlerin, yorumların ve önerilerin yanı sıra çevirilerin sorumluluğu öğrencinin mülkiyetindedir, hiçbir koşulda veya koşulda kolej veya yazarları tezin içeriğini veya bilimsel sorumluluğu taşımamaktadır. Tamamlanan ve yayınlanan çalışmanın tüm sorumlulukları öğrenciye aittir.

- Yazımın tüm içeriğine her yerden erişilebilir.
- Tezime sadece Yakın Doğu Üniversitesi'nden erişilebilir.
- İletime iki (2) yıl boyunca erişilemiyor. Bu paragrafın sonunda uzantı için başvuramazsam, iletimin tüm içeriğinin, ona herhangi bir yerden erişmesine izin verilir.

Tarih: 15/01 /2021

İmza

Adi & Soyadı: Kovan Jahwar Dirbas

الاعلان

أنا كوفان جهور درباس أعلن بموجب هذا الاعلان أن هذه الدراسة الموسومة ب الاختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لقد أعدتها بنفسى تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ الدكتور وعدي سليمان علي كتنفيذ جزئي لتعليمات جامعة الشرق الأدنى، كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية، وعلى حد علمي ليس فيها خرق لقانون حقوق التأليف والنشر، وقد اجتازت اختبار السرقة العلمية، ويمكن العثور على نسخة من النتيجة في الرسالة. هذه الرسالة هي علمي الخاص، ومسؤولية كل الادعاءات والافكار والتعليقات والاقتراحات الواردة في هذه الرسالة وكذلك الترجمات هي ملك الطالب ، تحت اي ظرف من الظروف او الشروط لا تتحمل الكلية القانون أو المؤلفون التابعون لها مضمون الرسالة أو المسؤولية العلمية. وجميع المسؤوليات عن العمل المنجز والمنشور تخص الطالب.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول اليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول اليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول اليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول اليها من أي مكان.

تاريخ: 2021/ 01/ 15

التوقيع:

الاسم واللقب: كوفان جهور درباس

ADAYIN

Bu mütevazı çabayı:

- Babam ve annem onları tanıdı ve sevdi. Benim en büyük tanıklığım olan rasyonel yetiştirme için onlara teşekkür ve minnettarım.
- Kardeşlerim, sürekli destek için.
- Arkadaşım Sherzad

الإهداء

أهدي جهدي المتواضع هذا الى :

- أبى و أمى عرفانا ومحبة لهما . وشكراً وأمتناناً لهما على تربيته الرشيدة التي هي أكبر شهادة لي.
- أخوتي و أخواتي على المساندة الدائمة.
- صديقي شيرزاد .

TEŞEKKÜR

Bana bilgi yolunu açmak için dikenlerimi toplayan aileme ve sevdiklerime, dileklerini başarımın sırrı olanlara, her zaman sığındığım gölgeye, başımı yüksek ve gururlandıran kişiye, onurlu aileme

Harflerin çizildiği onurlu profesörlerime ve harfleri öğretenleri bizim için formüle eden kelimelerin nasıl telaffuz edileceğini ve düşüncelerinden bilgi ve başarı yolunu aydınlatan bir işaret öğrendim.

Alanımda hiçbir bilgi ve veriyle uğraşmayan iş arkadaşlarına.

Bu araştırmanın sayılarını tamamladıktan sonra, ancak bu araştırmayı denetlemeyi tercih eden profesör Dr. (Oday Süleyman Ali) 'a teşekkür ve minnettarlığımı ifade edebilirim.

Bana kitap edinme imkânı sağladıkları için (Hukuk Fakültesi Koleji - Duhok Üniversitesi) 'ne de içten teşekkürlerimi sunuyorum ve ayrıca Duhok Üniversitesi Hukuk ve Siyaset Bilimi profesörlerine yardımları ve yardımları için teşekkür ediyorum.

Son olarak, Ustalarım için çalışma fırsatı için Nirest Üniversitesi'ne teşekkür ediyorum.

Çok teşekkürler.

شكر وتقدير

الى أهلي وأحبتي، الذين حصدوا الأشواك عن دربي ليمهدوا لي طريق العلم، الى من كان دعائهم سر نجاحي، الى الظل الذي أوي اليه في كل حين، الى من رفع رأسي عاليا افتخارا بهم، الى عائلتي الكريمة الى أستاذتي الكرام، الذين استقبت منهم الحروف، وتعلمت كيف انطق الكلمات، الذين صاغوا لنا من علمهم حروفا، ومن فكرهم منارة تنير لنا مسيرة العلم والنجاح.

الى الزملاء، الذين لم يذخروا جهدا في مدي بالمعلومات والبيانات.

وبعد الانتهاء من أعداد هذا البحث لا يسعني الا أن أتقدم عبارات الشكر والتقدير، ألى أستاذي الدكتور (وعدي سليمان علي) الذي تفضل بالأشراف على هذا البحث.

كما أتقدم بجزيل الشكر الى (مكتبة كلية القانون-جامعة دهوك) إذ قدموا لي التسهيلات في أقتناء الكتب، وكما أشكر أساتذة كلية القانون والعلوم السياسة في جامعة دهوك على ما قدموه لي من العون والمساعدة.

أخيرا أشكر جامعة (نيريست) لتوفير الفرصة لي لدراسة الماجستير.

فلكم مني جزيل الشكر والتقدير.

ABSTRACT

LEGISLATIVE SPECIALIZATION OF THE GOVERNORATE COUNCILS THAT ARE NOT ORGANIZED IN THE REGION

The topic could be summarized as a legal study on the legislative competences of governorates that are not organized in a region, according to the law No. 21 of 2008 amending, especially since this subject got the attention of the legal thought in Iraq since the issuance of this law until the time of writing this letter, due to the legal regulation that faced many criticism and observations by few specialists.

The study included explanation and analysis of the texts of this law in order to identify the deficiencies that the researcher considered worthy of review and study in terms of the definition of the provincial council and its historical development in Iraq and the identification of legislation that falls within the specific rule of the provincial councils, irregular in a region and compared with the French system whenever it is needed.

Key words: the Iraqi constitution, regular legislation, provincial councils, administrative decentralization.

ÖZ

BÖLGEDE DÜZENLENMEYEN VALİLİK KONSEYLERİNİN YASAL UZMANLIĞI

Kunun özeti biliriz. Yasama yetkileri ve il Meclisler düzensiz bölgesel hukuki araştırması, bu da 2008 yılının no 21 kanuna göre Irakta kanunun ihracından yazıya kadar hukuku düşüncesi konusu çalışmalardır. Bu yasal düzenmeler uzmanlar tarafından sayısız eleştir ve notlar maruz kalmıştır kanunun metinde gelen şerhi ve analiz çalışmasında içeri sunması örneğin araştırmacı göre bahsetmek gerek çalışmaya dönünce Irakta il meclisi tanımı ve tarihsel gelişmesi yasalıma belirmesi bu da bölgesel düzensiz il meclisi ihtisası ile fransız sistemi karşılaştırması giler.

Anahtar kelimeler: Irak anayasası, düzenli mevzuat, il konseyleri, idari ademi merkezîyetçilik.

ملخص

الإختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

مرّ العراق منذ تاريخ نشأته كدولة مستقلة بمراحل متعددة، شهدت تغيرات جذرية في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية، وما تمخض عن ذلك من وجود هيئات محلية تمارس وظيفة السلطات اللامركزية الإدارية، وتباينت هذه الإختصاصات سعة وضيقاً حسب المرحلة التي مر بها العراق، ونوع وقوة السلطة التنفيذية في مقابل السلطة التشريعية، كما وصدرت عدد من التشريعات التي تنظم هذه السلطات وطبيعة إختصاصاتها، غير ان التغيير الجذري والكبير ظهر بتغيير النظام السياسية في العراق عام 2003، ونشأت بموجب الدستور 2005 والتشريعات التي صدرت بعد هذا التغيير لا مركزية واسعة جداً، خرجت أحياناً عن المبادئ المعروفة لنظام اللامركزية الإدارية. الأمر الذي استوجب الخوض في هذا النظام الحديث النشأة في العراق، وبيان الدور التشريعي لهذه السلطات اللامركزية الجديدة.

لذلك بحثنا في هذه الدراسة القانونية الإختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وذلك بموجب قانون رقم 21 لسنة 2008 المعدل، لاسيما أن هذا الموضوع شغل الفكر القانوني في العراق منذ صدور هذا القانون ولغاية كتابة هذه الرسالة، وذلك بسبب التنظيم القانوني الذي واجه العديد من الانتقادات والملاحظات من قبل ثلة من المختصين. نتيجة للصلاحيات التشريعية الواسعة لهذه المجالس، وخروجها الواضح عن مبدأ اللامركزية الإدارية وإقترابها من نظام الحكم الذاتي.

وتضمنت الدراسة شرحاً وتحليلاً لنصوص هذا القانون من أجل الوقوف على المثالب التي رأى الباحث أنها جديرة بالمراجعة والدراسة، من حيث تعريف مجلس المحافظات، وتطورها التاريخي في العراق، وتحديد التشريعات التي تدخل ضمن اختصاص مجالس المحافظات غير منتظمة في إقليم ومقارنتها مع النظام الفرنسي كلما دعت الحاجة. كل ذلك من أجل الخروج ببعض الإستنتاجات والتوصيات التي نرى انها جديرة بالأخذ بنظر الإعتبار من قبل المشرع العراقي.

الكلمات المفتاحية: الدستور العراقي ، التشريعات العادية ، مجالس المحافظات ، اللامركزية الادارية

İÇİNDEKİLER

Beyanname.....	i
Aadayın.....	ii
Teşekkür ve Takdir	iii
Abstract	iv
Özet.....	v
Giriş	1
Bölüm 1.....	4
1 Mevzuat nedir	4
1.1 Mevzuatın tanımı ve çeşitleri.....	4
1.1.2 Mevzuatın tanımı	4
1.2.3 Mevzuat türleri.....	7
1.2 Olağan ve alt mevzuat kapsamını tanımlamak	15
1.2.1 Fransa'da olağan ve alt mevzuat alanı	16
1.2.2 Olağan ve alt mevzuat arasındaki ayırım	23
İkinci bölüm.....	27
2 Valilik konseylerine giriş	27
2.1.1 Valilik Konseylerinin yasal konsepti	27
2.1.2 valilik konseylerinin tanımı	27
2.1.2 Valilik konseylerinin önemi.....	29
2.2 Irak ulusal güvenliğinin iç göstergeleri.....	31
2.2.1.1 Irak ulusal güvenliğinin belirleyicileri ve tehdit etmeleri	31
2.2.1.2 Irak ulusal güvenliğine tehdit olarak otoriter rejimi	31
2.2.1 Kraliyet döneminde idari birimler	35
2.2.2 Cumhuriyet döneminde il konseyleri	37
2.2.3 Geçici İdare Kanunu uyarınca Valilik Konseyleri	39
2.3 Valilik Konseylerinin Kontrolü	41
2.3.1 Merkezi otorite ile yerel yönetim arasındaki güçlerin dağılımı.....	41
2.3.2 Valilik konseylerinin gözetim türleri.....	42

2.3.3 2005 yılı anayasasında federal otorite ile bölgede örgütlenmemiş bölge ve valilikler arasında yeterlilikleri dağıtma yöntemi.....	49
Üçüncü Bölüm	51
3 Bölge'de düzenlenmeyen valilik konseyleri için yasal yetkilerin yasal organizasyonu	51
3.1 Valilik konseylerinin yasama yetkisinin anayasal ve yasal dayanağı	51
3.1.1 Valilikte Valilik Konseyi'nin yetkisi için anayasal ve yasal dayanaklar	51
3.1.2 Yerel mevzuat türleri ve özellikleri	55
3.2 İç mevzuat sürecinin aşamaları	58
3.2.1 Teklif gönderme ve yerel yasalar hazırlama	59
3.2.2 İç mevzuatın uygulanması	64
3.2.3 İç mevzuattaki kısıtlamalar.....	70
3.3 İl meclis komiteleri ve mevzuat alanındaki önemi.....	74
3.3.1 İl meclis komitelerinin önemi.....	74
3.3.2 il meclisi komitesinin oluşturulması ve çalışması	75
5.5 Sonuç.....	77
5.6 Teklifler	77
5.9 Kaynaklar listesi.....	80

قائمة المحتويات

أ.....	الإعلان
ب.....	الإهداء
ج.....	شكر وتقدير
د.....	ملخص
1.....	المقدمة

4 الفصل الاول

4 1 ماهية التشريع

4.....	1.1 تعريف التشريع وأنواعه
4.....	2.1.1 تعريف التشريع
7.....	3.1.1 أنواع التشريع
15.....	2.1 تحديد مجال التشريع العادي والتشريع الفرعي
16.....	1.2.1 مجال التشريع العادي والتشريع الفرعي في فرنسا
23.....	2.2.1 التمييز بين التشريع العادي والتشريع الفرعي

27..... الفصل الثاني

27..... 2 التعريف بمجالس المحافظات

27.....	1.2 المفهوم القانوني لمجالس المحافظات
27.....	1.1.2 تعريف مجالس المحافظات
31.....	2.1.2 أهمية مجالس المحافظات
34.....	2.2 التطور التاريخي لمجالس المحافظات في العراق
35.....	1.2.2 الوحدات الإدارية في العهد الملكي
37.....	2.2.2 مجالس المحافظات في العهد الجمهوري
39.....	3.2.2 مجالس المحافظات في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية
41.....	3.2 الرقابة على مجالس المحافظات
41.....	1.3.2 توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والحكومة المحلية
42.....	2.3.2 أنواع الرقابة على مجالس المحافظات
49.....	3.3.2 أسلوب توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم و في الدستور عام 2005

51 الفصل الثالث

51 3 التنظيم القانوني للإختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

51.....	1.3 الأساس الدستوري والقانوني للإختصاص التشريعي لمجالس المحافظات
51.....	1.1.3 الأسس الدستورية والقانونية لصلاحيات مجلس المحافظة بالتشريع
55.....	2.1.3 أنواع التشريعات المحلية وخصائصها

58.....	2.3 مراحل عملية التشريع المحلي
59.....	1.2.3 تقديم مقترحات ومشروعات القوانين المحلية
64.....	2.2.3 نفاذ التشريعات المحلية
70.....	3.2.3 القيود المنظمة للتشريعات المحلية
74.....	3.3 لجان مجلس المحافظة وأهميتها في مجال التشريع
74.....	1.3.3 أهمية لجان مجلس المحافظة
75.....	2.3.3 تشكيل وعمل لجان مجلس المحافظة
77.....	الخاتمة
77.....	المقترحات
80.....	قائمة المصادر

المقدمة

نتيجة للتطورات السياسية التي عصفت بالعراق بعد عام 2003، تغير التنظيم الإداري بشكل جذري وكبير، فأرست القوانين التي شرعت بعد هذا التاريخ مبادئ اللامركزية الإدارية بشكل كبير وواضح، وأنيبت بالوحدات الإدارية الإقليمية صلاحيات كبيرة وواسعة، وتشكلت المجالس المحلية لتمارس دور الحكومة المحلية، ولينفتح المجال للمشاركة الحقيقية لسكان هذه الوحدات الإدارية من خلال مجالسها في اتخاذ القرار والمشاركة في العمل الإداري.

ولعل الدستور العراقي لسنة 2005 يأتي في مقدمة النصوص القانونية التي عززت هذه المبادئ، وجاء بأكثر من نص قانوني يؤكد تطبيق اللامركزية الإدارية، ويعترف بإستقلالية مجالس المحافظات ونأيها عن أي رقابة سوى رقابة البرلمان. وظهر هذا الإتجاه الدستوري واضحاً وجلياً في التشريعات العادية التي شرعت في ظل هذا الدستور، ولاسيما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصادر عام 2008، والذي شهد ولا يزال يشهد جدلاً قانونياً واسعاً بخصوص الاسلوب الذي إعتده في تنظيم اللامركزية الإدارية.

غير أن هذا لايعني بالضرورة أن هذا الموقف الدستوري والتشريعي وليد النظام القانوني بعد عام 2003، فقد بدأ العراق بتطبيق نظام اللامركزية الإدارية في أواخر العهد الملكي وأستمر خلال الجمهوريات التي أعقبت نهاية هذا العهد، غير أنها لم ترقى الى المستوى المأمول والمعمول به في الدول الديمقراطية، بل وظل تطبيق اللامركزية في أضيق حدودها. فكانت الكلمة الأخيرة هي للسلطة المركزية من خلال الرقابة الواسعة والكبيرة التي مارستها هذا السلطة الأخيرة على السلطات اللامركزية.

أهمية الدراسة:

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية موضوعها، فاللامركزية الإدارية باتت من أهم مواضيع القانون الإداري، ولا سيما فيما يتصل بأسلوب توزيع الإختصاصات بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية، وكيفية تشكل مجالس الوحدات الإدارية، ومراعاة الإعتبارات السياسية من ضرورة تمثيل جميع مكونات التركيبة السكانية، وتحديد المسائل التي تدخل ضمن مجال إختصاصات هذه المجالس، وأساليب عملها، والأمور الواجب مراعاتها وهي تؤدي وظيفتها القانونية.

وعليه نلاحظ أن النظم القانونية التي إعتنقت هذا النظام الإداري إنما فعلت ذلك نزولاً عند متطلبات الحياة السياسية الراهنة وما شهدته العالم من تطور في مجال حقوق الإنسان، ولا سيما حقوقه السياسية والتي تلزم السلطات في الدولة توسيع باب المشاركة الشعبية في الحياة السياسية. على ان يجري ذلك من خلال نظام قانوني متوازن يراعي مبادئ الديمقراطية التي تقتضي حكم الشعب للشعب وبين إعتبارات المصلحة العامة وحماية الوحدة السياسية والقانونية للدولة.

مشكلة الدراسة:

ترتكز مشكلة الدراسة على مواطن الخلل في النظام اللامركزي الإداري الذي إعتد في العراق وخروجه عن المبادئ العامة للامركزية الإدارية، ولا سيما مشكلة إختصاص المجالس المحلية في إصدار التشريعات، وما تخضع عن ذلك من عدم وضوح في رؤية المشرع وهو ما يمنح هذه المجالس الحق في إصدار وسن التشريعات المختلفة؛ وذلك من خلال:

- 1- عدم تحديد نوع التشريعات التي يختص المجلس المحلي بإصدارها،
- 2- نوع الرقابة التي يمكن ان تمارس على هذا الإختصاص،
- 3- المراحل التي تمر بها عملية سن هذه التشريعات.

اهداف الدراسة:

الهدف من هذه الدراسة هو الوقوف بشكل واضح على التنظيم القانوني للاختصاص القانوني في اصدار التشريع العادي من قبل مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وما يعتري هذا التنظيم من نقاط ضعف يستوجب على المشرع العراقي تلافيها وتعديل النصوص القانونية بهذا الشأن .

نطاق الدراسة:

سيقتصر نطاق الدراسة على بعض التشريعات المحلية في العراق التي عالجت نظام اللامركزية الإدارية، لبيان موقفها من منح الإختصاص في سن التشريعات للمجالس المحلية، لتتركز الدراسة بشكل أساسي على نصوص الدستور العراقي لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008.

منهجية الدراسة:

سنتناول الموضوع بالشكل الذي سبقت الإشارة إليه بأسلوبين:

- 1-الإسلوب التحليلي: وذلك من خلال تحليل نصوص الدستور العراقي ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008، وإلقاء الضوء على بعض الثغرات القانونية التي تضمنها هذا القانون، والتي نرى بضرورة معالجتها بخصوص الإختصاص التشريعي.
- 2-الإسلوب المقارن: سنحاول هنا إجراء مقارنة مع النظام القانوني للامركزية الإدارية في فرنسا، إذ أننا نجد أن هذا النظام هو الأمثل بخصوص اللامركزية الإدارية، وخاصة بشأن إختصاصات المجالس المحلية في التشريع. إذ انه شهد تطوراً كبيراً في ظل التعديلات القانونية الحديثة التي شملت الإدارة العامة في العقدين الأخيرين.

هيكلية الدراسة:

لقد آثرنا تناول الموضوع في فصول ثلاث، خصصنا الأول لموضوع تعريف التشريعات وأنواعها، أما الفصل الثاني فقد خصصناه للتأصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق وتطورها التاريخي، أما الفصل الأخير فخصصناه لموضوع التشريعات التي يختص بها مجلس المحافظة في التشريع العراقي ومراحل سننها، وذلك على الشكل الآتي:

الفصل الأول: التعريف بالتشريع:

المبحث الأول: تعريف التشريع وأنواعه.

المبحث الثاني: تحديد مجال التشريع العادي والتشريع الفرعي.

الفصل الثاني: مدخل تعريفي لمجالس المحافظات وتطورها التاريخي في العراق.

المبحث الأول: المفهوم القانوني لمجالس المحافظات.

المبحث الثاني: التطور التاريخي لمجالس المحافظات في العراق.

المبحث الثالث: الرقابة على مجالس المحافظات.

الفصل الثالث: التنظيم القانوني للأختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المبحث الأول: الأساس الدستوري والقانوني للأختصاص التشريعي لمجالس المحافظات.

المبحث الثاني: مراحل عملية التشريع المحلي.

المبحث الثالث: لجان مجلس المحافظة وأهميتها في مجال التشريع.

الفصل الأول

ماهية التشريع 1

من المعلوم ان السلطات الإدارية العامة في الدولة تتمتع بصلاحيات واسعة في إتخاذ العديد من التصرفات القانونية وغير القانونية من أجل القيام بوظائفها القانونية، وتتنوع هذه التصرفات والأعمال من تشريعات وقرارات وأعمال مادية، غير أن ما يهمننا هو الإختصاص التشريعي، فما هو التشريع، وما هي أنواعه؟ وإذا كانت التشريعات الفرعية هي إختصاص أصيل للسلطة التنفيذية، فهل أن مجالس المحافظات تتمتع بصلاحيات في إصدار التشريعات العادية؟ هذا ما سنحاول تبيانه في هذا الفصل.

1.1 تعريف التشريع وأنواعه

إذا كان موضوع دراستنا يتمحور حول إختصاص مجالس المحافظات في إصدار التشريعات العادية، فهذا يتطلب بدايةً الوقوف على معنى التشريع وأنواعه، إذ من التشريع ما يدخل في إختصاصها أصالة، وهو التشريع الفرعي، كما أن هذا الأخير يجب أن يتوافق مع الأنواع الأخرى من التشريع والتي تعلوه مرتبة، وهما التشريع العادي والتشريع الدستوري:

2.1.1 تعريف التشريع

يعد التشريع من أهم مصادر القاعدة القانونية، بل هو المصدر الأصلي الأول، ويحتل التشريع العادي المرتبة الأولى بين مصادر القانون العراقي كما هو حال القانون المصري، ويتطلب بيان معنى التشريع الوقوف على تعريفه أولاً ومن ثم تبيان خصائصه، وهذا ما سنتناوله في الفرعين الآتيين:

1.2.1.1 تعريف التشريع وخصائصه

ينصرف لفظ (التشريع) الى كل قاعدة عامة مجردة تسنها السلطات المختصة بالدولة، أي القواعد العامة المجردة التي تصدر في صورة مكتوبة عن سلطة مختصة بالدولة (1). فالتشريع هو قيام سلطة عامة مختصة في الدولة بالتعبير عن القاعدة القانونية والتكليف بها في صورة مكتوبة، أو هو قيام هذه السلطة بصياغة القاعدة القانونية صياغة فنية مكتوبة واعطائها قوة الإلزام في العمل (2).

والتشريع كمصدر رسمي للقانون يعني سن قواعد قانونية على صورة نصوص مكتوبة يلتزم الأشخاص بأحكامها، من قبل السلطة المختصة في الدولة. وعليه يمكن القول أن كلمة التشريع تفيد معنيين:

أولهما: قيام السلطة العامة المختصة في الدولة بوضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة واعطائها قوة إلزام، والتشريع بهذا المعنى هو ما يعد مصدراً رسمياً للقانون (3).

وثانيهما: النص الذي يصدر من السلطة العامة المختصة بسنه في الدولة المتضمن قاعدة قانونية أو أكثر صيغت في النص صياغة فنية مكتوبة، والتشريع بهذا المعنى يفيد ما يفيد القانون بمعناه الخاص (4).

يتضح من ذلك أن التشريع بمعناه الأول يعني عملية سن النص الذي يخرج بها مضمونه الى حيز الوجود والالزام، وهو بمعناه الثاني: يعني النص في حد ذاته الذي يعد صورة من صور القانون. كما أن التعاريف المتقدمة تقدم لنا مجموعة من خصائص التشريع، إذ أن من خصائص التشريع قيام سلطة عامة مختصة بوضعه، وإشتماله على قاعدة تتوافر فيها جميع خصائص نص القاعدة القانونية من عمومية وتجريد وإلزام وتنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع. وهذا يعني أن التشريع ليس من نوع واحد، وذلك بسبب اختلاف المسائل التي ينظمها التشريع في المجتمع وتفاوتها في الأهمية، وهذا يترتب عليه إختلاف القواعد القانونية وتدرجها في القوة والأهمية بحسب السلطة التي تصدرها وكذلك بحسب موضوعها.

إن ما تقدم يضع بين أيدينا صورة مفادها ان التشريع يتميز بعدد من الخصائص، وتجنباً للإطالة سنحاول إيجازها فيما يأتي:

1- انه يتضمن قواعد قانونية، وهو يصدر في صورة مكتوبة، وأنه عبارة عن قواعد تصدر عن سلطة عامة مختصة في الدولة.

1 - م. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط سن وصياغة وتفسير التشريعات، الجزء الاول، دار الكتب القانون، مصر، بلا سنة طبع، ص25.

2- د. حسن كيرة، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1993، ص228.

3- د. عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية، بغداد، 2011، ص84.

4 - د. عبد الباقي البكري وآخرون، المصدر السابق، ص85.

2-تشرية مجموعة قواعد قانونية: إذ يضع قواعداً للسلوك، فيها إزام وتجريد، وتتوافر فيه كل خصائص القاعدة القانونية، وهو يتضمن القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني للدولة، على إفتراض أن التشرية هو المصدر الرسمي الأصلي الأول للقانون.

3-التشرية يصدر في شكل عبارات مكتوبة؛ فالتشرية وثيقة مكتوبة تضي على التشرية الوضوح والتحديد والثبات، الأمر الذي ينأى بالتشرية عن الغموض والإبهام.

ومن الوثيقة المكتوبة نستطيع التعرف على تاريخ صدور التشرية، وبالتالي تحديد نطاق سريان القانون في الزمان فيما لو صدر تشرية لاحق يلغي أو يخصص التشرية السابق، إذ سيكون تاريخ نفاذ التشرية اللاحق محدداً بدوران بطريقة يقينية مؤكدة. ومن خلال التشرية تعبر الدولة عن إرادتها في صياغة قانونية فنية دقيقة وبعبارات وألفاظ تؤدي إلى تلافي الكثير من الغموض والإبهام في تطبيقه في الحياة العملية.

4-التشرية يصدر عن سلطة عامة مختصة. فلا يتكون التشرية تلقائياً دون تدخل إرادة بصيرة واعية بل تتولى وضعه وصياغته سلطة عامة مختصة في الدولة، وتختلف السلطة بإختلاف نوع التشرية، وسنأتي على ذلك لاحقاً¹

الفرع الثاني-عناصر التشرية

بخصوص عناصر التشرية، فالتشرية عناصر ثلاثة؛ هي: العنصر الموضوعي، إذ يجب أن يكون موضوع التشرية قاعدة قانونية، أي انه يسعى لتنظيم سلوك الأفراد، فالقواعد القانونية هي قواعد تقويمية، تكليفية، وهي عامة ومجردة وملزمة، وهذه الخصائص تميز القاعدة القانونية باعتبارها العنصر الموضوعي في التشرية عن القرارات الفردية التي تصدر عن السلطة المختصة وفي شكل الكتابة.

وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى التمييز الذي وضعه بعض الفقهاء بين المقصود بالتشرية شكلاً والمقصود بالتشرية موضوعاً، فالحكم الذي يصدر في صورته مكتوبة عن السلطة التشريعية يعد تشرية من الناحية الشكلية ولو لم تتوفر فيه خصائص القاعدة القانونية، بينما لا يصدق وصف التشرية من الناحية الموضوعية على الأحكام التي تتخلف فيها خصائص القاعدة القانونية رغم صدورها عن السلطة التشريعية.

والعنصر الثاني في التشرية هو العنصر الشكلي، إذ يصدر التشرية في صورته مكتوبة، مما يسمح لنا بتمييزه عن العرف باعتباره أهم مصدر رسمي للقاعدة القانونية، ويجب تفادي الخلط بين تدوين أو كتابة الأعراف في بعض الحالات أو في بعض البلدان، وإحترام شكل الكتابة بالنسبة للتشرية. فلا شائبة في أن العرف ينشأ بصفه تلقائية عن طريق تكرار وتواتر العمل به، إذ لا يشترط لوجوده الكتابة، بينما يترتب على توفر شرط الكتابة في التشرية، وجوده، أي لا يوجد التشرية إلا من خلال صدوره في شكل مكتوب، والمقصود بشكل الكتابة هو مفهومها الواسع أي إختلاف الإجراءات والشكليات الواجب إتباعها من قبل

1 - د. حسن كيرة، المصدر السابق، ص231.

السلطة المتخصصة لإصدار التشريع، كما يجب التفريق أيضا بين شرط شكل الكتابة في التشريع من جهة والتقنين من جهة أخرى، والذي يتمثل في تجميع القواعد القانونية المتصلة بفرع واحد من فروع القانون؛ في وثيقة واحدة، والمقصود بالتجميع هنا هو ذلك الذي تقوم به السلطة المختصة بوضع التشريع، وليس ذلك الذي يقوم به شخص أو هيئة غير رسمية وغير مختصة للقيام بمثل هذا الإجراء (1).

والعنصر الثالث والأخير هو العنصر العضوي، ومفاده صدور التشريع عن السلطة المختصة بوضعه، أي تلك التي يخول لها صلاحية وضع التشريع، وهذه السلطة - من حيث المبدأ بالنسبة للأنظمة التي تعتمد مبدأ فصل السلطات - هي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية بخصوص التشريعات الفرعية، ونذكر في هذا الشأن أن مبدأ فصل السلطات الذي هو أحد مظاهر الديمقراطية يقوم على ثلاث سلطات تكون مستقلة عن بعضها البعض، فنتولى السلطة التشريعية وضع التشريع والقوانين، وهي بذلك تجسد إرادة الشعب بعدة مصدر السلطة، وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين، بينما تختص السلطة القضائية بالفصل في النزاعات التي تنشأ في كل المجالات (2).

3.1.1 أنواع التشريع

تبين لنا فيما سبق أن التشريع ليس على نوع واحد، وإنما يختلف نوع التشريع باختلاف المسائل التي ينضمها، وأهم أنواع التشريع هي التشريع الدستوري والتشريع العادي، والتشريع الفرعي، وسنتناولها بالتعاقب في فروع ثلاث:

الفرع الأول-التشريع الدستوري

التشريعات الدستورية هي أعلى التشريعات في الدولة، وتخضع لها باقي التشريعات: أولاً-تعريف التشريع الدستوري: تعد التشريعات الدستورية أعلى التشريعات في الدولة، وتقع في قمة الهرم القانوني، وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعاً. فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقته بالمواطنين وحقوق الأفراد وحررياتهم، والاختصاصات الأساسية لمختلف السلطات العامة في الدولة، ومن ثم ينبغي ان تلتزم سلطات الدولة جميعها باحكامه والا عدت تصرفاتها غير مشروعة (3). والقواعد الدستورية لا يقصد بها مجموعة القواعد المكتوبة في وثيقة او وثائق دستورية فحسب اذ تتمتع ديباجة الدستور واعلانات الحقوق بقوة النصوص الدستورية فلا يجوز مخالفتها على رأي العديد من الفقهاء (4).

1 - د. همام محمد محمود، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001، ص164.

2 - د. عصام أنور سليم، المدخل للعلوم القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 105.

3 - د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2016، ص18.

4 - د. همام محمد محمود، مصدر سابق، ص 190.

فالادارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية تلتزم بقواعد الدستور؛ ولا يحق لها مخالفته في اعمالها، اذ ان ذلك يعرض اعمالها للالغاء والتعويض عما تسببه من اضرار، فأى عمل من أعمال الإدارة سواء أكان قانونياً (القرار أو العقد الإداريين) أم كان مادياً لا بد وأن يتوافق مع أحكام التشريع الدستوري. وكذلك لا يمكن للمشرع العادي، وهو يمارس إختصاصه في سن التشريعات العادية، الخروج عمّا تقضي به نصوص الدستور، وإلا عدّ التشريع غير دستوري وحرماً بالإنهاء. ثانياً-سن التشريع الدستوري ونفاذه:

سن التشريع الدستوري ينطوي على خطورة كبيرة، إذ أن فيه معنى تحديد أساس الدولة على حد تعبير الاستاذ هوريو، وقد كان جان جاك روسو يعتقد ان الدستور يجدد العقد الاجتماعي الاول الذي أنشأ الدولة (1). علماً أن فلاسفة العقد الاجتماعي لم يقصدوا بهذا العقد عقداً ارادياً حقيقياً وانما قصدوا به عقداً عقيماً مفروضاً من القانون الطبيعي.

أما الدستور فهو من غير شك عمل ارادي صادر عن ارادة الدولة في أسمى تعبير لها، وهو تعبير يؤدي فعلاً الى تجديد الاساس القانوني للدولة، ويختلف في قيمته عن قيمة التعبير العادي الذي يتمثل في التشريعات العادية التي يمكن ان تصدر في كل وقت. وحسب، فقه القانون الدستوري فان التشريع الدستوري، أو ما يسمى أحياناً بالتشريع الاساسي، يتم وضعه إما بطريق المنحة من الحاكم المطلق ويعبر بذلك عن الانتقال من الحكم المطلق الى حكم المقيد، وإما بطريقة العقد بين الحاكم المطلق وبين ممثلي الشعب، وهاتان الطريقتان لا تعدان من الطرائق الديمقراطية في وضع الدستور، كما ان البعض الفقهاء يعد هاتين الطريقتين متداخلتين لأن الحاكم المطلق لا يمنح الدستور إلا تحت ضغط القوى الشعبية، ولذلك فان ما يسمى بالمنحة هو في الواقع تصالح او تعاقد بين الحاكم المطلق، وهو عادة ملك وبين الشعب، ولعل احدث التشريعات الاساسية التي تمت بطريق التعاقد هو دستور دولة الكويت الصادر سنة 1962(2).

أما الأسلوب الديمقراطي في وضع الدساتير فهو؛ إما ان يتم عن طريق جمعية تاسيسية منتخبة، وإما ان يتم بطريقة الاستفتاء العام، بعد ان تكون تشكلت لجنة خاصة أو أحد الافراد المعنيين من قبل الحكومة. كما ان الجمعية التاسيسية التي تضع الدستور اما ان تكون جمعية منتخبة لهذا الغرض وحده وينتهي وجودها بانتهاء مهمتها، واما ان تكون هذه الجمعية هي ذاتها الجمعية التشريعية التي تباشر بصفة مؤقتة وظيفة الجمعية التاسيسية، فتجمع بذلك بين الوظيفة التاسيسية والتشريعية في نفس الوقت(3).

1- د. سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، توزيع منشأة المعارف، مصر، بلا سنة طبع، ص305.

2- د. عصام أنور سليم، مصدر سابق، ص 99.

3- د. سمير تناغو، المصدر نفسه، ص306.

ولعل وضع الدستور عن طريق اجمعية تاسيسية منتخبة لهذا الغرض وحده افضل من وضعه عن طريق جمعية تاسيسية تباشر في نفس الوقت السلطة التشريعية العادية، وذلك حتى لا يقع أي لبس حول الطبيعة التاسيسية للعمل الذي تقوم به السلطة التي تضع الدستور، وكذلك فان وضع الدستور عن طريق جمعية تاسيسية سواء أكانت منتخبة لهذا الغرض وحده أم كانت تباشر في نفس الوقت السلطة التشريعية العادية، هو افضل من وضعه عن طريق الاستفتاء العام، لان الاستفتاء العام لا يسمح للشعب بمناقشة نصوص الدستورية نصا نصا بل لا بد من الموافقة عليه في المجموعة، وهو ما قد يحصل الشعب على موافقته على الدستور رغم ما توجد به ثغرات كان يمكن تلافيتها لو أن ممثلي الشعب قاموا بمناقشته في جمعية تاسيسية منتخبة، والشعب يضطر الى الموافقة في مثل هذه الحالات حتى لا تترك الدولة بغير دستور مما يهددها في سلامتها او في وجودها ذاته، ولعل الافضل من كل ذلك هو ان يوضع الدستور عن طريق جمعية تاسيسية منتخبة ثم يتم الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء الشعبي العام(1).

وجدير بالذكر ان المادة 193 من الدستور المصري لسنة 1971 كانت تنص على ان "يعمل بهذا الدستور من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء" وهذا النص له دلالة مهمة في التعبير عن شروط نفاذ الدستور، فهو على خلاف التشريع العادي لا يشترط لنفاذه ان تقوم السلطة التنفيذية باصداره ونشره، بل يعد نافذا بمجرد حصوله على الموافقة الشعبية، لانه لو اشترط لنفاذه ان يتم اصداره عن طريق السلطة التنفيذية، لأدى ذلك الى ان تلعب هذه السلطة دوراً في وضع الدستور، وهو ما يؤدي به الى ان يصبح موضوعاً عن طريق التعاقد بين الامة والسلطة التنفيذية، وليس عن طريق الامة وحدها كما هو مفروض في الدستور الذي يوضع بطريق ديمقراطي كالاستفتاء الشعبي. وهذا شأن الدستور العراقي النافذ أيضاً، إذ ينص في المادة (144) على انه (يعد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه)(2).

ومما رأينا سابقاً فإن التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية لا يستطيع مخالفة الدستور، فهو لا يستطيع بالتالي تعديل الدستور، ومن هنا فان الدستور يعد جامداً بمعنى انه يشترط لتعديله اتخاذ اجراءات اكثر صعوبة من تلك التي تتخذ في اصدار التشريعات العادية، فالدستور الجامد هو الذي يسمح بفرض رقابة على صحة التشريعات العادية أي فرض رقابة على دستوريتهما للتحقق من عدم مخالفتها للدستور، وهذا هو حال الدستور العراقي النافذ، وعلى العكس فان الدستور يكون مرناً اذا كانت الدولة لا تاخذ بمبدأ علو الدستور، وتجزئ بالتالي تعديل الدستور عن طريق التشريعات العادية التي تصدر عن السلطة التشريعية العادية، وتأتي

1 - د. محمد حسن قاسم، مدخل دراسة القانون، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 112.

2 - ومع أن سنه عن طريق الاستفتاء الشعبي فيه استجابة لإعتبارات الديمقراطية بشكل مباشر، فانه يفضل طريقة سن الدستور بواسطة جمعية تأسيسية؛ إذ يفسح المجال لتمحيص أحكامه بشكل أكثر تفصيلاً. للمزيد ينظر: د. حسن كيره، مصدر سابق، ص 233.

انجلترا في مقدمة هذه الدول إذ يجوز للبرلمان ان يعدل الدستور بنفس الاجراءات التي يتم بها اصدار وتعديل القوانين العادية، ويلاحظ ان تعديل الدستور في مجموعة ووضع دستور جديد، هو امر خطير للغاية، وهو لا يقع الا في حالتين هما حدوث تغير في كيان الدولة او حدوث انهيار لنظام الحكم فيها(1).

الفرع الثاني-التشريع العادي

أولاً-

تعريف التشريع العادي: التشريع العادي أو كما تسمى بالقوانين، يلي التشريع الدستوري في القوة والمكانة والأهمية، والتشريع الرئيس أو العادي هو عبارة عن القواعد التشريعية التي تضعها السلطة التشريعية استناداً الى السلطة المخولة لها بموجب الدستور لتنظيم الروابط في المجتمع، ويشمل جميع القوانين العادية التي لا تتعلق بالنظام الأساس للدولة، ولذلك يجب ان تكون هذه القوانين خاضعة وموافقة للدستور موضوعاً وشكلاً، فاذا خالفت او تعارضت معه موضوعاً او شكلاً تعد غير دستورية(2).

وإذا كان الأصل أن السلطة التشريعية هي التي تتولى سن هذا النوع من التشريع، غير أنه من الجائز ان تقوم السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سنه على اسبيل الاستثناء، وذلك ما يقع في حالتين:

- حالة الضرورة كما لو وقعت في فترة حل السلطة التشريعية، أو فيما بين ادوار انعقاد مجلسها احداث تقضي الإسراع في إتخاذ التدابير او الحلول لمواجهةها عن طريق قرارات لها قوة القانون، ويُسمى هذا التشريع بتشريع الضرورة، وقد نصت عليه بعض الدساتير الاجنبية كما نص عليه كل من القانون الاساس العراقي لسنة 1925 ودستور العراق المؤقت لسنة 1964.

- ثانيهما: حالة التفويض او التحويل، إذ تخول السلطة التشريعية السلطة التنفيذية حق اصدار قرارات لها قوة القانون فحدود المسائل المعينة والفترة المحددة في التحويل بدافع من الرغبة في احاطة التشريع بالسرية قبل اصداره ويسمى هذا النوع من التشريع الاستثنائي تشريع التفويض او التحويل، ولم تنص الدساتير العراقية المتعددة على هذا النوع من التشريع وان اشارت اليه دساتير اجنبية كالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي يجيز للبرلمان تفويض السلطة التنفيذية بإصدار الاوامر التي لها قوة القانون.

وكان التشريع العادي في العراق يبدو في صورتين هما القانون الذي كان يصدر من المجلس الوطني، والقرار الذي كان له قوة القانون، والذي يصدره مجلس قيادة الثورة وذلك بموجب المواد -الفصل الأول والثاني- من الدستور العراقي لسنة 1970 الملغي، ولم يكن هناك وجود لاي من تشريعات الضرورة او التشريع المفوض، وكذلك حال الدستور الحالي لعام 2005، إذ لم يأت على ذكر جواز تحويل التشريع، كما لم يجز للسلطة التنفيذية إصدار تشريعات الضرورة. وبذلك يختص البرلمان وحده بإصدار التشريعات العادية وفي مختلف المجالات.

1- د. سمير تناغو، مصدر سابق، ص308.

2- د. غالب علي الداودي، المدخل الى علم القانون، الطبعة الثالثة، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص121.

ثانياً-سن التشريع العادي: تتولى السلطة التشريعية في الدولة سن التشريع العادي في حدود اختصاصها الذي رسمه الدستور، ومصطلح السلطة التشريعية يعني الهيئة التي تمارس وظيفة سن القواعد القانونية. والهيئة المختصة بالتشريع تختلف في شكلها وطبيعتها باختلاف الدول، ولكنها تبدو في البلاد الديمقراطية هيئة ينتخب الشعب اعضائها، وتطلق عليها تسميات شتى كالبرلمان والمجلس النيابي والجمعية الوطنية والمجلس الوطني ومجلس الامة ومجلس الشعب، وقد تبدو هذه الهيئة في صورة مجلس منتخب واحد، وقد تضم مجلسين. فاذا اقتصرت الهيئة التي تمارس سلطة التشريع على مجلس واحد ضم هذا المجلس من ينتخبه الشعب لتمثيله فيه، واذا ضمت مجلسين انتخب الشعب اعضاء احد المجلسين الذي قد يطلق عليه اسم المجلس النيابي او مجلس العموم او اية تسمية اخرى اما المجلس الاخر فقد ينتخب الشعب كل اعضائه، وقد ينتخب بعضهم ليتولى رئيس الدولة تعيين الاخر وقد يتاثر رئيس الدولة باختيارهم جميعا، وتطلق على المجلس الثاني تسميات متعددة، منها مجلس الشيوخ او مجلس الاعيان او مجلس الإتحاد، ويسمى في انجلترا مجلس اللوردات(1). ونظام المجلسين نظام إقتضته اعتبارات متعددة منها الاعتبارات الاجتماعية الطبقية ومنها اعتبارات تتعلق بالتنظيم السياسي للدولة ومنها الرغبة في تقوية السلطة التنفيذية عن طريق مجلس يتولى تعيين جميع اعضائه او بعضهم لتتخذ منه وسيلة لمقاومة المجلس الآخر الذي يضم ممثلين عن الشعب أعضائها كلاً أو جزءاً بل قد يضاف اليها رئيس الدولة ملكا كان او رئيس جمهورية أو أميراً.

ثالثاً-مراحل سن التشريع: ويمر التشريع العادي في ظل النظام البرلماني، من حيث سنه ثلاث مراحل هي مرحلة اقتراح التشريع ومرحلة التصويت ومرحلة التصديق(2)، ولما كان التشريع العادي العراقي شأنه شأن غيره من التشريعات يجتاز هذه المراحل الثلاثة ولا يختلف عن غيره الا في بعض جزئياتها وتفصيلاتها، لذلك سنقصر بحثنا على مراحل سن التشريع العراقي في ضوء الدستور النافذ لسنة 2005:

المرحلة الأولى: مرحلة إقتراح مشروع القانون، ويكون على الشكل الآتي:

أ-مشروعات القوانين التي تقدم من قِبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ب-مقترحات القوانين التي تقدم من قِبل عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانها المختصة، إذ يكون لكل لجنة من لجان البرلمان حق إقتراح القوانين، وتقدم اللجنة الأقتراح كتابياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله بدوره إلى اللجنة المختصة ثم تقوم اللجنة المختصة بدراسة القانون وإعادته الى الرئيس، ومن ثم يحيل رئيس المجلس مشروع القانون الى اللجنة القانونية لمراجعة صياغته وتدقيقه وتطلب عرضه على مجلس النواب.

1 - د. عبد الباقي البكري وآخرون، مصدر سابق، ص 92.

2 - بشأن مراحل التشريع ينظر:

د. حسن كيره، مصدر سابق، ص 230، وكذلك د. همام محمد محمود، مصدر سابق، ص 189.

المرحلة الثانية: مرحلة مناقشة المشروع والتصويت عليه: حسب ما ورد في الدستور العراقي لعام 2005 يحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية الى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها على أن يجري ذلك بحضور ممثل عن اللجنة مقدمة المشروع.

وبموجب المادة (129) من الدستور يكون لكل عضو عند النظر في مشروعات القوانين أن يقترح التعديل بالحذف أو الأضافة أو التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات، ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستنتظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل، أما المادة (131) فنصت على أنه يتلو رئيس اللجنة تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة في الجلسة المخصصة للمناقشة وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة.

وبموجب المادة (132)؛ تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع أجمالاً فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع.

ونصت المادة (133) على أنه ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ الى مناقشة مواد مادة بعد تلاوة كل منها ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد أكمال تلاوة مواد كاملة. وبعد الانتهاء من مناقشة المادة والأقتراحات بالتعديلات المقدمة في شأنها يؤخذ الرأي على هذه الأقتراحات بالتعديلات أولاً ويبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها (المادة 134).

وأذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق وأن وافقت عليها فللمجلس أن يعود لمناقشة تلك المادة وكذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أُبديت أسباب جديدة قبل أنتهاء المداولة في المشروع وذلك بناءً على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس (المادة 135).

وتؤكد المادة (136) بأنه لايجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من أنتهاء المداولة فيه وفقاً لما يأتي:

أولاً - يُقرأ مشروع القانون قراءة أولى.

ثانياً - يُقرأ مشروع القانون قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد أستلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه.

ثالثاً: التصديق على القانون: يُعد التصديق أحد المراحل التي لا بد منها حتى يكتمل الوجود القانوني للتشريع والتي تتمثل بإقتراح التشريع ثم الموافقة عليه بعد المناقشة والتصويت داخل البرلمان وأخير التصديق.

ويرى بعض الفقهاء أن التشريع لا يصبح نافذاً إلا بعد أن يصادق عليه رئيس الدولة. يتولى رئيس الجمهورية صلاحية المصادقة، ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها. وبعد مصادقة رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين، ومن ثم إصدارها ونشرها، يصبح القانون واجب النفاذ على أساس اعتباره جزءاً من المنظومة القانونية للدولة، بما ورد في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (73/ ثالثاً) والتي أنطت برئيس الدولة صلاحية مصادقة وإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب.

الفرع الثالث- التشريع الفرعي وطريقة سنه

وهو التشريع الذي يصدر عن السلطة التنفيذية، وهو إختصاص أصيل لها بموجب التشريع الدستوري والعادي، وهو يكون على عدة أنواع: أولاً-تعريف التشريع الفرعي: التشريع الفرعي أدنى انواع التشريع منزلة، وهو التشريع التفصيلي الذي تصدره السلطة التنفيذية بما لها من إختصاص اصيل منصوص عليه في الدستور لتسهيل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، أو لتنظيم المرافق العامة او للمحافظة على الامن والصحة العامة كأنظمة وتعليمات وقرارات وبيانات⁽¹⁾.

ويشترط فيه ان لا يكون مخالفاً لاحكام التشريع الدستوري او التشريع العادي، لأنه أدنى مرتبة منها، وإلا وجب ترجيح الأعلى والإمتناع عن تطبيق الأدنى⁽²⁾. وتختلف تسمية التشريع الفرعي بحسب الغاية منه، فاذا وضع لتسهيل تنفيذ القوانين سمي بالأنظمة أو اللوائح أو التعليمات، وإذا وضع لحفظ الامن والصحة العامة كمراقبة المواد الغذائية والباعة المتجولة ونظافة المطاعم والمحلات العامة الأخرى أنظمة الضبط⁽³⁾.

فمع ان التشريع من إختصاص السلطة التشريعية وحدها ومقصورة عليها بمقتضى مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة، غير أن تحويل السلطة التنفيذية بوضع التشريع الفرعي هو ناتج عن الرغبة في تخفيف أعباء السلطة التشريعية والحرص على تخليص القوانين من التفاصيل الجزئية الكثيرة، والتسليم بقدرة السلطة التنفيذية على معرفة هذه التفاصيل والجزئيات اللازمة لتنفيذ القوانين بحكم طبيعة وظيفتها، اولتي هي تنفيذ القوانين واتصالها بالجمهور، من قيام السلطة التنفيذية بوضع هذا النوع من التشريع لانه على السلطة التنفيذية ان تتقيد فيما تسنه من التشريع الفرعي بأحكام التشريع العادي والتشريع الاساس وفي حدود الغرض منه، وعليه لا يجوز التشريع الفرعي ان يعدل او ان يلغي قاعدة من القواعد الواردة في التشريع

1- د. غالب علي الداودي، مصدر سابق، ص143.

2 - د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانه الرقابة القضائية، دار منشأة المعارف، مصر، 2003، ص 17.

3- د. غالب علي الداودي، مصدر سابق، ص143.

العادي والا عُد ذلك باطلاً، فمثلاً اذا صدر قانون ما وخول هذا القانون الوزير المختص بوضع تعليمات تسهيل تنفيذه، يقوم الوزير بوضع تلك التعليمات دون تنظيم ما يخالف الشروط الموضوعية الواردة في القانون نفسه والا تعد غير دستورية، فالسلطة التنفيذية في اصدارها التشريع الفرعي لا تحل محل السلطة التشريعية حلاً مؤقتاً ولا تنوب عنها، وانما تبدو صاحبة اختصاص اصيل نص عليه الدستور لا بصفتها السلطة التشريعية او سلطة حالة محلها اثناء غيابها، وانما بصفتها سلطة صاحبة اختصاص، ولهذا لا تعلق ممارسة هذه الاختصاص على غياب السلطة التشريعية كما في تشريع الضرورة⁽¹⁾.

ثانياً سن التشريع الفرعي: ويقصد به الأنظمة والتعليمات التشريع الذي تضعه السلطة التنفيذية لتيسير تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، ويشتمل على القواعد التفصيلية التي توضع ما في القانون من إقتضاب، وما يقتضيه التطبيق من اجراء. والحكمة في تخويل السلطة التنفيذية حق وضعه مزدوجة، فهي تخفيف الاعباء عن كاهل السلطة التشريعية كي لا تشغل نفسها بتشريعات ثانوية، وإلقاء مهمة تنظيم القانون في دقائقه على عاتق سلطة أكثر التصاقاً بالجمهور من السلطة التشريعية، وأدرى منها بظروف تطبيق القانون ألا وهي السلطة التنفيذية.

ويضم التشريع العراقي أنواعاً ثلاث من التشريعات الفرعية؛ هي الانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية:

أ- الأنظمة: تقع على عاتق الادارة او السلطة التنفيذية بشكل عام ومهمتها تحقيق الصالح العام واشباع الحاجات العامة للجمهور، وتعد الانظمة قرارات ادارية للمعيار الشكلي كونها تصدر عن السلطة التنفيذية الادارية، إلا أنها طبقاً للمعيار الموضوعي تعد عملاً تشريعياً صادراً عن السلطة التنفيذية نظراً لما تضمنه من قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الافراد او الجماعات⁽²⁾. ولا شك ان هذه القواعد تتصف بالالزام باعتبارها عملاً قانونياً يعبر عن ارادة الادارة في احداث اثر قانوني او تعديل في مراكز قانونية، ولذلك تعد عنصراً للبناء القانوني للدولة ومصدراً من مصادر المشروعية⁽³⁾.

وقد اشارت الى الأنظمة بعض الدساتير العراقية وحددت الجهة المختصة لسنها، كالقانون الاساس العراقي ودستور سنة 1958 ودستور نيسان 1963 ودستور 22 نيسان سنة 1964 ودستور 29 نيسان 1964. وإذا كان الدستور المؤقت لسنة 1970 الملغي لم يذكرها بالاسم فان وجودها والحاجة الى اصدارها وقيام السلطة التنفيذية بذلك امر مفروغ منه. وقد نص الدستور العراقي لعام 2005 في الفقرة 3 من المادة 80 على اختصاص مجلس الوزراء باصدار الانظمة التنفيذية التي تضع القانون موضع التنفيذ، وهي تنقيد بالقانون وتتبعه، ولا تملك ان تعدل فيه او تضيف اليه او تعطل تنفيذه.

1 - د. عصام أنور سليم، مصدر سابق، ص110.

2 - د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، الطبعة الثالثة، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص18.

3 - د. وسام صبار العاني، المصدر نفسه، ص19.

ب- التعليمات: هي القواعد التي تصدرها الوزارات او الادارات لتسهيل تنفيذ التشريع او نظام ما، أو الاوامر التي يوجهها الرئيس الاداري الى موظفيه والتي تهدف الى تحسين أداءهم لاعمالهم، وقد اشارت اليها بعض الدساتير العراقية، غير ان حق السلطة التنفيذية في اصدارها امر ثابت دون حاجة الى نص دستوري صريح مادام القانون او النظام يخولها هذا الحق وتوضع التعليمات من قبل جهة رسمية وزارة او جهة اخرى خولها القانون او النظام بالنص الصريح اصدار التعليمات اللازمة لتفصيل المحمل من احكامه ولبيان الضروري من الاجراءات في تطبيقه⁽¹⁾. وعليه فان التعليمات تكون أضعف قوة من النظام لأنها كما تصدر تنظيمياً لتنفيذ القوانين قد تصدر تسهياً لتطبيق النظام. وكما قسمها الفقهاء فهي على اربعة أنواع هي: تعليمات شارحة، وتعليمات أمرة، وتعليمات ناصحة، وتعليمات مقررّة ومؤكدة⁽²⁾. ولم يتفق الفقهاء على إعطاء تعريف محدد للتعليمات؛ فمن الفقهاء من أنكر على التعليمات صفتها القانونية، واعتبرها من قبيل الأعمال المادية، بيد ان هذا القول لا يمكن الإعتداد به لان مخالفة التعليمات ينتج عنها مس بالمركز الشخصي للمخاطبين بها، وان هذا كاف لاضفاء طابع العمل القانوني على التعليمات.

ج- النظام الداخلي: هو التشريع الذي يصدر استناداً الى نص يتضمنه قانون صدر لينشئ أو يحكم مؤسسة ما ويخول مجلس إدارة المؤسسة سواء أكانت رسمية أو شبه رسمية حق اصداره لتنظيم كيانها وتسيير اعمالها، فيتولى النظام الداخلي تحديد أغراض المؤسسة وبيان تشكيلاتها وتنظيم ميزانيتها وملاكها وصلاحياتها، ويصدر عنها ممثلة في مجلس ادارتها ويتضمنه قرار يصدر من مجلس من مجلس قيادة اثورة موقعا من قبل رئيس الجمهورية بمقتضى ما لهذا المجلس من حق وفقاً للدستور القائم المؤقت الحالي في اصدار القرارات في ما تستلزمه ضرورات تطبيق القوانين النافذة. ولما كان النظام الداخلي يوضع استناداً الى نص ورد في قانون يحكم مؤسسة ما فينبغي أن لا يخرج في أحكامه عن حدود الغرض من اصداره وأن لا يخالف ما جاء في القانون من أحكام. ويبدو هذا النوع من التشريع الفرعي كثير الشبه باللائحة التنظيمية التي أشارت اليها بعض الدساتير الأجنبية ومنها الدستور المصري⁽³⁾.

2.1 تحديد مجال التشريع العادي والتشريع الفرعي

يثور السؤال هنا عن المجال التي تمارس فيه السلطة التشريعية إختصاصها في سن التشريعات، وما هو المجال المتروك للسلطة التنفيذية لتمارس بدورها سن التشريعات الفرعية، ومن ثم نستطيع من خلال ذلك تحديد المجال المخصص لمجالس المحافظات -كونها جزءاً من السلطة التنفيذية- في سن التشريعات الخاصة بها.

1 د. عبد الباقي البكري وآخرون، مصدر سابق، ص 96.

2 د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص 19.

3 د. عبد الباقي البكري وآخرون، مصدر سابق، ص 96.

1.2.1 مجال التشريع العادي والتشريع الفرعي في فرنسا

قبل الخوض في تحديد مجال كل من التشريع العادي والتشريع الفرعي في فرنسا، لا بد من الإشارة إلى التطور التاريخي لتحديد مجال كل من نوعي التشريع، ثم نعود بعد ذلك لبيان مجالات التشريع العادي والفرعي وذلك في ثلاثة فروع:

الفرع الاول - تحديد نطاق التشريعات قبل دستور الجمهورية الخامسة:

إطلاق إصطلاح اللوائح (الأنظمة) على بعض الاعمال القانونية التي ظهرت في فرنسا قبل ثورة عام 1789، مثل اللوائح التي ظهرت أعوام 1786-1788، والتي تناولت في معظمها وسائل تنفيذ بعض القوانين.

ويرى الفقهاء في فرنسا أن هذه اللوائح أولى المحاولات التي ظهرت للتفريق بين القانون واللائحة وذلك بتأسيسها على فكرة تنفيذ عمل أساس (القانون) بواسطة عمل (ثانوي)، ومع ذلك فلا يمكن الجزم بأنه في ظل النظم القديمة قد أمكن استخلاص نظرية للتنفيذ، ولكن من المؤكد انها تكونت بطريقة تدريجية طبيعية تقريباً في النظم الحديثة، وقد قامت بعد ذلك الثورة الفرنسية عام 1789، فكان من أهم ماترتب على نجاح هذه الثورة تسجيل مبدأ سيادة الأمة مما كان له أكبر الأثر في الفكر القانوني. كما نص الدستور الفرنسي الصادر في 3 سبتمبر 1891 في الباب الثالث منه على أن " السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقدم، وهي ملك للأمة " م1 وعلى أن " الأمة هي مصدر جميع السلطات " م2.

وهكذا بدأ مبدأ سمو القانون يسود في أعقاب الثورة كونه من نتائج مبدأ سيادة الامة بحيث يعلو البرلمان عما سواه من الهيئات الاخرى، وبحيث تسمو ارادة الامة على الإرادات الأخرى، وقد ساعد الأخذ بهذا المبدأ، ضمن عوامل اخرى، على منع الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، والى تعثر كل المحاولات التي قامت من أجل تقريرها حتى اليوم، لان الارادة العامة لا تُخطئ ولا تعلوها ارادة(1).

فضلاً عن مبدأ سيادة الامة، ساد أيضاً مبدأ الفصل بين السلطات، فقد أقرته المادة 16 من اعلان حقوق الانسان، بحيث اقتصر في وضع التشريع (عمل القوانين) على البرلمان وحده ، بينما اختصت الحكومة بالوظيفة التنفيذية والادارية . ويبدو ان الأيدولوجية الثورية استهدفت ان تجعل من التشريع بواسطة البرلمان المصدر الوحيد للقانون، اما الادارة - وهي مجردة من اختصاص التمثيل للامة - فكانت وظيفتها تنفيذ القوانين بواسطة القرارات الفردية أو الخاصة، فكان إيجاد نص في دستور 3 سبتمبر 1791 في المادة السادسة منه على منع السلطة التنفيذية من حق التشريع بتاتا وذلك بحرمانها من التدخل في ميدان التشريع بأية صورة من الصور ، فالوظيفة التشريعية تقع على عاتق الجمعية الوطنية التشريعية وحدها، بينما تقع الوظيفة

1 - د. على خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص

التنفيذية على الملك والوزراء ، وقد سار 22 اغسطس 1795 على حُطى الدستور السابق فاعتنق نفس المبدأ وهو الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

وكان دستور العام الثامن من الجمهورية الصادرة في 15 ديسمبر عام 1799 الذي نص في المادة 44 منه على أن " تقترح الحكومة القوانين، وتقوم بوضع الاوامر اللازمة لتنفيذها ". وبهذا التخفيف لمبدأ الفصل بين السلطات ظهر نظام اللوائح التنفيذية بقصد تنفيذ الاحكام القوانين، وحصلت الادارة تدريجياً على سلطة لائحية لتباشر وظيفتها.

جاء بعد ذلك دستور عام 1814 الذي صدر بعد عودة الملكية الى فرنسا فنصت المادة 14 منه على حق السلطة التنفيذية، في شخص رئيسها (الملك)، في اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وحق الملك في اصداره هذه اللوائح إذا ماتعرضت سلامة الدولة للخطر، مما ادى الى اتساع فكرة اللائحة بحيث اصبحت تشمل فضلاً عن تنفيذ القوانين حالة الضرورة. إذ نص الدستور المعدل في 14/8/1830 في المادة 13 منه على أن (الملك يصدر اللوائح والاورام الضرورية لتنفيذ القوانين دون أن يستطيع إيقاف تنفيذ القوانين ذاتها او الإعفاء من تنفيذها).

ثم توالى النص على حق السلطة التنفيذية في اصدار اللوائح التنفيذية لضمان تنفيذ القوانين ، فقررت المادة الثالثة من دستور 1875 أن " رئيس الجمهورية يضمن تنفيذ القوانين " كما نص دستور 1946 على نفس المبدأ وان كان قد اعطى الحق في اصدار هذه اللوائح لرئيس الحكومة بدلاً من رئيس الدولة (1)، و اخيراً نص الدستور الحالي الفرنسي الصادر عام 1958 على إقرار هذا الحق ايضاً في اصدار اللوائح التنفيذية (2).

ومن ناحية اخرى حدث خلال الحرب العالمية الاولى وفي اعقابها ابتداء من عام 1926، تطور ملحوظ بالنسبة للوائح ، فقد عجز البرلمان عن القيام بمهمته التشريعية كاملة في الوقت المناسب نتيجة ازدياد تدخل الدولة في مختلف ميادين النشاط، فاتجه البرلمان الى تجنب التشريع بنفسه بصدده هذه الموضوعات، فعهد الى الحكومة خلال فترة معينة بسلطته في مجال محدد كي تنظمه بواسطة اللوائح التي يمكنها ان تُدخل على القوانين القائمة التعديلات؛ اللازمة والتي تقتضيها ظروف البلاد وذلك في مجال التشريع الجمركي والمالي، ثم توالى قوانين التفويض منذ أوائل القرن العشرين وامتدت الى ميادين اخرى كمسائل التمويل والنفد، بالنسبة للموضوعات الخاصة بالرسوم الجمركية ، كما ظهرت مرة اخرى بين الحربين العالميتين لمواجهة الازمات النقدية وخاصة في عهد (بوانكارية) أعوام 1924 و 1926 وحكومة " لافال " عام 1934 و 1935.

1 - المادة (47) من الدستور الفرنسي لعام 1946.

2 - المادة (21) من الدستور الفرنسي لعام 1958.

جاء مع صدور دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر في 27 أكتوبر سنة 1946، الذي نص صراحة في المادة 13 منه على تحريم هذا التفويض بقوله " تقرر الجمعية الوطنية وحدها القانون، ولا يمكنها ان تفوض هذا الحق " وذلك في محاولة منه لوقف انهيار القانون. فظهرت عدة اساليب أدت الى استمرار ظهور تلك اللوائح، لعل اخطرها فكرة " النطاق المحتجز للسلطة اللائحية " إذ ورد في المادة 6 من قانون 17 أغسطس 1948 قائمة مطولة بالموضوعات التي لها بطبيعتها صفة لائحية، فان ذلك يكون من قبيل الوقوع في الخطأ، بحيث يكون للحكومة، في هذا النطاق، حرية الغاء أو تعديل النصوص القائمة او إحلال نصوص جديدة محلها وهي مراسيم (لوائح) تصدر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأى مجلس الدولة (1) .

واخيرا ظهرت فكرة " التفويض المحدود للاختصاص " وذلك بناء على فتوى مجلس الدولة الفرنسي في 6 فبراير 1953 تفسيراً للمادة 13 من دستور 1946، إذ تحدد نطاق القانون في بعض الموضوعات الواردة في الدستور على سبيل الحصر، وانطلق نطاق اللائحة ليشمل كل مالم يدخل في نطاق القانون.

الفرع الثاني-مجال التشريع العادي طبقاً لدستور 1958 الفرنسي (دستور الجمهورية الخامسة):

حدد الدستور نطاق القانون على سبيل التعيين والحصر، بحيث لا يمكن للبرلمان ان يشرع في غير ما يُحدد له من موضوعات، وقد وردت معظم الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون في نص المادة 34 من الدستور، ولما كان الدستور قد ميز بين القوانين الاساسية والقوانين العادية وخاصة فيما يتعلق بأجراءات سنها، فانه يمكن القول ان هناك طائفتين من القوانين في فرنسا هما:

(1) القوانين الاساسية ومجالها:

يختص البرلمان طبقاً للدستور بوضع القواعد القانونية اللازمة لتنظيم بعض الموضوعات التي حددتها بعض المواد من الدستور، غير ان هذه المواد تطلبت ان يتم ذلك عن طريق القوانين الاساسية، وتتميز هذه الموضوعات بأنها تتناول في غالب الامر بعض التنظيمات الدستورية ولذلك فهي تقوم بدور اللوائح التنفيذية للدستور.

اولاً-مجال التشريعات الأساسية (العضوية):

وقد ورد النص على نطاق القوانين الاساسية في العديد من مواد الدستور، وتتخلص موضوعات هذا النطاق فيما يأتي:

1-موضوعات تتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية وهي:

طريقة انتخاب الرئيس م6 – تحديد الوظائف التي يكون التعيين فيها بقرار من مجلس الوزراء و الشروط التي يمكن بمقتضاها ان يفوض رئيس الجمهورية غيره في ممارسة سلطة التعيين باسمه وشروط شغل المقاعد الخالية من الوظائف العامة او التمثيل على المستوى الوطنى نتيجة عضوية الحكومة (2).

1 - د. سعاد الشراقوي، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 346.

2 المادة (23) والمادة (13) من الدستور الفرنسي لعام 1958.

2-موضوعات تتعلق بتنظيم السلطة التشريعية وهي:

تحديد مدة كل مجلس من مجلس البرلمان وعدد أعضائه ومكافآتهم وشروط الترشيح وحالات عدم الجمع بينها وكذلك الشروط التي يختار بمقتضاها الاشخاص الذين يحلون محل النواب او الشيوخ وذلك حتى التجديد الجزئي او العام للمجلس الذي ينتمون اليه - شروط التفويض في التصويت بالنسبة لأعضاء البرلمان - ووضع حدود القوانين المالية التي تحدد موارد واعباء الدولة والشروط اللازمة لذلك، كذلك تحديد واستكمال احكام المادة التي حددت نطاق القوانين العادية - تحديد اجراءات تصويت البرلمان على مشروعات القوانين المالية (1).

3-موضوعات تتعلق بتنظيم المجلس الدستوري وهي:

تحديد حالات عدم الجمع بين عضوية المجلس الدستوري وغيره من المؤسسات بالاضافة الى الوزارة وعضوية البرلمان - قواعد تنظيم المجلس الدستوري وعمله والاجراءات التي تتبع امامه وخاصة المدد التي تقدم له فيها النزاعات.

4-موضوعات تتعلق بتنظيم السلطة القضائية وهي:

نظام القضاء - شروط تعيين رئيس الجمهورية لاعضاء مجلس القضاء واستشارته (أى مجلس القضاء) في تعيين قضاة محكمة النقض و الرؤساء الاول لمحكمة الاستئناف وفي موضوع العفو - تكوين المحكمة العليا وقواعد عملها و الاجراءات التي تتبع امامها.

5-موضوعات تتعلق بتنظيم بعض المجالس والتنظيمات الخاصة وهي:

تنظيم المجلس التنفيذي لمجموعة الدول الفرنسية وطريقة عملها - تكوين مجلس شيوخ مجموعة الدول الفرنسية - تكوين المجلس الاقتصادي والاجتماعي وقواعد نظام العمل فيه.
(ب) التشريعات العادية:

تضمن دستور 1958 الفرنسي لأول مرة تحديداً لنطاق القانون في دائرة موضوعات معينة، وهي مسائل مهمة وكثيرة، إلا أنها واردة على سبيل الحصر وقد وردت معظم هذه الموضوعات في المادة 34 من الدستور، اما باقي الموضوعات التي تندرج في نطاق القانون فقد وردت في مواد دستورية أخرى نصت على ضرورة تنظيمها عن طريق القانون.

أولاً-نطاق القانون على وفق المادة 34 من الدستور:

نصت المادة 34 على انه ((اقرار القانون يكون للبرلمان))، ولذلك يمكن القول بأن نطاق القانون مازال رغم تحديده في ظل دستور 1958 يشمل معظم المسائل التي كانت تدخل اصلاً في نطاق القانون بحيث لم يترك

لاختصاص السلطة اللائحية سوى ماكان لها حق إصداره من قبل في صورة لوائح تنظيم المرافق العامة ولوائح الضبط الاداري.

وقد ميز الدستور الفرنسي في المادة (34) بين طائفتين من الموضوعات، الذي يختلف دور القانون بشأن كل منهما على الشكل الآتي:

الطائفة الأولى: وهي تضم موضوعات يختص القانون بتنظيمها دون قيود فيضع ما يشاء لها من " قواعد قانونية " إذ نصت المادة 34 بشأنها على أن القانون يحدد القواعد التي تخصها وهي:

1-موضوعات تتعلق بالحقوق والحريات الفردية:

الحقوق الوطنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والواجبات المفروضة على المواطنين وأموالهم لصالح الدفاع الوطني.

2-موضوعات تتعلق بحالة الأشخاص:

الجنسية وحالة الاشخاص وأهليتهم والنظم المالية للزواج والتركات والهبات.

3-موضوعات تتعلق بالعقوبات ونظام القضاء:

تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المقررة لها والاجراءات الجنائية والعفو الشامل وانشاء قواعد جديدة للتقاضي ونظام القضاء.

4-موضوعات تتعلق بالأمور المالية للدولة:

الضرائب المختلفة الانواع ومقدارها وطرائق تحصيلها ونظام النقد – تحديد موارد وأعباء الدولة بالشروط والحدود التي يقرها القانون الأساس بشأنها.

5-موضوعات تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة:

نظام الانتخاب للمجالس البرلمانية المحلية – انشاء فئات من المؤسسات العامة – الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين.

6-موضوعات تتعلق بنظام الملكية:

تأميم المشروعات ونقل ملكية المشروعات من القطاع العام الى القطاع الخاص.

7-موضوعات تتعلق بالسياسة العامة للدولة:

تحديد أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي بقوانين تخطيطية.

الطائفة الثانية: وهي تضم موضوعات يقتصر دور القانون بشأنها على تحديد (المبادئ الأساسية) لها، إذ نصت المادة 34 بشأنها على أن القانون يحدد (المبادئ الأساسية) التي تخصها وهي:

1-موضوعات تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة:

التنظيم العام للدفاع الوطني – الادارة المستقلة للهيئات المحلية واختصاصاتها.

2-موضوعات تتعلق ببعض الحقوق الفردية:

التعليم – نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية – حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي.

ثانياً – باقي موضوعات نطاق القانون التي لم ترد في المادة 34:

ألزمت بعض النصوص الدستورية غير المادة 34 تدخل البرلمان لتنظيم بعض الموضوعات بواسطة القانون وهي:

1-موضوعات تتعلق بحالة الاشخاص:

تحديد شروط اعتبار المواطن الفرنسي من الناخبين وتمتعهم بحقوقهم المدنية والسياسية م3.

2-موضوعات تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة والعلاقة بينها:

ومنها اعلان الحرب ومد الاحكام العرفية لاكثر من 12 يوماً والتصديق والموافقة على معاهدات الصلح والتجارة والمعاهدات أو الاتفاقيات الخاصة بالتنظيم الدولي والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو التي يكون من شأنها تعديل النصوص ذات الطبيعة التشريعية، وتحديد النظام الخاص لاقليم ماوراء البحار في الجمهورية الذي يراعي مصالحها في نطاق مصالح الجمهورية (1).

3-موضوعات تتعلق بالعقوبات:

تنظيم القبض على أحد الأفراد أو حبسه – المحافظة على الحرية الفردية بواسطة السلطة القضائية لاحترام هذا المبدأ بالشروط المنصوص عليه في القانون (2).

الفرع الثالث-مجال التشريع الفرعي طبقاً لدستور 1958الفرنسي:

ينص الدستور الفرنسي الحالي على أن الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها الصفة اللائحية (3). ويستفاد من ذلك ان مجال اللائحة لم يعد محدداً كما كان الامر في ظل العلاقة التقليدية، وانما امتد نطاق اللائحة ليشمل جميع الموضوعات التي لم يحتجزها الدستور صراحة للقانون، وهي في هذا النطاق تصدر مستندة الى النصوص الدستورية مباشرة، وتتقاسم مع القانون الوظيفة التشريعية بل ويكونKلها في ذلك الولاية العامة. ومع ذلك فانه خارج هذا النطاق الذي يتعلق باللوائح المستقلة، فإن العلاقة التقليدية بين القانون واللائحية تظل قائمة بشأن الأنواع الأخرى من اللوائح وخاصة اللوائح التنفيذية (4).

فعلى الرغم من ان السلطة التشريعية لا تستطيع كقاعدة عامة التدخل في مجال اللائحة فان السلطة التنفيذية على عكس ذلك. مازالت تستطيع العمل في نطاق القانون المحدد بواسطة اللوائح التنفيذية.

1 - المواد (35) و (36) و(74) من الدستور.

2 - المادة (66) من الدستور.

3 - المادة (37) من الدستور

4 - د. علي خطار شطناوي مصدر سابق، ص 640.

وعليه فان ممارسة السلطة اللائحية لا تتخذ صورة واحدة، وانما تتعدد سبلها طبقاً لدستور عام 1958، على النحو الآتي:

أولاً- الأنظمة التنفيذية:

في المجال المحدد والمحتجز للقانون، يمكن أن تظهر اللوائح التنفيذية التي تضمن تطبيق القوانين، فاذا تناول القانون أحد الموضوعات التي يمكن للبرلمان أن يقرر بشأنها ما يراه من (قواعد)، فان اللائحة التنفيذية تتولى وضع القانون موضع التنفيذ وهي في ذلك تخضع تماماً للقانون وتنفيذ به تتبعه، خاصة وأنه يمكن للقانون في هذه الحالة ان ينزل الى التفاصيل والجزئيات ليتولاها بالتنظيم دون ان يترك مجالاً لللائحة. فان السلطة اللائحية تظهر في نطاق المحتجز لها يتمثل في وضع هذه المبادئ الاساسية موضع التنفيذ بواسطة اللوائح التكميلية (1).

وأيلاً يتوقف حدود هذا النطاق على ارادة المشرع، على الاقل من الناحية النظرية، إلا انه من الناحية العملية، فاننا نعتقد ان تحديد ماهو أساس من المبادئ هو امر يخضع كثيراً لارادة البرلمان، في حين أنه لا يستطيع تحديد القواعد التي كان العمل قد جرى على تركها لللائحة قبل عام 1958، بمعنى انه إذا كان النص محل النزاع يتعلق بمجال القانون وطبيعتها على وفق المبادئ القانونية العامة والتشريعات السابقة على دستور عام 1958، فانه يعد من المبادئ الاساسية المحتجزة للقانون على وفق دستور عام 1958 (2).

فمع كونها تتعلق بنطاق محتجز للسلطة اللائحية الا انها في جوهرها لا تختلف عن اللوائح التنفيذية العادية ومع ذلك سميت باللوائح التكميلية نظراً لأن دورها الاساس هو استكمال المبادئ الاساسية الواردة في القانون وضمان وضعها موضع التطبيق، مع خضوعها لنفس النظام القانوني الذي يتعلق باللوائح التنفيذية. ثانياً- الأنظمة المستقلة:

في هذه الموضوعات تتولى السلطة اللائحية مهمة تنظيمها استقلالاً عن القانون، فلا تنقيد سوى بالاصول الدستورية والمبادئ القانونية العامة، إذ أن هذا المجال يعد محرماً على القانون طبقاً للدستور.

ويرى انه يتضح من الاعمال التحضيرية للدستور ان مجال اللائحة المحرم على القانون ليس محرماً بصفة مطلقة، بمعنى انه يحق للحكومة أن تتسامح فتترك البرلمان يجرى تعديلات او يقر اقتراحات بقوانين في نطاق بعض المسائل اللائحية بطبيعتها، بل ان للحكومة ان تتقدم الى البرلمان بمشروعات قوانين تمس مسألة من تلك المسائل، وهو ما جرى عليه العمل كما حدث بشأن قانون التعليم العالي الصادر عام 1968 (3). وبذلك

1 - المادة (34) من الدستور الفرنسي

2 - وتسمى المشاريع المقدمة هنا بالوامر (les ordonnances)، ينظر د. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، 341. كذلك: ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2009، ص322.

3 - د. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص 343.

يكون التعداد الوارد في المادة 34 لا يعنى سوى منع الحكومة من التشريع في موضوعاتها دون تقييد البرلمان ومنعه من التشريع في المسائل اللائحية، وهو ما أثار النقد لدى بعض الفقهاء باعتباره أمراً يفقر الى المطلق والسند الشرعي، خاصة مع وجود قرار المجلس الدستوري بعدم شرعية مثل هذا التنازل أو التسامح.

2.2.1 التمييز بين التشريع العادي والتشريع الفرعي

لعل أهم ما يميز بين القانون واللائحة تكمن في اختلاف النظام القانوني الذي يخضع له كل منهما ، فلأن القانون اعلى مرتبة من اللائحة – كونه يصدر عن السلطة التشريعية المعبرة عن الارادة العامة – فإنه يفوقها في القوة ، فيستطيع أن يعدلها أو يلغيها ، في حين لا تستطيع اللائحة ان تعدل القانون او تلغيه ، باستثناء بعض اللوائح التي تصدر في " الظروف الاستثنائية " كلوائح الضرورة ، والقانون اوسع مجالاً من اللائحة ، فهو لا يخضع سوى الواردة في الدستور ، في حين أن اللائحة تخضع للقيود الواردة في الدستور فضلاً عن انها تلتزم أحكام القوانين العادية ، ويتسم القانون بالثبات النسبي ، فهو كقاعدة عامة – اطول عمراً من اللائحة التي تتميز بالمرونة لسهولة وضعها وسهولة تعديلها ، فإن اللائحة تخضع لهذه الرقابة كأى قرار ادارى آخر ، وقد تكون هذه الرقابة شاملة للالغاء والتعويض.

أما القانون فلا يخضع لرقابة القضاء – العادي او الاداري – إلا في الدول التي تعترف برقابة دستورية القوانين، فالقانون الوضعي، قد استقر على تقرير مسؤولية الدولة عما تسببه اللوائح غير المشروعة من أضرار، على الرغم من اتجاه القضاء الفرنسي نحو التخفيف من حدة هذا المبدأ، والحكم بالتعويض عما يسببه القانون من ضرر بشروط معينة.

وبعد اعتراف القوانين الوضعية بسلطة الادارة في اصدار هذه اللوائح، برزت صعوبة التمييز بين القانون واللائحة نظراً للتشابه القائم بينهما من حيث ان كلاهما يضع قواعد عامة مجردة، وبصدد هذا التمييز يتنازع الفقهاء ولهما مذهبان رئيسان يعتمد أولهما على معيار موضوعي (مادي)، في حين يعتمد الثاني على معيار شكلي (عضوي). وهذا ما سنتناوله في الفرع الاول:

الفرع الاول-المذاهب الفقهية للتمييز:

هناك أكثر من معيار قدمه الفقهاء في محاولة للتمييز بين التشريعات العادية والتشريعات الفرعية، ولهذه المعايير أهمية لا سيما إن كانت صادرة من جهة واحدة، وهو ما ينطبق على إختصاص مجالس المحافظات في العراق في الوقت الحاضر:

أولاً-الموضوعي (المادي):

كان أول مذهب اليه اصحاب هذا المذهب – في فرنسا – هو اعتماد صفة العمومية والتجريد كمعيار يميز القاعدة القانونية عن غيرها ، وحين اصطدم المفهوم لقواعد القانون بالواقع الجديد بعد ظهور اللوائح

والاعتراف بالسلطة اللائحية للإدارة ، ومع أن هذا الاتجاه يطابق الحقيقة إلى حد كبير، فالقانون في الغالب يضع المبادئ الأساسية بصفة إجمالية تاركاً لللائحة تفصيلها بما يسهل تنفيذها ، إذ أن المشرع يستطيع إقرار التفاصيل التي تدخل في نطاق اللائحة ، طالما أن هذه التفاصيل غير محتجزة – في الدستور – للسلطة اللائحية .

ويقصد بالقاعدة القانونية، كل قاعدة من شأنها المساس بالمراكز القانونية للأفراد، أي التي تتعلق بحقوقهم وحررياتهم والالتزامات المفروضة عليهم. أما اللائحة فهي القواعد التي لا يترتب عليها أي مساس بالمراكز القانونية للأفراد ولا تنشئ لهم أي حقوق أو التزامات، مما حدا بالفقهاء الألمان للأخذ بهذه النظرية – على ما يبدو- اعتبارات تاريخية تجلت في الرغبة بتقييد الحكومات المطلقة، من خلال حصر شأنها، ومن ثم سلطتها اللائحية في نطاق إدارة المرافق العامة وتنظيمها خارج دائرة حقوق الأفراد وحررياتهم. كما أن الأخذ بهذه النظرية يعني استحالة قيام اللائحة بتنظيم حقوق الأفراد وحررياتهم من غير تفويض تشريعي، وهو ما يخالف المبادئ والقواعد الدستورية التي تحرم على السلطة – كقاعدة عامة – تفويض وظيفتها التشريعية.

ثانياً-المذهب الشكلي (العضوي):

طبقاً لهذا المذهب، فإن المعيار الشكلي، هو المعيار الوحيد الذي يمكن الأخذ به في نطاق التمييز بين القانون واللائحة، بعد تعذر هذا التمييز على أساس المعيار الموضوعي. فالقانون هو القواعد العامة المجردة التي تصدر عن السلطة التشريعية ، أما اللائحة فهي ما تضعه السلطة التنفيذية من قواعد عامة مجردة، فالقوانين إذن تتميز بخصيتين على قدر من الأهمية ، الأولى خاصة الابتداء أو الابتكار – والثانية خاصة الاستقلال أو التحرر من القيود والشروط – فالقانون، بموجب الخاصية الأولى ، يستطيع التشريع والتنظيم ابتداء في أي موضوع من الموضوعات دون اشتراط أن يكون هناك تنظيم سابق لهذا الموضوع خلاف لللائحة التي تقتصر مهمتها على تنفيذ القوانين ، على أن يؤخذ بالتنفيذ بالمعنى الواسع بحيث يشمل حالة مجرد التصريح من القانون لللائحة بتنظيم موضوع معين أو مادة معينة تنظيماً كاملاً.

وبموجب الخاصية فالقانون لا يخضع لقيود أو شروط تحد من سلطاته – على نحو ما سبق-خلافاً لللائحة التي تخضع للقيود الواردة في القوانين النافذة، فهي لا تستطيع تجاوز الحدود التي يرسمها لها المشرع من خلال ما يصدره من قوانين، نظراً لعلاقة التبعية والخضوع التي تربطها بالقانون.

ونحن نفضل هذا المذهب لأن المعيار الشكلي هو المعيار الوحيد الذي يمكن الأخذ به للتمييز بين القانون واللائحة نظراً لتشابهها من حيث المضمون والطبيعة الداخلية، لاشتراكهما في عنصرَي الإلزام والعمومية، فضلاً عن أن التطورات الدستورية الحديثة-وخاصة في فرنسا بعد دستورها لسنة 1958- قد حدثت من احتكار

القانون لبعض لخصائص التقليدية وأدت الى اتساع دور اللوائح المستقلة بما يتجاوز نطاق موضوعات الضبط والمرافق العامة، مثلما سيأتي تفصيله لاحقاً. ويكاد يكون هذا المعيار هو مذهب القانون الوضعي في كل من فرنسا ومصر والعراق، وهو الراجح فقهاً⁽¹⁾.

ان لهذا المعيار فائدة خاصة بالنسبة للدول التي لا تأخذ في نظمها القانونية بحق القضاء في الرقابة على دستورية القوانين، اذ انه طبقاً للمعيار الشكلي، فاننا نرى ان هذا المعيار عديم الجدوى في حالات أو فترات اندماج السلطات، إذ تركز الوظيفة التشريعية والوظيفية التنفيذية في يد هيئة واحدة فتستطيع هذه الهيئة - تبعاً لذلك - ان تصدر قرارات لها قوة القانون فضلاً عن القرارات ذات الصفة اللائحية .

ولأن هذا الاسلوب في التمييز لا يعد معياراً بالمعنى الصحيح فهو أسلوب تحكيمي لأنه يعتمد على مطلق ارادة السلطة مصدر القرار، ذلك أن السلطة مصدر القرار تستطيع ان تتحكم في نوع القرار وتكييفه تبعاً لما تختاره من شكل واجراءات معينة لإصداره. وعليه فان المعيار الانسب للحالات او فترات اندماج السلطة هو المعيار الموضوعي.

الفرع الثاني- الأنظمة الادارية وسيلة الادارة في ممارسة اختصاصها التشريعي:

أهم مظاهر هذا التداخل بمساهمة السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية من خلال القرارات التنظيمية التي تصدرها، فهذه القرارات تعتبر وسيلة السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصها التشريعي، وهي عبارة عن قواعد عامة مجردة وغير شخصية فتختص السلطة التنفيذية بوضعها وفقاً لاحكام الدستور، لتتنطبق على جميع الافراد الذين تتوافر فيهم الصفات المحددة بها وعلى جميع الوقائع والحالات التي تستوفي الشروط الواردة فيها⁽²⁾.

ويطلق اغلب الفقهاء على هذه القرارات مصطلح " اللائحة " وهذا المصطلح مستعمل من قبل العديد من الدساتير العربية. في حين أطلق جانب الآخر من الفقه على هذه القرارات تسميات ومصطلحات اخرى، وفي العراق، فان مصطلح "النظام " هو السائد، فقد دأب المشرع الدستوري على إستعماله للدلالة على ما تضعه الادارة من قواعد قانونية، في مجال ممارستها لاختصاصها التشريعي، وكذلك الحال بالنسبة لأغلب الفقه العراقي⁽³⁾.

1 - ينظر كل من:

- د.محمد حسن قاسم، مصدر سابق، 194

- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2012، ص 164-177.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 484.

2 - د. محمد عبد القادر محمد، المدخل لدراسة القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ص143.

3 - ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص366.

إلا أننا نفضل استعمال مصطلح اللائحة على المصطلحات الأخرى، ليس فقط لأنه المصطلح الأكثر شيوعاً ورسوخاً في الفقه العربي عموماً، مما يؤدي تبنيه إلى توحيد المصطلح القانوني العربي، وإنما لأسباب أخرى تبرر ذلك، ذلك أن لمصطلح "نظام" أكثر من معنى وله أكثر من استعمال. فقد يطلق على مجموع القواعد التي تنظم حياة المجتمع، ويراد به "النظام الاجتماعي" وقد يطلق على اطراد الحوادث طبقاً لقوانين معينة ويراد به "نظام الطبيعية" ويطلق على الأساليب والتنظيمات التي تؤلف معاً قاعدة نظرية ونهجاً عملياً مثل "النظام الاقتصادي" و "النظام الديمقراطي". ويطلق على مجموعة العناصر التي مهمتها الإبقاء على مجتمع من حيث هو كيان حي قائم بذاته تديره سلطة سياسية ويراد به النظام السياسي⁽¹⁾.

من جهة ثانية فإننا نفضل مصطلح اللائحة على المصطلحات الأخرى التي استعملتها بعض التشريعات ويميل إلى استعمالها - أو يرددها - بعض الفقهاء، كما أن مصطلح "التشريعات الحكومية" أو مصطلح "التشريعات الفرعية" فيه تطبيق لمعنى اللوائح إذا فهمت هذه التشريعات على أن المقصود بها هي اللوائح التي لها قوة التشريع البرلماني كلوائح تفويضية، الأمر الذي يؤدي إلى استبعاد اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة من المعنى المقصود.

وجاء أول نص يتضمن حق السلطة التنفيذية بوضع "اللوائح" في دستور السنة الثانية للثورة الفرنسية، إذ نصت المادة (44) منه على أن ((تفترح الحكومة القوانين وتضع اللوائح اللازمة لضمان تنفيذها))، وإذا كانت اللوائح هي قرارات إدارية، طبقاً للمعيار الشكلي، فإنها طبقاً للمعيار الموضوعي عملاً تشريعياً صادراً من السلطة التنفيذية، نظراً لتضمنها قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد أو معين من الأفراد أو الجماعات. ولا شك أن هذه القواعد تتصف بالالتزام باعتبارها عملاً يعبر عن الإرادة في إحداث أثر قانوني أو تعديل في المراكز القانونية. وبناء عليه يمكن تحديد عناصر اللائحة بأنها:

قواعد عامة مجردة، وتتصف بالالتزام، وتصدر عن سلطة إدارية، ولذلك تكاد تخرج اللوائح من دائرة الأعمال الإدارية لتقترب من دائرة الأعمال التشريعية لما تتصف به قواعدها منه عمومية وتجريد وإلزام، لولا صدورها عن الجهة التنفيذية، الأمر الذي يجعلها محتفظة بصفاتها الإدارية⁽²⁾.

وبذلك تكون اللائحة - في الوضع المتقدم - قريبة من القانون، كما أن السلطة الإدارية التي تصدر عنها اللائحة هي ذاتها التي تتولى إصدار القرارات الإدارية الفردية، وإصدار إجراءات التنظيم الداخلي، التي تضمن بدورها هي الأخرى قواعد تنظيمية. مما يجعل مسألة التمييز بين اللائحة وكل من الأعمال المذكورة أمراً لا مناص منه.

الفصل الثاني

1 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص 485.

2 - د. محمد حسن قاسم، مصدر سابق، ص 194.

التعريف بمجالس المحافظات2

نظراً لأهمية مجالس المحافظات غير المنتظمة في أقليم، كنظام يقوم على تطبيق اللامركزية، التي باتت اليوم أكثر انتشاراً في الدول المتقدمة، وبدأت تستهوي الكثير من دول العالم الثالث ومنها العراق على وجه الخصوص وبالتالي فقد أختار المشرع العراقي النظام اللامركزي لإدارة الحكومات في المحافظات غير المنتظمة في أقليم بمستوياتها المختلفة (المحافظة، القضاء، الناحية) كبديل للنظام المركزي الذي يقوم على تركيز كل أو أغلب الصلاحيات في يد الحكومة المركزية ووزرائها في العاصمة. وعليه نرى لزوماً علينا تقديم تعريف بهذه المجالس وتشكيلها وأهميتها، ثم بيان أنواع الرقابة عليها، وذلك في ثلاثة مباحث. وسنخصص المبحث الأول للمفهوم القانوني لمجالس المحافظات، أما المبحث الثاني فسنخصصه للتطور التاريخي لمجالس المحافظات في العراق، أما المبحث الثالث فسنخصصه للرقابة على مجالس المحافظات.

1.2 المفهوم القانوني لمجالس المحافظات

للقوف على مفهوم مجالس المحافظات نرى تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

1.1.2 تعريف مجالس المحافظات

يعد مجلس المحافظة، وكما أكد عليه القانون العراقي، من مكونات الوحدة الإدارية، وهو أهم ركائز الحكومة المحلية، ويمارس وظيفته بالنيابة عن سكان الوحدات الإدارية، فما هو مجلس المحافظة، وكيف يتم تكوينه، وكيف تحدد إختصاصاته، وهذا ما سنتناوله في الفروع الآتية:

الفرع الاول-المقصود بمجلس المحافظة:

المجلس لغة يعني موضوع الجلوس، والمجلس النيابي المكان الذي يجتمع فيه نواب الامة، ويطلق مجازاً على النواب أنفسهم، ومن المجالس ايضاً المجلس البلدي ومجلس المقاطعة والمجلس الإقليمي وغيرها من التسميات التي سيرد ذكرها في هذا البحث (1).

وقد حاول العديد من الفقهاء وضع تعريف لهذه المجالس، واضعين في الإعتبار أسلوب تشكيلها، فلكي يمارس المجلس مهامه وصلاحياته لا بد له من أساسيات يقوم عليها، ومن أهم هذه العناصر؛ العنصر البشري الذي تتكون منه بحسب شروط ومؤهلات محدودة، لضمان وصول أفضل العناصر والكفاءات لعضويتها (2).

1 - د. ضياء عبد الله الجابر، التأصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق، المجلد السادس، جامعة كربلاء، العراق، 2008، العدد الثالث، ص 104.

2 - د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، بلا نشر، بغداد، 2011، ص 8.

فقد عرفها بعض الفقهاء بأنها تنظيمات إدارية تمارس إختصاصاتها على أساس اقليمي محلي يتخصص هذا التنظيم في شؤون اقليم من اقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم (1).

كما وعرفها آخرون بأنها هيئات تتمتع بنوع من الاستقلالية في مواجهة السلطة المركزية، يعهد اليها ادارة المصالح المحلية ، وذلك بأن يترك لها أمر الوفاء بالحاجات العامة المحلية ، أي القاصرة من حيث الاستفادة منها على أفراد اقليم معين من بين أقاليم الدولة الإدارية، ولعل هذه بعض الاتجاهات الفقهية في تعريف مجلس المحافظة أو ما يسمى بالمجلس المحلي العراق (2) .

أما بالنسبة للمشرّع العراقي فقد ذهب الى تعريف مجلس المحافظة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل بأنه: السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الأختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (3).

ويرى الباحث بأن مجلس المحافظة هو أعلى سلطة إدارية لا مركزية تمارس إختصاصات تشريعية ورقابية في المحافظة، ويضم عدداً من الأعضاء يمثلون سكان الوحدة الإدارية، ويمثل أحد عناصر اللامركزية الإدارية. وعليه فإن هذا التعريف يتضمن الإشارة إلى أهم عناصر مجلس المحافظة في كونه سلطة إدارية لا مركزية، يجري إختيار أعضائه من سكان الوحدة الإدارية، وتمارس الإختصاصات المحلية المنوطة به قانوناً.

الفرع الثاني: تكوين مجالس المحافظات:

لكي تؤدي مجالس المحافظات الدور المنوط بها، سواء أكان تشريعياً أم كان رقابياً، لا بد لها من تكوين خاص بها من حيث عدد الأعضاء والشروط الواجب توافرها في هؤلاء الأعضاء، وذلك للدور المهم والخطير الذي يقومون به، ومن اجل الاحاطة بهذه الامور سنقسم الموضوع إلى النقاط الآتية:

1- عدد أعضاء مجالس المحافظات.

2- شروط العضوية في مجالس المحافظات.

أولاً- عدد الاعضاء في مجالس المحافظات

بعد أن خولت المادة (122/ رابعاً) من الدستور مجلس النواب؛ كونه السلطة التشريعية، إصدار القانون الذي ينظم كيفية إنتخاب مجلس المحافظة وصلاحياته، صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (21) لعام 2008. وقد تناول هذا القانون كيفية تشكيل المجالس وصلاحياتها التشريعية والمالية والرقابية،

1 - علي سعد عمران القيسي، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على اعمال السلطة القضائية العراقية، مجلة أهل البيت، عدد 20.

2 - د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص 9.

3 - علي سعد عمران القيسي، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على اعمال السلطة القضائية العراقية (دراسة التحليلية)، مجلة أهل البيت عليهم السلام، العدد 20، 2013.

وشروط العضوية فيها، ومدة ولايتها وأسلوب حلها، وقد أخذ هذا القانون بالتقسيم الثلاثي للوحدات الإدارية، مقسماً العراق إلى محافظات وأقضية ونواحي، وتقسيم كل محافظة إلى أقضية ونواحي وقرى، ولكل وحدة إدارية مجلسها الذي يمثلها، قبل أن يصدر القانون المرقم (10) لسنة 2018، وهو قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والذي ألغى مجلس الناحية، مبقياً على النوعين الأولين من المجالس.

وبخصوص عدد أعضاء مجلس المحافظة، فيتكون من عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل مائتي ألف نسمة لما زاد على مليون نسمة، على أن لا يزيد على خمسة وثلاثين مقعداً، ويراعى في تكوين المجلس تمثيل جميع مناطق المحافظة، وتمثيل النساء بنسبة لا تقل عن نسبة تمثيلهن في مجلس نواب (نسبة الربع) (1). ويرى الباحث هنا خلاف ذلك ونذهب مع ما ذهب إليه البعض في كون موقف المشرع هنا يخلّ بمبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور، ونرى ضرورة اعتماد الكفاءة والنزاهة في تكوين المجلس دون اشتراط نسبة معينة لتمثيل النساء، وصناديق الاقتراع هي الفيصل في ذلك (2).

ثانياً: شروط العضوية في مجالس المحافظات:

الأهمية وخطورة المهام التي يقوم بها مجلس المحافظة، يتطلب القانون توافر شروط معينة في المرشح للعضوية منها ما يتعلق بالجنسية والاهلية والعمر ومنها ما يتعلق بالمؤهل الدراسي وشروط الإقامة في المحافظة، وهذه الشروط نجد معظمها في قانون الانتخابات لعام 2008، مع امكانية إستبعاد بعضها وإضافة شروط جديدة تنسجم مع طبيعة المهام والأهداف التي يعالجها القانون. ويمكننا أن نوجز هذه الشروط بالآتي (3):

أولاً: - أن يكون عراقياً، ويرجع في تحديد ذلك الى قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006، ولم ينظم القانون مسألة إزدواج الجنسية، الأمر الذي يمكن الجزم معه بأنه يمكن لعضو مجلس المحافظة أن يحمل جنسية أجنبية بجانب الجنسية العراقية.

ثانياً: كامل الاهلية، وأن يكون قد أتم (30) عاماً من عمره في السنة التي تجري فيها الإنتخابات.

ثالثاً: أن لا يكون مشمولاً بأحكام إجراءات المسألة والعدالة وأي قانون آخر يحل محله. وألاً يكون مشمولاً بـعفو سابق عن جرائم الفساد المالي والإداري، وغير محكوم عليه بحكم بات عن جرائم الإثراء غير المشروع على حساب المال العام والمواطن.

رابعاً: ألا يكون محكوماً عليه بـجـنحة مخلة بالشرف، وان يكون حسن السيرة.

1 - ينظر البندين (1، 2) من المادة (3) من القانون رقم 10 لسنة 2018.

2 - د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، بغداد، 2011، ص 26.

3 - تنظر المادة (7) من قانون إنتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018.

خامساً: أن يكون حامل لشهادة جامعية أولية على أقل تقدير.

سادساً: أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح.

سابعاً: أن يكون من مواليد المحافظة أو مقيماً فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن (10) سنوات على ألا تكون الإقامة لأغراض التغيير الديموغرافي. ويتم التأكد من توافر هذه الشروط من قبل المفوضية العليا للانتخابات التي تقبل ترشيح من تتوافر فيه الشروط المطلوبة، كما ينظر المجلس ذاته بالطعون المقدمة بصحة العضوية، ويكون قراره خاضعاً للطعن فيه أمام المحكمة الاتحادية العليا⁽¹⁾.

الفرع الثالث-أختصاصات مجلس المحافظة:

سبق في التعريفات التي أوردناها لمجلس المحافظة بأنها سلطة إدارية تمارس جزءاً من السلطة التنفيذية بموجب نظام اللامركزية الإدارية. وهذا يعني أن تكون إختصاصاتها ذات صلة بتطبيق القوانين وتنفيذها والعمل على تقديم الخدمات والحاجات العامة لأبناء الوحدة الإدارية، وذلك يعد بمثابة السلطة التشريعية في الحكومات المحلية التي تتألف من هذه المجالس علاوة على الهيئات التنفيذية المحلية التي يمثلها المحافظ أو موظف تنفيذي آخر، وبغض النظر عن أسلوب إختياره أو إنتخابه.

وبناء على ما تقدم يتوجب الأمر المرور على إختصاصات مجالس المحافظات في ظل القانون النافذ، وهو قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008. ونلاحظ هنا أن المادة (7) من هذا القانون قد عدت إختصاصات مجلس المحافظة بشكل مفصل، إلا أننا سنركز فقط على الإختصاصات ذات العلاقة بالإدارة العامة، ومن غير أن نخوض في إختصاصات المجلس التنظيمية التي تتعلق بسير العمل فيه أو إختيار أصحاب الوظائف العليا في الوحدة الإدارية.

فبخصوص إصدار التشريعات، نرى أن القانون قد ذكر في البند(ثالثاً) من المادة (7) بأنه يمكن للمجلس إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

كما نص البند (رابعاً) من المادة نفسها على أنه يختص المجلس برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة. كذلك يدخل في إختصاصات المجلس إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة، وإعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الاعلام المقروءة والمرئية والمسموعة وعقد الندوات والمؤتمرات لمشاركة مواطني المحافظة ومنظمات المجتمع المدني والوقوف على آرائهم.

أما بخصوص العمل الرقابي للمجلس، فقد أكد القانون زعلى إختصاص المجلس بالرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها. وعلى المجلس أيضاً المصادقة على الخطط الامنية

1 - المادة (7) من قانون إنتخابات مجالس المحافظات لسنة 2018.

المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طرق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها الامنية. وكذلك المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث او تغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس مع وجوب موافقة الاغلبية المطلقة للمجالس المعنية.

ثم ختم القانون هذه المادة بالبند (السابع عشر)، والذي نص على ممارسة المجلس أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة. وسنستعرض إختصاصات مجلس المحافظة ولاسيما في المجال التشريعي بشكل أكثر تفصيلاً في الصفحات اللاحقة من البحث.

2.1.2 أهمية مجالس المحافظات

إن وجود مجالس المحافظات كجزء من منظومة الحكومة المحلية له أهمية خاصة تهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية، وتختلف الدول في إيلاء الأهمية التي تحقها هذه الاهداف أو تلك، بحيث تركز بعض الدول على هدف معين أكثر من غيره من الأهداف، وتفهم هذه التباينات من خلال سياق تطور انشاء الدولة والمتغيرات الايكولوجية التي تؤثر على تنظيم وادارة علاقات الحكومة المحلية مع الحكومة المركزية، وفي الإجمال يمكن استعراض هذه الأهداف في الفروع الآتية:

الفرع الأول: الأهداف السياسية:

ترتبط الاهداف السياسية بمقومات وأسس الحكومة المحلية، وينطوي تحت لواء هذه الاهداف السياسية

(1):

ويقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات و المصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح المتنافسة، وتعد المجالس المحلية من بين اهم الجماعات التي تشارك الحكومة في صنع السياسات في الميادين الثقافية والإقتصادية والتعليمية كالتعليم والصحة والاسكان والثقافة والأمن وغيرها، وهذا ما أكدت عليه العديد من المواد القانونية التي وردت في نصوص القوانين العراقية بخصوص وظائف هذه المجالس، ومثالها المادة (53) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة 1995 الملغي، إذ كانت تنص على:

أن يمارس مجلس الشعب المحلي في المجال الإقتصادي الصلاحيات والمهام الآتية:

1- مساعدة السلطات الادارية المختصة في الرقابة على الاسعار وحث المواطنين على الالتزام بالتسعيرة وكشف المخالفين.

1 - د. مثنى فائق مرعي العبيدي، الحكم المحلي المفاهيم والاسس والتجارب، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2018، ص

- 2- مساعدة السلطات الادارية المختصة في مقاومة اي شكل من اشكال التخريب الاقتصادي.
- 3- مساعدة السلطات الادارية في تطبيق القوانين والتعليمات الخاصة بالسلع والمواد الاخرى التي تقرر السلطات المختصة منع تداولها لاسباب اجتماعية او اقتصادية.
- 4- القيام بالاجراءات والتدابير المؤدية الى تطوير الانتاج الزراعي والحيواني وتامين حاجات الاقتصاد الوطني عن طريق زيادة الرقعة الزراعية والثروة الحيوانية وتحسين الانتاج كماً ونوعاً.
- 5- تنسيق الجهود مع الجهات المختصة في وزارة الزراعة ووزارة الري لتامين عدالة توزيع المياه لاغراض الزراعة واستعمال المياه باساليب صحيحة وعلمية ومنع الهدر والحفاظ على خصوبة التربة، وتجنب التصرفات التي تؤدي الى اغداق التربة او زيادة ملوحتها.

الفرع الثاني-الإهداف الديمقراطية:

تشكل الديمقراطية أحد أهم الاهداف الرئيسية التي تسعى الى تحقيقها الحكومة المحلية، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية، وتمارس المجالس المحلية الديمقراطية بالأدوات والاساليب السياسية المعهودة، داخل المجلس أو في التعامل مع المواطنين والمؤسسات الاخرى في الدولة.

وإذا كانت اللامركزية الإدارية تختص بأسلوب إدارة الدولة، وكيفية تقديم الخدمات والحاجات اليومية، فأنها تعكس هذا الهدف الديمقراطي، هذا البعد الذي هو، إنعكاس للديمقراطية في الحكم بشكل عام. وإذا كان هناك من يقول أن اللامركزية تكرر مبدأ الديمقراطية⁽¹⁾، فإننا على العكس من ذلك نرى أن الديمقراطية هي التي تتطلب الأخذ باللامركزية الإدارية الإقليمية، فالديمقراطية الحقيقية توجب تكريس اللامركزية كأحد متطلباتها، فتبقى الديمقراطية خاوية المعنى ما لم تصاحبها اللامركزية الإدارية.

من خلال ما تقدم كان لوجود هذه المجالس الدور البارز في نشأة وظهور الديمقراطية الإدارية، وهي غير الديمقراطية السياسية، هذه الأخيرة التي تهدف إلى التفتيش عن السياسيين، إذ لا يوجد نظام سياسي لا يستند إليها، بينما الديمقراطية الإدارية، لم تلق الإهتمام الكافي، لا من الحكومات ولا من الفقهاء، على حد سواء⁽²⁾. ولم تتجه الأنظمة القانونية في مختلف الدول نحو الأخذ بها وتطبيقها إلا في العقود الأخيرة من القرن الماضي، حينما إستلزم الأمر الرضوخ لها، وفتح الباب للمشاركة الجماهيرية في إتخاذ القرار في أغلب مناحي الحياة الإدارية، ومنها الإدارة المحلية، وكانت بدايات ذلك في عام 1978 في فرنسا، عندما صدرت التشريعات التي تمهد لحقبة جديدة من الإدارة، من خلال الحد من الروتين الإداري والبيروقراطية السلبية في

1- ينظر: د. عمار بو ضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والطبع، الجزائر، 2015، ص183.

2- د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص349.

العمل الإداري، ومن ثم إصدار التشريعات المتعاقبة التي تتضمن الإجراءات الإدارية المعززة للديمقراطية الإدارية كالجهاية في إتخاذ القرار والحق في الوصول للمستندات والملفات الإدارية(1).

الفرع الثالث-دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل المجتمعي والإقتصادي:

ان وجود هذه المجالس المحلية تسهم في القضاء على إستئثار القوى وتسلطها داخل الدولة، لا سيما تلك الداعية الى الإختلاف والتمييز عن الخط العام للدولة والمجتمع، مما يجهض ويضعف مراكز تلك القوى ومن ثم التخلص منها. كما تنمي وتقوي البناء السياسي والاقتصادي والإجتماعي للدولة، بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، ويمكن تلمس أثر ذلك عند تعرض الدولة الى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها يبقى الحكم المحلي الذي اعتاد على حرية التصرف والاستقلال قادر على الوقوف على قدميه والتصدي لمسؤولياته دون الشعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق إلى المراكز.

ولا يخفى علينا إن وجود مثل هذه المجالس له أهمية قصوى في المشاركة الشعبية في الحكم، وإبراز وإثارة إهتمام المواطنين بالقضايا التي تهم المجموع، ويرفع من الوعي السياسي والثقافي في تسيير الشؤون الإدارية، وينمي لديهم روح المواطنة الصادقة، وذلك من خلال المشاركة الفاعلة في إتخاذ القرارات التي تكتسب أهمية كبيرة، فيتحول الولاء للأسرة أو العشيرة أو القومية إلى الولاء للوطن وحده(2).

وفي هذا المجال تصيح المشاركة الفاعلة في إتخاذ القرارات مدرسة لتدريب وتوعية الشعب لتولي أمور نفسه، ووسيلة للحيلولة دون إستكانته وتعوده على حياة أشبه بحياة القاصر الذي تملى عليه الأمور فينفذها فقط، فالإعتياد على الحرية لا تقرأ في الكتب، ولا تلقن بين جدران الأكاديميات بقدر ماتتسرب بها الشعوب من الحياة العملية ويدركها الأفراد كحقائق ملموسة في حياتهم العائلية وفي مدنهم وفي إدارة أقاليمهم.

ويبقى أخيراً أن نشير أن المشاركة الشعبية في الإدارة من خلال المجالس المحلية تقوي الروابط والواصر الإجتماعية بين سكان الأقاليم، ولا سيما تلك الأقاليم التي تتنوع قومياتها ومذاهبها، فمشاركة جميع مكونات الشعب في إتخاذ القرار تقلل من الشعور بالعنصرية والتمييز القومي والمذهبي، إذ تتخذ القرارات بإتفاق جميع أبناء الوحدة الإدارية بصرف النظر عن قوميته أو مذهبه أو إنتمائه العرقي.

إن عامل التضامن الإجتماعي، وما تحققه هذه المشاركة في التآلف المجتمعي من خلال مشاركتهم في إتخاذ القرار، والتداول الشعبي بشأن القضايا المشتركة، كل ذلك يؤدي في النهاية إلى تقوية الرقابة الشعبية

1- ينظر المواد (3) و (4) من القانون رقم 78-753 المؤرخ 17 تموز 1978 بشأن إجراءات تحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور في فرنسا. كذلك المادتين (1) و (2) من القانون والمرقم (587-79) بتاريخ 11 تموز 1979 بشأن تسبب القرارات الإدارية والتي تمّ تكريسهما في نصوص الأمر المرقم (1341-2015) والصادر في 23 تشرين الأول في فرنسا أيضاً 2015.

2- د.محمد على الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص63.

على الجهات الإدارية اللامركزية من جهة، وتعزيز مبدأ الشفافية من جهة أخرى من خلال إطلاع الجماهير على سبل إتخاذ القرار وأسبابه.

الفرع الرابع: الأهداف الإدارية:

يعد أسلوب اللامركزية الإدارية من الأسباب والدوافع التي مهدت لنشوء مجالس المحافظات، وذلك من أجل تنفيذ الإرادة الشعبية بواسطة هذه الهيئات التي هي في الغالب تكون منتخبة، وهي وسيلة ملائمة لأداء الخدمات ذات الطابع المحلي والإشراف على إدارتها⁽¹⁾، و تتخلص الأهداف الإدارية فيما يأتي:

1-تحقيق الكفاءة الادارية: كون الوحدات المحلية ممثلة بمجالسها أكثر قدرة وكفاءة من الناحية الاقتصادية بمجال تقديم الخدمات المحلية، التي غالباً ما تكون على جدول أو لويات الشأن المحلي وإيجاد جو من التنافس في المجال الاداري بين المختلف الجماعات المحلية المحلية واستفادتها من تجارب بعضها البعض.

2-تعد المجالس المحلية أكثر استجابة من الحكومة المركزية للمطالب المحلية، وذلك لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلي وظروفه واحساسها بالمسؤولية المباشرة تجاه الناخبين.

3-الحد من البيروقراطية وتذليل الاجراءات وتجنب الروتين الاداري الذي تتصف به الادارة الحكومية، ونقل صلاحية تقديم الخدمات الى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

4-المرونة والتنوع في أساليب الادارة تبعاً للظروف المحلية، إذ يمكن لأي وحدة محلية اتباع أسلوب العمل الذي يتناسب مع واقعها وظروفها وحاجات مواطنيها.

5-توفير فرص أفضل للأبداع وتنمية روح التنافس بين الوحدات الحكم المحلي، ومنح الفرصة للمحليات لتجريب السياسات و البرامج و الاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك. و يعد هذا الامر امراً مهماً للسياسات الرشيدة ذات القيمة والمردود الايجابي⁽²⁾.

2.2 التطور التاريخي لمجالس المحافظات في العراق

لم يكن العراق في معزل عن التطورات الإدارية التي ما لبثت تظهر منذ بدايات القرن العشرين، إذ شهدت الدولة العراقية صدور العديد من التشريعات التي عالجت التنظيم الإداري في العراق، وشهدت تطوراً تدريجياً من المركزية الإدارية بإتجاه اللامركزية الموسعة، وتطلب ذلك إيجاد مجالس محلية تطورت إختصاصاتها بتطور النظام الإداري وتوجهه نحو اللامركزية، وسنحاول معالجة الموضوع في مطالب ثلاثة:

1 - د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة المقارنة)، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشرة التوزيع، عمان، 1993. ص 45.

2 - د. مثنى فائق مرعي العبيدي، الحكم المحلي المفاهيم والاسس والتجارب، المنظمة العربية للتنمية الادارية جامعة الدول العربية، القاهرة، 2018، ص 93.

1.2.2 الوحدات الإدارية في العهد الملكي

قبل إعلان الدولة العراقية، وإبان الحكم العثماني كان العراق مقسماً إدارياً إلى ثلاث ولايات؛ وهي: ولاية بغداد وولاية البصرة وولاية الموصل، وكل ولاية منها مقسمة إلى عدد من الألوية، إذ ضمت كل من ولاية بغداد والموصل ثلاث ألوية لكل منها، أما البصرة فكانت تضم أربعة ألوية⁽¹⁾.

وبعد إنهاء الحكم العثماني وبداية الإحتلال البريطاني للعراق عقب إنتهاء الحرب العالمية الأولى-الذي إستمر حتى دخول العراق عصبة الأمم المتحدة عام 1932 ليصبح دولة مستقلة من الناحية القانونية-أعيد تقسيم الوحدات الإدارية ليتكون العراق من أربعة عشر لواءً، ويتكون كل لواء من عدد من الأفضية والنواحي، وصارت بغداد هي المرجع الأعلى لمراكز الألوية ومقر الحاكم السياسي العام في عهد الإحتلال. وبعد قيام النظام الملكي سنة 1921، تُبَيَّنَت التقسيمات الأربع عشرة، ولكل منها أفضيتها ونواحيها، وبقي النظام الإداري مكوناً من هذه الألوية حتى عام 1969.

وقد جاء الباب السابع من القانون الأساسي (الدستور) ببعض المبادئ في مجال الإدارة المحلية، إذ ورد هذا الباب تحت مسمى (إدارة الأقاليم)، ونص في المادة (111) على أنه تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص، وفي المناطق الإدارية تقوم مجالس إدارة بالوظائف التي تناط بها، بموجب قانون. وقد شرعت تأسيساً على ذلك بعض القوانين، أهمها قانون إدارة الألوية لسنة 1927 والذي حل محله فيما بعد القانون رقم 16 لسنة 1945، كما وشرع قانون إدارة البلديات سنة 1931.

وقد قسم قانون 1945 العراق الى ألوية، والألوية الى أفضية، والأفضية الى نواح. وجعل من المتصرف رئيساً للواء، وهو المسؤول عن ادارته، والقائمقام رئيساً للقضاء ومسؤولاً عن ادارته، وكذا الحال بخصوص مدير الناحية، إذ يعد رئيساً للناحية ومسؤولاً عن إدارتها، وأجاز تأسيس الإدارة الخاصة في البادية بنظام، واما ادارة القرى فتعين بقانون خاص⁽²⁾. أما بخصوص المجالس فقد أنشأ القانون نوعين من المجالس يعاونان المتصرف في الإدارة، وهما:

أولاً-مجلس الإدارة المركزية: إستحدث القانون مجالس إدارية مركزية في كل لواء وقضاء، يترأسه رئيس الوحدة الإدارية، المتصرف (المحافظ) والقائمقام، ويتألف هذا المجلس من نوعين من الأعضاء، وهم:

1- الأعضاء الدائميون، ويشمل كل من اكبر موظف لوزارة المالية ومدير الطابو ومدير التحرير ويحضر جلسات المجلس الاداري رؤساء الدوائر الفرعية المركزية الاخرى وذلك عند النظر في القضايا التي تتعلق بدوائرها ليبسطوا آراءهم في هذه القضايا وليس لهم ان يصوتوا عليها.

1- للمزيد بشأن تطور النظام الإداري ينظر: د.عباس فاضل السعدي، تطور النظام الإداري في العراق، مجلة آداب الفراهيدي، عدد خاص، تصدر عن مركز إحياء التراث العلمي العربي، جامعة بغداد، 2009، ص205-222.

2- المادة (2) من قانون إدارة الألوية لسنة 1945.

2 – الاعضاء المنتخبون: وعددهم اربعة، يجري إنتخابهم وفق أحكام هذا القانون، وعلى أن يكون إثنان منهم غير مسلمين في اللواء الذي توجد فيه طوائف غير مسلمة⁽¹⁾. وكانت قرارات هذه المجالس الإدارية خاضعة للطعن أمام وزير الداخلية فيما يخص مجلس اللواء، وأمام المتصرف فيما يخص قرارات مجلس القضاء. كما عدّد القانون إختصاصات للمجلس الإداري في اللواء، التي تكاد لا تختلف عن إختصاصات مجلس القضاء على مستوى الأفضية، وهذه الإختصاصات هي:

- وظائف المجالس الادارية في الأولوية النظر في شؤون اللواء عامة او شؤون القضاء المركزي او عدة أفضية في اللواء وإصدار القرار بشأنها عند إحالتها من قبل المتصرف، أما الشؤون المذكورة فهي: -

1 – القيام بكافة المناقصات والمزايدات المتعلقة بأمر الحكومة.

2 – إعطاء أي قسم من أموال الحكومة بالإيجار أو أي عقد آخر وفق القوانين المرعية.

3 – تدقيق كفالات جميع المقاولين في أعمال الحكومة أو غيرهم من الداخلين في تعهد للحكومة.

4 – النظر إستئنافاً في مقررات مجالس إدارة الأفضية.

5 – النظر في أية مسألة تتحتم على المتصرف إحالتها إلى المجلس حسب أحكام القوانين.

6 – تقدير مبالغ بدل المثل الواجب استيفاؤها ممن يحق لهم إمتلاك أموال الحكومة بهذه الطريقة.

7 – تعيين أسعار التحويل للحاصلات الطبيعية.

8 – النظر في اية مسألة يترأى للمتصرف الإستفادة من إستشارة المجلس فيها بالنظر لما لإعضائه من العلم والخبرة.

ثانياً-مجالس الإدارة المحلية: وهي تعبر عن توجّه المشرع العراقي نحو الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية في هذا القانون وتعديله سنة 1958، ولا سيما في المواد (60) وما بعدها حتى نهاية القانون بالمادة (101). إذ إستقام للإدارة المحلية في القانون العراقي لأول مرة نظاماً لا مركزياً إبتدائياً من حيث شكله وأسلوب عمله وعلاقته برئيس الوحدة الإدارية. فقد منح القانون الشخصية المعنوية للواء، ونص على تشكيل مجلس عام

1- مع تسميتهم بالأعضاء المنتخبون إلا أنهم لم يكونوا كذلك في واقع الامر، إذ أن إنتخابهم كان أقرب للتعيين، فهم كانوا منتخبوا رئيس الوحدة سواء أكان المحافظ أم الوزير. إذ نصت المادة (47) على طريقة معقدة للإنتخاب مفادها (يجتمع الاعضاء الدائميون لمجلس ادارة اللواء والقاضي او من ينوب عنه في القضاء الشرعي والرؤساء الروحانيون للطوائف غير المسلمة برئاسة المتصرف خلال شهر شباط من كل عام يشكل لجنة تسمى (لجنة التفريق) ويرشحون من بين اهالي اللواء عددا يساوي ثلاثة اضعاف عدد العضويات الشاغرة مع مراعاة المادة (46) وترسل الاسماء الى قائمقامي الافضية الملحقة باللواء والى بلدية مركز اللواء وعلى كل قائمقام تاليف لجنة مشتركة من اعضاء مجلس ادارة القضاء ومجلس بلديته وتنتخب هذه اللجنة ثلث المرشحين (المدرجة اسماؤهم في الجدول) وترسل اسماء المنتخبين الى المتصرف بمحضر موقع عليه من اعضاء اللجنة الحاضرين وعلى رئيس بلدية مركز اللواء ان يجمع اعضاء المجلس البلدي ويقوم بالعمل نفسه وعلى المتصرف عند ورود كافة المحاضر ان يجمع لجنة التفريق لاحصاء عدد الاصوات وتدوينها وعليه ان ياخذ ضعف عدد العضويات الشاغرة من المرشحين في الجدول مراعيًا في ذلك عدد الاصوات التي حازها ويرفع اسماءهم الى وزير الداخلية لينتخب من بينهم الاعضاء الجدد).

أما مجلس القضاء، فكان يجري إنتخابه بطريقة مماثلة للإنتخاب مجلس اللواء، وذلك بموجب نص المادة (56) من القانون نفسه.

برئاسة المتصرف في كل لواء، يتكون من أعضاء دائمين هم : مدير المعارف ورئيس الصحة وكبير موظفي وزارتي الاقتصاد والمواصلات والاشغال في اللواء ورئيس بلدية مركز اللواء وفي لواء بغداد احد اعضاء مجلس امانة العاصمة الذي يرشحه مجلس الامانة واعضاء منتخبين وهم عضو واحد او أكثر عن كل قضاء، ويلاحظ في توزيع عدد الأعضاء المنتخبين على الأفضية نسبة نفوسها على أن لا يقل عدد الأعضاء عن الستة ولا يتجاوز الخمسة عشر، وتعين نسبة النفوس وعدد الأعضاء المنتخبين بين الحدين المذكورين بقرار من مجلس الوزراء(1) .

كما وجعل القانون من مجلس اللواء العام مسؤولاً مع المتصرف في إدارة شؤونه المحلية، كما منح المتصرف وحده السلطة من أجل تنفيذ ما يتقرر من شؤون إدارة اللواء المحلية، ويقوم بتنفيذ القرارات التي يصدرها مجلس اللواء العام على أن يساعده في ذلك لجنة مؤلفة من ثلاثة أشخاص يجري تعيينهم بموافقة مجلس اللواء العام وله ايضاً ان يعهد الى رؤساء الدوائر الفرعية المركزية والموظفين ذوي العلاقة بالخدمة المحلية القيام بذلك، كما وحد القانون بشكل دقيق الإختصاصات المحلية في اللواء ووارداتها المالية(2).

2.2.2 مجالس المحافظات في العهد الجمهوري

بعد إنتهاء العهد الملكي وقيام النظام الجمهوري إثر ثورة 14 تموز من عام 1958، إستمر التنظيم الإداري في العراق على ما كان عليه في العهد الملكي، أي بقي العراق مقسماً إلى 14 لواء، ولم يتغير هذا التنظيم إلا بإستحداث لواء دهوك بحسب قرار مجلس قيادة الثورة رقم 11 في 1969/5/27، وذلك بإقتطاعه من لواء الموصل، وإستحداث لواء السماوة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة في 1969/6/26. ثم أعقب ذلك صدور المرسوم ذي الرقم 1065 في 1969/9/17 لتحديد لوائي السماوة والديوانية.

وبصدور قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969، جرى إستبدال اسم الأولوية بأسم المحافظات، كما وشهدت هذه الفترة، وبعد نفاذ قانون المحافظات لسنة 1969، صدر عدد من القرارات والمراسيم التي غيرت من شكل التنظيم الإداري في العراق، فبموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم 343 في 1970/4/2 أطلق على محافظة السماوة أسم محافظة المثنى، كما وجرى تغيير أسم محافظة العمارة لتصبح محافظة ميسان، وبذلك إزداد عدد المحافظات لتصبح 16 محافظة. وبصدور المرسوم الجمهوري رقم 42 في 1976/1/26 إستحدثت محافظة النجف بعد إستقطاعها من محافظتي كربلاء والمثنى، كما وإستحدثت محافظة صلاح الدين بموجب المرسوم رقم 41 المؤرخ في 1976/1/29 بعد إستقطاعها من محافظتي بغداد وكركوك.

وجدير بالذكر أنه في الفترة الممتدة بين عامي 1968 و2003 جرت تعديلات إدارية في معظم المحافظات، أثرت بشكل كبير في العمل الإداري على مستوى المحافظات والإدارات العامة فيها، ومنها:

1- المادة (77) من القانون.

2- المواد (60-61-62-63-64-69) من القانون.

- التغييرات الإدارية التي حدثت للمدة المذكورة داخل حدود المحافظة، وتمثلت في إستحداث وضم وفك إرتباط وإلغاء وتغيير إسم.

- التغييرات الإدارية التي حدثت وأثرت على مساحة المحافظة بسبب تغيير في حدودها الإدارية مع المحافظة المجاورة، وتمثلت بزيادة أو نقص المساحة بسبب الإستقطاع أو الضم.

وقد أخذ قانون المحافظات لسنة 1969 في بادئ الأمر بالتقسيم الثلاثي للوحدات الإدارية الإقليمية، وهي المحافظة والقضاء والناحية، غير أنه ما لبث أن عدّل القانون بموجب قانون التعديل المرقم (85) في 7/16 لسنة 1974، مستحدثاً وحدة إدارية جديدة هي (المنطقة)، وذلك نزولاً عند مقتضيات قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان الذي شرع في تاريخ لاحق على تشريع قانون المحافظات⁽¹⁾، ويكون للمنطقة مجلس تشريعي منتخب، يمارس الصلاحيات المنصوص عليها قانوناً⁽²⁾، ويتألف من عدد من الأعضاء لا يقل عن (50) عضو، يجري إختيارهم عن طريق الإنتخاب الحر المباشر، وبالإقتراع العام السري⁽³⁾. ومدة ولاية المجلس ثلاث سنوات، وينتخب الأعضاء من بينهم، وفي الجلسة الأولى، رئيساً للمجلس ونائباً له وأميناً لسر المجلس⁽⁴⁾.

أما السلطة التنفيذية لإدارة منطقة الحكم الذاتي فقد أسميت بموجب القانون بـ (المجلس التنفيذي)، والذي

1- شرّع قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان المرقم (33) لسنة 1974 في 11/3/1974 ونشر في جريدة الوقائع العراقية في العدد 2327، بتاريخ العدد: 11-03-1974، ص 3. وذلك تطبيقاً للتعديل الدستوري الذي جرى بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (247) والصادر في التاريخ نفسه، إذ جاء في القرار (المادة الأولى: تضاف الفقرة التالية إلى المادة الثامنة:

ج - تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون).

2 - ونصت المادة (12) من قانون الحكم الذاتي على الصلاحيات الآتية للمجلس التشريعي: أ-وضع نظامه الداخلي.

ب-إتخاذ القرارات التشريعية اللازمة لتطوير المنطقة والنهوض بمرافقها الاجتماعية والثقافية والعمرائية والاقتصادية ذات الطابع المحلي في حدود السياسة العامة للدولة.

ج-اتخاذ القرارات التشريعية التي تتعلق بتطوير الثقافة والخصائص والتقاليد القومية للمواطنين في المنطقة.

د-اتخاذ القرارات التشريعية الخاصة بالدوائر شبه الرسمية والمؤسسات والمصالح ذات الطابع المحلي بعد التشاور مع الجهات المركزية المختصة.

هـ-التصديق على مشروعات الخطط التفصيلية التي يعدها المجلس التنفيذي في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والمشاريع الانمائية وشؤون التربية والتعليم والصحة والعمل وفقاً لمقتضيات التخطيط المركزي العام للدولة ومتطلبات تطبيقه. و-إقتراح الميزانية الخاصة بالمنطقة.

ز-اقرار الحسابات الختامية بعد تدقيقها من قبل ديوان الرقابة المالية ورفعها الى السلطة التشريعية للتصديق عليها.

ح-ادخال التعديلات على الميزانية الخاصة بالمنطقة بعد التصديق عليها، في حدود المبالغ المخصصة والاعراض التي خصصت من اجلها على ان لا يتعارض ذلك مع القوانين وخطط التنمية في الدولة.

ط-مناقشة ومساءلة اعضاء المجلس التنفيذي في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

ي-طرح الثقة بالمجلس التنفيذي او بواحد او أكثر من اعضاءه، ويعفى من مهمته من سحب الثقة منه. ويتخذ قرار سحب الثقة باغلبية عدد الاعضاء المكونين للمجلس التشريعي.

3- المادة (1) من قانون قانون المجلس التشريعي لمنطقة كردستان للحكم الذاتي رقم (56) لسنة 1980.

4 - تنظر المادتين (51،52) من القانون أعلاه.

كان يتكون من رئيس ونائب له وعدد من الأعضاء، إذ أنط القانون برئيس الجمهورية تكليف أحد أعضاء المجلس التشريعي برئاسة وتشكيل المجلس التنفيذي. ومن ثم يختار الرئيس المكلف أعضاء المجلس التنفيذي ونائباً له من بين أعضاء المجلس التشريعي أو ممن تتوفر فيهم شروط العضوية فيه. ويتقدم إلى المجلس التشريعي بطلب الثقة، وعند حصول الثقة بأغلبية عدد الاعضاء المكونين للمجلس يصدر مرسوم جمهوري بتشكيل المجلس التنفيذي (1).

وكانت المنطقة بدورها تتألف من عدد من المحافظات، والتي تنقسم بدورها إلى أقضية والأقضية إلى نواح، وترتبط المحافظات ضمن المنطقة برئيس المجلس التنفيذي للمنطقة فيما يتعلق بالإدارة العامة والإدارة المحلية فيها(2). أما بخصوص المجالس المحلية في الوحدات الإدارية الأخرى، فقد أنشأ القانون ثلاثة أنواع من المجالس المحلية، وهي مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية. إذ جاء في القانون بأنه يكون لكل وحدة إدارية مجلس للإدارة المحلية، يجرى تشكيله وفقاً لاحكام هذا القانون، ويستثنى من ذلك الوحدات الادارية المركزية حيث يمثلها في المحافظة مجلس المحافظة وفي القضاء مجلس القضاء(3). أما عن تشكيل هذه المجالس، فقد نص القانون على أن المجالس المحلية تضمن نوعين من الأعضاء، وهم أعضاء دائمين وأعضاء منتخبين.

3.2.2 مجالس المحافظات في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية

شهدت المرحلة اللاحقة على عام 2003 ولحين صدور الدستور النافذ لعام 2005 تغييراً جذرياً في إختصاصات المحافظات وتكوين مجالسها، وظهر هذا التغيير بشكل أساسي في قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية، وأمر سلطة الإنتلاف المؤقتة رقم (71) لسنة 2004. وفيما يتصل بعدد المحافظات، فلم تأت عليه التشريعات الجديدة، ومن ثم تكون قد أقرت هذه التشريعات المحافظات الثماني عشرة، من غير أن تستحدث محافظة جديدة مع أن التقدم الحضري والإقتصادي والزيادة السكانية في العراق تحتم تأسيس وإستحداث محافظات جديدة(4).

1- تنظر بنود المادة (13) من القانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان

2- المادة (2 مكرر) من قانون مجالس المحافظات لسنة 1969 المعدل والمادة (14) من قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان الملغي.

3- المادة (52) من قانون المحافظات لسنة 1969.

4 - يستثنى من عدم إستحداث محافظات جديدة في العراق القرار الصادر من حكومة إقليم كردستان-العراق بإستحداث محافظة (حلبجة)، لتصبح المحافظة الرابعة في الإقليم والتاسعة عشر في العراق، وتستقطع من محافظة السليمانية، وتلحق بها أقضية حلبجة وشهرزور وبينجوين وسيد صادق. وعلى الرغم من صدور القرار في 13/3/2014، فلم يصدر به قانون إتحادي لحد تاريخ كتابة هذه السطور.

إن ما جاء في نصوص كل من قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية الملغى، ولا سيما المواد (4،55،57)⁽¹⁾، وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة الصادرة إستناداً له، منحت المحافظات غير المنتظمة في إقليم، صلاحيات واسعة، وسمحت لها من أن تدير شؤونها وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية.

لقد أكد قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية على بقاء الوضع القانوني والإداري للمحافظات على ما هو عليه خلال الفترة الإنتقالية، إذ نصت المادة (53) في البند (ب) على بقاء حدود المحافظات الثماني عشرة بدون تبديل خلال المرحلة الإنتقالية⁽²⁾. ونص على صلاحيات واسعة للأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ ذكر في المادة (25) صلاحيات السلطة المركزية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وذلك بموجب البند (أ) من المادة (57) مؤكداً بأن جميع الصلاحيات التي لا تعود حصراً للحكومة العراقية الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات. وأجاز للمحافظة تشكيل مجلس محافظة ومجالس بلدية ومحلية.

وعندما صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة أستناداً للقانون أعلاه، وسع من صلاحيات المحافظات، وأناط مسؤولية إدارة المحافظة بمجلس منتخب. وبما أن الأمر لم يحدد عدد أعضاء مجلس المحافظة، فيكون الرجوع إلى قانون مجالس المحافظات لسنة 1969. أما عن أسلوب إختيارهم فيكون عن طريق الإنتخاب كما ورد في الأمر، لذلك صدر قانون الإنتخابات المرقم (16) لسنة 2005 الذي بين طريقة وأسلوب انتخابات مجلس النواب وإنتخاب الجمعية الوطنية تطبيقاً للفقرة (هـ) من المادة (61) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وإنتخابات المجالس الوطنية للأقاليم، ومجالس المحافظات، والمجالس المحلية ما لم يوجد نص خاص⁽³⁾.

وقد حدد الأمر صلاحيات مجلس المحافظة بما يأتي:

1- نشر هذا القانون في الوقائع العراقية بالعدد رقم 3981، بتاريخ تاريخ 31-12-2003، ص 96، مجموعة القوانين والانظمة، وأصبح ساري المفعول من تاريخ 2004/1/1.

2- نصت المادة الثانية من هذا القانون على أنه:

أ-(أ) إن عبارة "المرحلة الانتقالية" تعني المرحلة التي تبدأ من 30 يونيو/ حزيران 2004 حتى تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم كما ينص عليه هذا القانون وذلك في موعد أقصاه 31 يناير/ كانون الأول 2005، إلا في حالة تطبيق المادة 61 من هذا القانون.

ب)-إن المرحلة الانتقالية تتألف من فترتين: تبدأ الفترة الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في 30 حزيران. وتتألف هذه الحكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة ويمكن التشاور مع الأمم المتحدة بذلك. إن هذه الحكومة ستمارس السلطة بموجب هذا القانون، وبضمنها المبادئ والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون، وملحق يُتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون. تبدأ الفترة الثانية بعد تأليف الحكومة العراقية الانتقالية والتي تتم بعد إجراء الانتخابات للجمعية الوطنية كما هو منصوص عليه في هذا القانون، على ألا تتأخر هذه الانتخابات أن أمكن عن 31 كانون الأول 2004 وعلى كل حال قبل 31 كانون الثاني 2005. تنتهي المرحلة الثانية عند تأليف حكومة عراقية وفقاً لدستور دائم.

3- المادة (1) من قانون الإنتخابات رقم (16) لعام 2005 الملغى، والذي شرع بتاريخ 2005/10/5.

- 1-تحديد اولويات المحافظة، وتعديل اي مشروع محلي محدد يرد في خطة الموازنة السنوية للوزارة من خلال تصويت ثلثي اعضاء هذه المجالس.
 - 2-مراقبة وتقديم التوصية لتحسين اداء الخدمات العاملة وتمثيل اهتمامات الناخبين.
 - 3-توليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم، وتنظيم عمليات الادارة في المحافظة.
 - 4-المبادرة بمشروعات على مستوى المحافظة انفرادياً او عن طريق الشراكة مع منظمات دولية وغير حكومية وتنفيذها، والقيام بأنشطة اخرى طالما تتماشى مع القوانين السارية.
 - 5-المصادقة أو رفض التعيين الذي تقوم به الوزارات للمديرين العميين والموظفين المحليين للوزارة في المناصب التي يعدها المدير الاداري مناصب عليا.
 - 6-إقامة لجان فرعية وعقد الإجتماعات الخاصة بها، أو طلب تقارير واداء الشهادة من قبل المديرين العميين.
 - 7-يمكن لمجلس المحافظة عزل المديرين العميين والموظفين الذين يحتلون ما اعتبر مناصب عليا للأسباب المذكورة في هذا الامر، بشرط ان المديرين العميين الذين تؤثر مهامهم الرسمية على أكثر من اقليم لا يمكن عزلهم الا إذا صوت كل من مجالس المحافظات المسؤولة في الاقاليم المعنية لعزلهم.
 - 8-لمجالس المحافظات صلاحية اختيار وتعيين المحافظين ووكلائهم.
- وأخيراً أكد الأمر على أنه تؤدي مجالس المحافظات مسؤولياتها مستقلة عن سيطرة أو إشراف أي وزارة.

3.2 الرقابة على مجالس المحافظات

سبق وأن تبين أن مجالس المحافظات هي النواة الاساسية للامركزية الإدارية، والتي تمارس الإختصاصات المخولة لها قانوناً، وإذا كان توزيع الإختصاصات بين نوعي السلطات الإدارية-المركزية واللامركزية-السبب الحقيقي في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، فإن هذا لا يعني أن الوحدات الإدارية، ممثلة بمجالسها لها الإستقلالية التامة في ممارسة إختصاصاتها، إذ تبقى خاضعة لأنواع مختلفة من الرقابة. وسنحاول بيان ذلك في المطالب الآتية:

1.3.2 توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والحكومة المحلية

توجد داخل معظم الدول المعاصرة في الوقت الحالي ادارات عامة مركزية والى جانبها ادارات لامركزية اقليمية، وتخضع هذه الأخيرة للرقابة الوصائية من جانب الأولى. وتختص السلطة الادارية المركزية عادة برسم السياسة الادارية العامة للدولة، على ان تلتزم بها سائر الادارات اللامركزية الاقليمية، وتحفظ السلطة المركزية لنفسها في الأغلب الاعم بكثير من الاختصاصات الادارية وتمارس اهمها. وتباشر

الإدارة المركزية (في بعض الدول) أعمال التنفيذ بالنسبة لبعض المسائل الداخلية في اختصاص الإدارات اللامركزية الإقليمية، وإن كانت تشترك معها أحياناً في المباشرة ببعض الاختصاصات الإدارية داخل حدود الوحدات الإقليمية. هذا ويرد اتجاهان فيما يتعلق ببيان اختصاصات الإدارات اللامركزية الإقليمية بوجه عام، ذلك أن بعض الدول تحدد هذه الاختصاصات على سبيل الحصر وذلك بموجب قوانين خاصة بكل وحدة إدارية على حدة أو قوانين عامة تتعلق بأكثر من وحدة. بينما تكفي بعض الدول بتضمين الدستور أو القانون نصوصاً تقرر اختصاص الإدارات اللامركزية الإقليمية بكل ما يتعلق بالمصالح المحلية إلا ما استثني بنص خاص. وبذلك يترك لهذه الإدارات تقدير نطاق هذه المصالح، على ألا تؤدي تقديراتها إلى تجاوزها المصالح المحلية إلى القومية، وهي التي تدخل في اختصاص الإدارة المركزية (1).

والأصل أن تباشر مجالس الإدارات اللامركزية الإقليمية أعمال الإدارة الرئيسية (القيادية)، وهي أعمال التوجيه وأعمال التقرير، وأن تعهد بأعمال الدائرة التنفيذية إلى أحد الفنيين أو المتخصصين، وأن تعهد إلى رؤساء هذه المجالس وبعض أعضائها بأعمال الإدارة الداخلية التي تتمثل في الإشراف على أعمال التنفيذ، غير أن بعض الإدارات اللامركزية الإقليمية القائمة في الخارج تخرج على هذا الأصل فتباشر أعمال الإدارة التنفيذية إلى جانب أعمال الإدارة الرئيسية. كما أن بعض هذه الإدارات تعهد بأعمال الإدارة التنفيذية إلى لجان تُولف من بين أعضائها، وهو الأمر الذي يتعارض مع المبادئ الإدارية السليمة. وذلك نظراً لعدم تمتع أعضاء الإدارات اللامركزية المحلية بصلاحيات القيام بأعمال الإدارة التنفيذية، وهي أعمال تحتاج إلى تخصص يفترق إليه هؤلاء الأعضاء. إذ يتم اختيارهم على أساس الانتخاب لا التخصص، فضلاً عن عدم صلاحية اللجان القيام بأعمال الإدارة التنفيذية بوجه عام (2).

2.3.2 أنواع الرقابة على مجالس المحافظات

إن الملاحظ والمنتبع لأنواع الرقابة الممارسة على المجالس المحلية، يلاحظ استثناء هذه الظاهرة (ظاهرة الرقابة المركزية) بوضوح، إذ نجد الرقابة السياسية، والرقابة القضائية إلى جانب الرقابة الإدارية. وهذا التعدد يؤدي إلى مضاعفة العبء الرقابي، وخلق إرباك شديد للمجالس المحلية التي تستقبل الرقابة من عدة جهات مختلفة ومتفاوتة المستوى، مما يترتب على ذلك تداخل بين ممارسات هذه الجهات المختلفة بالقدر الذي يخلق نوعاً من حساسيات تنازع الاختصاص أو ما شابه ذلك مما ينعكس على العمل المحلي.

لذلك سيتضمن هذا المطلب ثلاثة فروع، وعلى الشكل الآتي:

الفرع الأول-يتعلق بالرقابة السياسية

الفرع الثاني-يتعلق بالرقابة القضائية

1 - د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع، 257.

2 - المصدر نفسه، ص 258.

الفرع الثالث-يتعلق بالرقابة الادارية

الفرع الأول-الرقابة السياسية:

الرقابة السياسية هي الاسلوب الاكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية وفعالة على وحدات الادارة المحلية، وتأتي مبررات الرقابة السياسية، وذلك عن طريق اقرار أغلب النظم السياسية، مبدأ رقابة أعمال المجالس المحلية، وذلك نزولاً عند مقتضيات الفكر الديمقراطي، واحتراماً للادارة الشعبية الممثلة بواسطة هذه الهيئات وان كانت وسائل الرقابة السياسية تختلف تبعاً لاختلاف التقاليد السياسية والتنظيمات الحزبية في كل الدولة. وتمارس الرقابة السياسية على عدة مستويات، رقابة الهيئة التشريعية (البرلمان) والرقابة الشعبية.

الاول: يتعلق بالرقابة التشريعية

الثاني : يتعلق بالرقابة الشعبية

أولاً- الرقابة التشريعية:

ان الرقابة التشريعية (رقابة البرلمان) تتمثل في ان هذه الهيئة التشريعية هي التي تختص بوضع القوانين، وتوافق على إحداث المجلس المحلية والغائها، أو تحديد عددها. ودور الهيئة التشريعية في وضع القوانين يتوقف عليه نجاح أو فشل تجربة المجالس المحلية، وذلك بما تضمنه التشريع من مبادئ وأفكار، وما يضعه من اسس تراعي ظروف الدولة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. كما ان دور الهيئة التشريعية، لا يقتصر في الرقابة على التشريع فقط، وانما يمتد في توجيه الاستفسارات والاسئلة للحكومة، ولوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة أو الوزراء المعنيين، لبيان حسن التطبيق القوانين ومنع انحراف الهيئات اللامركزية، وتحقيق العدالة في توزيع الخدمات.

وتبرر الرقابة التشريعية ، في ان المجالس المحلية تحتاج الى تمويل وفرض الضرائب لتغطية نفقاتها ، وكل هذه الامور تحتاج الى تشريع من الهيئة التشريعية ، والمجالس المحلية تتدخل في حياة الناس وشؤونهم اليومية ، وحقوقهم وحررياتهم ، وهذه الامور المهمة تحتاج الى سند قانوني لممارستها من قبل المجالس المحلية ، ويسهل مهمة المجالس في أداء وظيفتها ، ويؤمن وحدة الدولة الوطنية ، وتوزيع الخدمات واشباع الحاجات ، ومن هنا نجد ان الرقابة التشريعية (رقابة البرلمان) ، محددة ومقتصرة على انشاء المجالس المحلية ، والغائها من ناحية ، وتحديد اختصاصات هذه المجالس ومصادر تمويلها من ناحية أخرى .

فللبرلمان الانجليزي مثلاً أن يعدل النظم المحلية، زيادة أو نقصاً، كما يستطيع انشاء نظم جديدة أو الغاء النظم أو الحريات المقررة كلياً، هذا من الناحية القانونية. أما من حيث الواقع فيلاحظ أن التقاليد الانجليزية قد أضفت على الاستقلال المحلي في تلك البلاد صبغة الحق الخالد الذي لاتجرؤ أية حكومة في الواقع على النيل منه فضلاً عن القضاء عليه.

أما بخصوص الرقابة التشريعية في فرنسا، فنلاحظ أن في الأشخاص اللامركزية هنا - كما في النظام الانجليزي و بشكل اوضح - من صنع السلطة التشريعية العليا، وهي السلطة المؤسساتية التي قد تتولى انشاء الأشخاص اللامركزية وتعترف لها بالإستقلالية، بل وقد تضع المبادئ الاساسية الخاصة بهذه الأشخاص ، ثم ان السلطة التشريعية العادية تتولى بعد ذلك أو اصالة تنظيم هذه الأشخاص المستقلة أو انشاء اشخاص جديدة وبيان اختصاصاتها وكيفية سيرها في أعمالها . وتظل هذه السلطة التشريعية صاحبة الحق في الغاء كل هذه الاحكام أو تعديلها.

ثانيا- الرقابة الشعبية:

ان الادارة المحلية ممثلة بمجالسها تنشأ من أجل الشعب ولتأمين أفضل الخدمات له. لذلك فان من حق المواطن المحلي ان يراقب أجهزة الادارة المحلية، بعدّها وجدت لخدمته وان الاعضاء المنتخبين أتوا لتمثيله ومعالجة القضايا والحاجات التي يشكو منها ويتطلع الى حلها أو اشباعها، لذلك نجد ان الرقابة الشعبية تأخذ دور الرقابة على التشريع وتوجيه التشريع بما يحافظ على مصلحة المواطن، وحسن سيرة المجالس المحلية، وهو حق يمارسه المواطن عن طريقه نوابه في المجلس التشريعي (البرلمان) وهو جزء من الرقابة السياسية التي تأخذ بها جميع الدولة الديمقراطية.

ويمارس المواطن دوراً اخر في الرقابة عن طريق رفع صوته في التذمر والشكوى الى الاجهزة المركزية صاحبة الحق في اتخاذ الاجراءات، بحق المجالس المحلية المنحرفة. وهذا الوضع دفع ببعض الدول بأن تكوّن مكاتب اقليمية لتلقى شكاوى المواطنين، ويجاد هيئات اقليمية للتحقيق في شكاوى الاهالي ضد المجالس المحلية، فوسيلة النشر تعتبر فعالة في هذا المجال لإعلان الحقيقة للجمهور، وخصوصاً إذا كان هناك انحراف أو في قرارات المجالس المحلية فان رد الفعل الاجتماعي سيكون سريعاً وفعالاً لدرجة تمنع المخالفة قبل استفحالها. كما ان من حق المواطن ان يراقب ويتابع نشاط ممثليه في المجالس المحلية، ليتأكد من حرصهم على المصلحة العامة، وبالتالي ليحدد موقفه من هؤلاء الممثلين في وقت لاحق، عندما يطلب هؤلاء منه تجديد الثقة بهم في الانتخابات القادمة(1) .

وإذا كانت العلنية هي الاصل في جلسات المجلس، فقد يعرض على المجلس البلدي، مواضيع تستدعي بطبيعتها عدم الاعلان والنشر، وهنا اجاز المشرّع عقد جلسة سرية لها، وقد حددها على سبيل الحصر، حتى لا يتم التوسع فيها، أو القياس عليها، اذ حددت حالات جواز عقد الجلسات السرية، إذا كانت المواضيع المعروضة تتعلق بالادب العامة، أو بشؤون الموظفين والجهاز الاداري في البلدية.

1 - د. محمود وليد عبادي ، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 1998، ص139.

واخيراً فإن هذه الرقابة الشعبية في نظرنا تعتبر وسيلة فعالة في الحد من المخالفات ومنع الانحراف، وبالتالي فإن ممارستها من قبل المواطنين على نشاط مجالسهم المحلية، تعرفهم بما يجري داخل مجالسهم من جهة، وسلوك أعضاء هذه المجالس من جهة أخرى، أو لبعض أعضائه، وذلك نتيجة للرقابة الشعبية التي مارسها مسبقاً والتي تؤكد من خلالها ان أعضاء المجالس المحلية أو بعضهم قصرُوا في تقديم الخدمات أو انحرفوا في اتخاذهم لقراراتهم.

الفرع الثاني-الرقابة القضائية:

تخضع أعمال الهيئات اللامركزية كذلك للرقابة المقررة للقضاء، وهي مقررة على القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية حسب الأحوال، ويتولى مراقبة هذه الأعمال الإدارية القضاء الإداري في فرنسا، أما الأعمال المدنية التي تقوم بها تلك الهيئات فتخضع للقضاء العادي. والاصل ان تمارس المجالس المحلية أعمالها على وفق القوانين النافذة، وان لا تسيء في استعمال سلطتها أو تتجاوز حدودها. فالمجالس المحلية مسؤولة، كالشخص الطبيعي، لتمتعها بالشخصية المعنوية ومن هنا يمكنها التصرف بحدود القانون، إلا إذا كانت تصرفاتها غير مشروعة وعرضة للطعن بها أمام القضاء. فالمشروعية هي اساس الرقابة القضائية، والرقابة القضائية يباشرها القضاء، وهي توفر الضمانات بشكل أفضل للأفراد من اساليب الرقابة الأخرى، نظراً لاستقلال القضاء وعدم خضوعه للمؤثرات السياسية من ناحية، ولما يتوفر عليه القاضي من عقلية قانونية متخصصة. الا ان الرقابة القضائية بطيئة في اجراءتها وكثيرة الرسوم والتكاليف كما انها لا تستطيع التدخل ابتداءً في اعمال المجالس إلا إذا طلب منها أحد الخصوم ذلك. زد على ذلك ان الرقابة القضائية لا تستطيع الزام الهيئات المحلية بأداء وتنفيذ اختصاصاتها التي هي من واجب السلطة المركزية التي يمكن أن تتدخل عن طريق وسائل الرقابة الإدارية المختلفة لالزام هذه المجالس على اداء واجباتها، أو من هيئة الناخبين لإعادة النظر في المجلس المحلي عند الانتخاب واستبداله بمجلس جديد⁽¹⁾.

وتكون المحاكم الإدارية في الغالب هي صاحبة الاختصاص الأصلي في الرقابة على أعمال المجالس المحلية ذات الطابع الإداري، أي القرارات الإدارية بأنواعها ومنازعات العقود التي تبرمها، ولا سيما مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية التابعة له كل بحسب إختصاصه، وتفصل في المسائل المعروضة عليها ونخص بالذكر منه:

أولاً: الدعاوى التي يرفعها الافراد ضد قرارات هذه المجالس، ودعاوى التعويض عن الأضرار التي الحقتها هذه المجالس بملك الغير، أو تقدير قيمة العقارات المستملكة للنفع العام.

ثانياً: الطعون الخاصة بالانتخابات، إذ يجب أن تختص المحاكم الإدارية في فرنسا بصحة انتخاب أي عضو، وتقرر المحكمة اما برد الطعن، أو تثبيت عضوية المطعون ضده، أو قبول وابطال عضوية المطعون ضده

وأثبتت عضوية غيره، أو إلغاء عملية الانتخاب في دائرة معينة أو في المنطقة كلها، وتسمى بدعاوى القضاء الكامل⁽¹⁾.

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها الافراد، أو الهيئات، بإلغاء القرارات الادارية، مالم ينص القانون على عدم امكانية الطعن فيها.

رابعاً: المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين.

خامساً: الطعون في القرارات المتعلقة في منازعات الضرائب والرسوم.

ويعتبر الرقابة القضائية في العراق كل من:

اولاً- المحكمة الاتحادية العليا:

تختص المحكمة الاتحادية العليا على وفق المادة (93) من الدستور في الرقابة على دستورية التشريعات المحلية والانظمة النافذة، وبالفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم او المحافظات، وقراراتها باتت ملزمة للسلطات كافة⁽²⁾. ولكن بما أن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها، وليس المحكمة الاتحادية العليا.

كما يتجسد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا على وفق المادة (4) من قانونها رقم (30) لسنة

2005، إذ تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام الآتية:

1- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. 2- النظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري⁽³⁾. مما يؤكد دورها الكبير في دفع مشروع اللامركزية الى الامام من خلال تفسير نصوص الدستور والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.

ثانياً- محاكم القضاء الإداري، إذ نص قانون مجلس الدولة العراقي المعدل على إختصاص المحاكم الإدارية في صحة الاوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من موظفي دوائر الدولة والقطاع العام، ونظراً لكون

1 - المصدر السابق ص 142.

2- المادة (93) من دستور العراق لعام 2005 .

3 - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (35 / اتحادية / 2009 ، بتاريخ : 22 / 12 / 2009 ، ص 1-3). وقرارها رقم (61 / اتحادية / 2010 ، بتاريخ : 15 / 9 / 2010 ، ص 1-2).

مجالس المحافظات هي وحدات إدارية تختص بجزء من الوظيفة الإدارية، فتكون قراراتها قرارات إدارية وتخضع لإختصاص هذه المحاكم⁽¹⁾.

الفرع الثالث-الرقابة الإدارية:

إن التشريعات في تحديدها للمصالح التي يختص بها مجلس المحافظة لم تلتزم موقفاً واحداً، بل تتبع عادة أحد أسلوبين:

الاسلوب الاول: وهو أن يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية في القانون على سبيل الحصر، ومثال ذلك النظام الانجليزي، ويترتب على ذلك نتيجة مهمة، انه لايجوز للمجالس التي تمثل الوحدات اللامركزية، ان تباشر أيه اختصاصات أخرى غير منصوص عليها في القانون والا شاب تصرفها في هذا الصدد عدم المشروعية.

الاسلوب الثاني: وهو ان يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية في القانون كقاعدة عامة، وبالتالي لا تكون الاختصاصات محددة في القانون على سبيل الحصر – أسوة بالاسلوب الاول – ومثال ذلك النظام الفرنسي، وقد تأثر المشرع في مصر-مثلاً-بهذا الاسلوب الفرنسي، فنص في المادة الثانية من القانون 43 لسنة 1979 معدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981 ، على أن تتولى وحدات الحكم المحلي – في حدود السياسة العامة و الخطة العامة للدولة – انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها⁽²⁾ .

ان حجم الرقابة التي تفرضها السلطة المركزية على المجالس المحلية، لا تمكن هذه المجالس من ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها بحرية كافية، فالوجود الاستعماري في البلاد، ونظراً لطبيعة تواجده، كان يجد في الاتجاه الى المركزية الادارة الفعالة لفرض سيطرته وتأكيد تحكمه في المنطقة.

ومما سبق ذكره فان الذي يمكن قوله في هذا المجال هو أن التركيز وما يتطلبه من تشديد الرقابة على المجالس المحلية لا يتفق مع اعتبارات الكفاية السياسية، والتي تتطلب مزيداً من التركيز على الاساس الديمقراطي الذي يفترض في الغالب الاستغناء عن العديد من أنماط العلاقة المركزية بنوع من الرقابة السياسية التي يمارسها الشعب من خلال ممثليه في المجلس النيابي. ومن جهة اخرى فان الاتجاه الحديث لطبيعة العلاقات المركزية والمحلية، يؤكد ان الوحدة الوطنية لا تدعم بمزيد من المركزية بل يخلق مزيداً من الثقة بين السلطة والمواطنين من خلال الممارسة الديمقراطية المسؤولة على المستوى المحلي.

وتتباين المجالس المحلية تبايناً كبيراً في مواردها المالية تبعاً لما يفي عليها من مواردها المحلية كما يتباين نطاق وحداتها، وطبيعة اقتصاديات ومستوى سكانها الثقافي والاجتماعي، ويمتد هذا التباين الى مستوى أعضاء المجالس المحلية والعاملين بها. وليس معنى هذا ان الرقابة تقوم فقط من أجل المجالس المحلية الفقيرة

1 - ينظر البند (7) من المادة (4) من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل.

2 - د. عمرو فؤاد أحمد بركات ، مبادئ القانون الاداري ، شركة سعيد رافت للطباعة ، القاهرة ، 1985 ، ص 97 .

أو التي تقصر في أداء مسؤوليتها أو تتحلل من التزاماتها القانونية، لان الرقابة المركزية ركن من أركان الحكم المحلي تقوم لتحقيق أهداف ثلاثة هي:

- 1- تأكد وحدة الدولة السياسية والادارية، عن طريق وضع بعض القيود على استقلال السلطات المحلية خوفا من ان يؤدي استقلالها المطلق الى تفتيت وحدة الدولة الادارية.
- 2- تأكيد مشروعية أفعال السلطات المحلية، التي تضطلع بفرض الرسوم المحلية. ووضع اللوائح والوامر المحلية والتي قد تتدخل غالباً في حريات الافراد مما يقتضي تحديد سلطاتها في هذا الخصوص بمقتضى القانون ووجود الرقابة يضمن التزام السلطات المحلية حدود سلطاتها واختصاصاتها.
- 3- تأمين أدنى حد من الخدمات التي تؤديها المجالس المحلية على صعيد الدولة حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة من وحدة محلية لاخرى. فقديماً قال جون ستيوارت من ان الحرية في ذاتها في حاجة الرقابة وبناء على ماسبق يمكننا ان نعرف الرقابة الادارية بأنها " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة الادارية العليا لمنع انحراف واساءة استعمال الهيئات المحلية لسلطاتها، ولتحقيق مشروعية اعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة. وهذه الرقابة تعتمد أولاً واخيراً على سند قانوني (1).

فالرقابة الادارية إذن: وهي التي تتولاها أساساً الحكومة على الاشخاص اللامركزية . وهي المسماة كما قلنا" باسم الوصاية" الادارية (2). ويلاحظ في هذا المقام، وبصفة أساسية أن رقابة الحكومة في فرنسا قد تبدو بادئ ذى بدء مصطبغة بالطابع التنظيمي، أعني أنه قد تكون للحكومة سلطة لائحية (أي سلطة التشريع الثانوي) بالنسبة للاشخاص اللامركزية . وتظهر هذه السلطة أولاً فيما قد تتولاها الحكومة بلائحة من انشاء هذه الأشخاص وتنظيمها. والمظهر الثاني لهذه الرقابة اللائحية هي ماتقوم به الحكومة من اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين المنظمة للاشخاص اللامركزية عندما يتولى المشرع تنظيمها بقانون.

أما في النظام الانكليزي فتكون رقابة الحكومة المركزية رقابة ضئيلة جداً، إذا ما قورنت بما سنراه من رقابة الحكومة المركزية في بلد كفرنسا أو مصر. ففي انجلترا تقتصر حقوق الحكومة في هذا الشأن على ما يأتي:

أ-حقها في الإلتجاء الى القضاء العادي في حالة مخالفة الهيئة المحلية للقانون وإصرارها على هذه المخالفة. وهنا يرغم القضاء تلك الهيئة المحلية على احترام القانون. وحق الحكومة في هذا لا يعدو اساساً حق الافراد العاديين في الطعن امام القضاء في اعمال الهيئات المحلية المخالفة القانون (3).

ب-التفتيش على أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصيحة لها والارشاد وتقديم تقارير السنوية عن هذه الأعمال. وقد يمنح البرلمان الحكومة في هذا الشأن إختصاصات تزيد في اثر هذه الرقابة و في قيمة مايقدمه مفتشو الحكومة من تقارير سنوية عن المرافق المحلية كالصحة و الشرطة و التعليم و غيرها، ويلاحظ ان هذه

1 - د. محمد وليد العبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1998، ص145.

2 - د. عثمان خليل عثمان ، اللامركزية نظام مجالس المديرية في مصر (دراسة المقارنة)، القاهرة ، 1945، ص 48.

3 - للمزيد ينظر: علا الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص47.

التقارير يتوقف عليها مبلغ المكافآت الضخمة التي تمنحها الخزنة العامة سنويا للمرافق المحلية وهي مكافآت تعتمد عليها الميزانيات المحلية الى حد كبير ، وكما يلاحظ أن مفتشي الحكومة المركزية قد يلحقون بالهيئات المحلية بصفة دائمة أو يبعث بهم اليها في فترات خاصة(1).

ج- تباشر الحكومة المركزية احياناً - بناء على تصريح من البرلمان - سلطة لائحية ، بالنسبة لبعض المرافق المحلية ، ومثال ذلك ما لوزارة الحكم المحلي من حق في سن اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون الخاص بموضوع "الاحسان العام " مثلا الذي تتولاه الهيئات المحلية .

د- هنالك الحالات الاستثنائية التي تتمتع فيها الحكومة المركزية ببعض مظاهر الرقابة الادارية بالمعنى المعروف في فرنسا وغيرها، ومن ذلك إشراف الحكومة المركزية في انجلترا على الهيئات المحلية في اصدار اللوائح المحلية ، أو تصرف في الاملاك البلدية ، و في موضوع مساكن العمال ، والقروض ، والحسابات الختامية ، و في اشتراط تصديق الحكومة أو اذانتها لمباشرة بعض الاعمال المحلية(2) .

وفي العراق يكون لمجلس الوزراء ممثلاً بوزارة الدولة لشؤون المحافظات وكذلك الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات والتي هي برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين، دورا كبيرا في النظر في شؤون المحافظات و ادارتها المحلية و التنسيق بينها و معالجة المشكلات و المعوقات التي تواجهها ويمكن ان تأخذ دورا تنسيقيا .

3.3.2 أسلوب توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الدستور عام 2005

تقيم دساتير الدول الاتحادية ثلاث مستويات من الحكم : الاول يتعلق بالسلطة المركزية والمتمثلة بالعاصمة الاتحادية ، والثاني الولايات او الاقاليم او المقاطعات المكونه من مجموعة محافظات او مناطق ، والثالث مستوى المحافظات او المناطق . وتجمع دساتير الدول الاتحادية على ضرورة تحديد سلطات المركز والقائم في صلب الدستور ليكون بمثابة برنامج عمل لكل منهما ، الا انها تختلف في اليات التوزيع فمنها ما يحدد اختصاص السلطة المركزية على سبيل الحصر ويجعل ماعده للولايات ، ومنها من ينيط الاختصاص الحصري بالولايات او الاقاليم ويجعل ماعده للمركز .

وفي العراق افرد دستور 2005 الباب الرابع منه للنص على اختصاصات السلطات الاتحادية ، في المادة (109) منه اناط بها مسئولية المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي ، في المادة (110) حدد الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية : رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية

1 - د. عثمان خليل عثمان، مصدر سابق ، ص 46.

2 - المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وبرايمها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية ، ووضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين وحماية وضمن امن حدود العراق والدفاع عنه .

ورسم السياسة المالية والجمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وادارتهاز وبعد ذلك نص الدستور على اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وبين الاقاليم ووزعها على نوعين: الاول- يتعلق بالاختصاصات المشتركة العامة وهي ادارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم ذلك القانون ، وتنظيم مصادر الطاقة الهوائية الرئيسية وتوزيعها ، ورسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة ، ورسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية و تنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها وينظم ذلك بقانون المادة (114 من الدستور).

إلا ان المادة (115) من الدستور جاءت لتقضي بخلاف ذلك فقد نصت على ان " كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم ، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، في حالة الخلاف بينهما ". وهذا لايجوز لأن الاقاليم تعمل على وفق الفيدرالية بينما تعمل المحافظات غير المنتظمة في اقليم على وفق نظام اللامركزية الادارية والفرق كبير بين الاثنين . هذا من ناحية ومن ناحية اخرى موازية فانه اعطى الاقاليم الاولوية في الاختصاصات المشتركة لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وبذلك كان النص متناقضا مع جاء في المادة (114) من الدستور ، التي يستفاد من جميع فقراتها ، ان الارجحية في تطبيق الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم تكون للسلطات الاتحادية ، لقد توسع المشرع في منح الاقاليم صلاحيات واختصاصات كبيرة ومهمة ، بل منحها الاولوية للقوانين في حالة الخلاف بينها وبين السلطات الاتحادية فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة ، بان منح الاقاليم كل صلاحيات التي لم ينص عليها في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وبصورة مطلقة .

اما النوع الثاني – من الاختصاصات التي نص عليها دستور 2005 فتخص الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز والمواقع الاثرية والتي اشار اليها في المواد (111،112،113).

إذ نصت المادة (111) على ان " النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات " لم تقل هذه المادة بان النفط والغاز ملك للدولة العراقي، وقد يكون في ذلك دلالة خاصة تخرجها من كونها من الاملاك الحكومية للدولة الاتحادية.

الفصل الثالث

التنظيم القانوني للإختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم 3

لا شك في أن عملية إصدار التشريعات من العمليات المعقدة والتي تحتاج إلى تدقيق وتمحيص ومراجعة التشريعات السابقة ودراسة وقياس أثرها، لذلك لا بد للمشرع ان يتدخل ويحدد خطوات عملية التشريع سواء أكان التشريع فرعياً أم عادياً، ونظراً لخطورة التشريعات العادية فإننا سنركز هنا على التنظيم القانوني لإصدارها، لا سيما أن التشريعات الفرعية قابلة للتغيير والتعديل، بعكس التشريعات العادية التي تتسم بالدوام والثبات النسبيين.

1.3 الأساس الدستوري والقانوني للإختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، مجلس المحافظة صلاحية التشريع المحلي ، وقد أعده أعلى سلطة تشريعية في المحافظة (1). ويبدو انه لم تكن هناك ضرورة لوضع كلمة (أعلى) في النص القانوني وذلك لان مجلس المحافظة هو المجلس الوحيد الذي تم منحه حق التشريع المحلي دون المجالس المحلية الاخرى . ثم عدّل المشرع العراقي عن هذا التوصيف في اطار قانون التعديل الثاني لقانون رقم 2008/21 المذكور آنفاً، عندما قام بإلغاء نص المادة (2) من أصل القانون ومنها البند (أولاً) ، وأحل محله نصاً جديداً ، هو ان: (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، وله حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، بما يمكنه من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) (2). ولا بد أن تكون تلك التشريعات المحلية التي يصدرها مجلس المحافظة ، خاصة بإدارة الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة ، فضلا عن كل ما يتعلق بوضع وتعديل أو تغيير نظامه الداخلي .

لقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي :

المطلب الأول-الأسس القانونية لصلاحية مجلس المحافظة بالتشريع .

المطلب الثاني- خصائص التشريع المحلي .

1- البند (أولاً) من المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
2- البند (أولاً) من المادة (2) من قانون التعديل الثاني رقم () لسنة 2013 لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل (القانون قيد النشر) .

1.1.3 الأسس الدستورية والقانونية لصلاحيات مجلس المحافظة بالتشريع

ان الغرض الأساس الذي تم الاستناد اليه في منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية التشريع المحلي هو تنظيم الشؤون الادارية والمالية، لذا لابد وان تكون مواضع التشريعات المحلية الصادرة من المحافظة ادارية او مالية ، وليست سياسية. وعلى اساس ذلك لابد من الرجوع الى الدستور والقانون العراقي لتحديد موضوعات التشريعات المحلية ، إذ حدد الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر ، كما حدد الصلاحيات المشتركة (1) ، لذا يكون كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، من صلاحية المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

أولاً- الدستور العراقي لعام 2005 :

منح الدستور العراقي لعام 2005 المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، في البند (ثانياً) من المادة (122) صلاحيات إدارية ومالية واسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية (2) . كما أجاز الدستور في المادة (123) تفويض سلطات الحكومة الاتحادية الى المحافظات أو بالعكس وبالموافقة القانونية للطرفين، علماً أن القانون الذي ينظم آليات تفويض السلطات فيما بين الحكومة الاتحادية و المحافظات لم يصدر لحين كتابة هذا البحث.

ثانيا- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 :

منح البند (أولاً) من المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، مجلس المحافظة سلطة التشريع المحلي في المحافظة .فوحدهت المادة (7) من القانون المذكور اختصاصات مجلس المحافظة ، إذ جاءت الفقرة (ثالثاً) من تلك المادة ، لتؤكد على صلاحيتها في : (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

وبهذا منح هذا القانون مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية، أوسع من نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها ، في البند (ثانياً) من المادة (122) منه التي أكدت على تبني اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، الذي يشير الى تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي إحدى واجبات (الهيئة التنفيذية) ، وليس تقاسم الوظيفة السياسية .

1- المواد : (109 - 114) من الدستور العراقي لعام 2005 .

2 – نصت المادة (122) من دستور العراق لعام 2005 على ما يأتي : (أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى. ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون. ثالثاً: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس. رابعاً: ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما. خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة).

ومما يدعم ذلك، تعريف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل في مادته الاولى، لمجلس المحافظة، على أنها : (وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية، وتتكون من أفضية ونواح وقرى) ، وتعريف المحافظ على انه: (رئيس الوحدة الإدارية) (1). لذا يثار السؤال عن مدى صحة توجه المشرع العراقي في منح المحافظات صلاحيات غير ادارية ومالية؟ كالصلاحيات التشريعية مثلاً. ونفس الامر ينسحب على مدى انسجام نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل ذاته؟ ، ومدى مطابقتها بعض فقراته للدستور الاتحادي؟.

ومع وجود رأي مؤيد لمنح مجالس المحافظات صلاحية التشريع، إلا أن بعض فقهاء القانون الاداري يرى انه ليس بوسع مجلس المحافظة إصدار تشريعات محلية، ولا إصدار أنظمة لأن الانظمة تصدر من مجلس الوزراء حصراً (2)، كما قضى بذلك البند (ثالثاً) من المادة (80) من الدستور (3). ويبدو ان المشرع العراقي سعى جاهداً لتطوير قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، من خلال تعديله، ففي التعديل الثاني الذي اجري له في تموز 2013، تمت اضافة مصطلح الحكومات المحلية في مادته الاولى وجعلها تتكون من (مجلس المحافظة والقضاء والناحية) والوحدات الإدارية. وتسجل على هذه الإضافة، أنها أغفلت موقع المحافظ في الحكومة المحلية، على الرغم من ان القانون قد عدّه (الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة) (4)، بينما عدّ التعديل الثاني للقانون لسنة 2013 الوحدات الإدارية من مكونات الحكومة المحلية، وهي تقسيم إداري وليس سياسي ، كما أنها شخصية معنوية يمثلها مجلسها المنتخب بصورة دورية .

ومن الجدير بالذكر ان منح الوحدات الإدارية شخصية معنوية، والجهة التي تعبر عن ذلك الشخص المعنوي قد نص عليها القانون، خاصة وان الفقرة(1) من المادة (48) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل، نصت: (بأن يكون لكل شخص معنوي ممثل يعبر عن ارادته) (5). وفي السياق ذاته جاء الرأي الذي ابداه مجلس شوري الدولة في قراره المرقم (76 / 2009) بشأن الحالة الثامنة من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (ه/كربلاء/312) في 2009/3/31 لرأي مجلس شوري الدولة استناداً الى أحكام البند (خامساً) من المادة (6) من قانون المجلس رقم (65) لسنة 1979.

1- وهي التعاريف نفسها التي وردت في البندين (ثانياً سابعا) من المادة (1) من قانون التعديل الثاني رقم (122) لسنة 2013 لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
 2- د. غازي فيصل مهدي: " نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان " بحث منشور في مجلة الملتقى دار الكتب والوثائق بـغداد 2008 ص147 .
 3- نص البند (ثالثاً) من المادة (80) على : (اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).
 4- المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
 5- القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951، منشور في الوقائع العراقية، رقم العدد: 3015 ، تاريخ: 1951/09/08 ، رقم الصفحة: 243 ، مجموعة القوانين والانظمة ، تاريخ: 1951 .

لقد رأى المجلس بأنه: يعد رئيس الوحدة الادارية ضمناً ممثلاً عن وحدته الادارية. وطالب المجلس بضرورة اجراء تدخل تشريعي لتعديل المادة (22) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بإضافة بند لها يتضمن: منح المجالس الشخصية المعنوية واعتبار رئيس المجلس او من يخوله ممثلاً عن الوحدة الادارية فيما يتعلق باختصاصات المجلس. كما يكون رئيس الوحدة الادارية او من يخوله ممثلاً عن الوحدة الادارية فيما يتعلق بصلاحياته.

ولقد تم اجراء التعديل في البند (ثانياً) من المادة (2) من قانون التعديل الثاني (تموز 2013) لقانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل، عندما تم منح المجالس (مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية) الشخصية المعنوية (1). لكن الشخص المعنوي هو كل: (شخص غير آدمي يسلم له القانون بشخصية قانونية، تتيح له قدراً من أهلية التمتع بالحقوق، وتحمل الالتزام في نطاق الغرض الذي يتوخاه) (2).

والأشخاص المعنوية العامة هي: الدولة والمحافظات والاقضية والنواحي والقرى على سبيل المثال لا الحصر، وأن الشخصية المعنوية تكون للوحدة الإدارية المحلية كأجزاء من إقليم الدولة، وليس لمجلسها الذي يدير شؤونها، إذ انه يعد الأداة المعبرة عن إرادتها ، كما يتضح ذلك من نص المواد (47 ، 48) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل . ومرة أخرى يقع المشرع العراقي في مطب عدم التمييز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكومة المحلية ، بعدما لم يكن قد فرّق سابقاً بين مفهومي اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية .

ان لكل من تلك المفاهيم أركان وعناصر خاصة بها ، وكل منها بحاجة الى متطلبات خاصة لتطبيقها على ارض الواقع الفعلي . ومن الجدير بالذكر ان كل من اللامركزية السياسية و الحكومة المحلية تعد مفاهيم ذات علاقة وثيقة بالتطبيقات السياسية التي تفترض منح صلاحية التشريع ، بينما تكون اللامركزية الإدارية الإقليمية والإدارة المحلية مفاهيم ذوات علاقة وثيقة بالتطبيقات الإدارية في الدولة التي تكون ضمن واجبات الهيئة التنفيذية .

1- لقد نصت المادة (47) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل على ان (الاشخاص المعنوية هي: أ - الدولة. ب - الادارات والمنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة بالشروط التي يحددها. ج - الاولوية والبلديات والقرى التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها. د - الطوائف الدينية التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها. هـ ، الاوقاف. و - الشركات التجارية والمدنية الا ما استثنى منها بنص في القانون. ز - الجمعيات المؤسسة وفقاً للأحكام المقررة في القانون. ح - كل مجموعة من الاشخاص او الاموال يمنحها القانون شخصية معنوية.) .

، القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951، منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد: 3015 ، تاريخ: 1951/09/08 ، رقم الصفحة: 243 ، مجموعة القوانين والانظمة ، تاريخ: 1951 .

2- د. محمود سعد الدين شريف - أصول القانون الإداري - الجزء الأول - مطبعة المعارف - بغداد - 1956 - ص 30

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع وظائف الدولة الإدارية بين الحكومة وبين الأشخاص الإدارية الأخرى (1) ، بينما يقوم النظام السياسي للدول الاتحادية بتوزيع الوظيفة السياسية فيها على سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية ، ويطلق على هذا التوزيع للوظيفة السياسية باللامركزية السياسية (2) .

ومع كل ما تقدم، يمكن منح مجلس المحافظة سلطة إصدار تشريعات من غير القوانين كإصدار قرارات وأوامر وبيانات وتعليمات، أي منحها صلاحية إصدار تشريعات فرعية تسهل عمليات تنفيذ القوانين الاتحادية، مثل قيام مجلس المحافظة بإصدار بيانات أو تعليمات تتضمن استيفاء مبلغ مقابل بعض الخدمات التي تقدمها المحافظة. ومهما يكن من أمر فإن القانون قد منح المحافظات في البند (ثالثاً) من المادة (7) صلاحيات إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية ، لذا يكون من المهم تحديد انواع تلك التشريعات المحلية والنظام الداخلي لمجلس المحافظة .

انواع التشريعات المحلية وخصائصها

تتنوع التشريعات المحلية، الفرعية منها والعادية، غير أنها لا تخرج عن كونها تشريعات تسري على الحدود الجغرافية الإدارية للوحدة المحلية، وهنا سنحاول بيان انواعها وخصائصها وذلك في الفروع الآتية:

الفرع الاول- أنواع التشريعات المحلية:

أولاً- التشريعات الإدارية المحلية : تسن هذه التشريعات على وفق صلاحيات مجلس المحافظة الادارية المثبتة قانوناً ، ولعل من أهم تلك الصلاحيات الادارية بالإضافة الى وضع نظام داخلي ينظم عمل ذلك المجلس ، تتجسد في استحداث وحدة إدارية كاستحداث ناحية أو قضاء ، أو دمج قضائين بقضاء واحد أو ناحيتين بناحية واحدة ، أو تغيير اسم ناحية أو قضاء . وعلى سبيل المثال منح البند (ثانياً) من المادة (26) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل مثل هذه الصلاحية الى المجلس ، إذ نصت على : (المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث أو تغيير اسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس)

وفي البند (الحادي عشر) من المادة (6) من قانون التعديل الثاني لسنة 2013 لقانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، تم وضع شرط على ممارسة مجالس المحافظات صلاحية اجراء التغييرات الإدارية وهو (وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير) . وتحقق الأغلبية المطلقة في عضوية مجلس المحافظة بنصف عدد الأعضاء+1، والأغلبية البسيطة تتحقق بنصف+1 من عدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب القانوني. وهو الراي الذي ابداه مجلس شورى الدولة في قراره المرقم (76)

1 - د. منير محمود الوتري - بحوثي في كتاب - الجزء الأول - مطبعة الشعب - بغداد - 1978 - ص 56 .

2 - د. محسن خليل - النظم السياسية والدستور اللبناني - دار النهضة العربية - بيروت، 1975 - ص 96 .

(2009 / هـ/كربلاء/312) في 2009/3/31 رأي مجلس شوري الدولة استنادا الى أحكام البند (خامسا) من المادة (6) من قانون المجلس رقم (65) لسنة 1979 ، والمتعلقة بتحديد مصطلحي الأغلبية المطلقة والأغلبية البسيطة⁽¹⁾. وفيما يخص وضع نظام داخلي ، فقد نصت المادة (27 / 2) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل على انه من صلاحية المجلس : (إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ اول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة) . وفعلا فقد تم وضع هذا النظام وصدر بتاريخ : 2009 / 5/ 7 .

ثانياً- التشريعات المالية المحلية : وتتمثل في سن القوانين المحلية الخاصة بفرض جباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين المحلية الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (115) من دستور العراق لعام 2005 حق الأولوية في التطبيق عند الخلاف بينهما⁽²⁾.

ويتعين على المشرع تدقيق صلاحية مجلس المحافظة في فرض الضرائب والرسوم ، بما ينسجم مع ماورد في البند (أولاً) من المادة (28) من دستور العراق لعام 2005 ، الذي نص على ان : (لايفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولايعفى منها الا بقانون) . وما ورد في البند (أولاً) من المادة (22) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، الذي نص على : (استيفاء الضرائب والرسوم والاجور وفقا لأحكام القوانين الاتحادية النافذة) ، وهو نص قانوني لايتعارض مع النص الدستوري العام ، الا ان بعض مجالس المحافظات قامت بفرض رسوم معينة كما هو الحال مع مجلس محافظة بابل الذي فرض رسوما على دخول محطات تعبئة الوقود ، ومن ثم تم تدارك الامر بإلغاء ذلك التشريع.

يتبين من تلك النصوص ان الصلاحية الممنوحة تكمن في استيفاء الضرائب والرسوم والاجور على وفق الضوابط والآليات المحددة في القوانين الاتحادية النافذة، ولا توجد صلاحية بفرض الضرائب والرسوم والاجور إلا بتشريع قانون محلي خاص بذلك، وذلك بسبب وجود تنظيم قانوني لذلك الموضوع على مستوى الدولة ككل ، فضلا عن تأكيد الدستور الاتحادي على انها من اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية . ومع ذلك وبشأن استفسار مقدم من قبل مجلس محافظة النجف حول مدى تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب وفق بعض مواد الدستور والقوانين العراقية، فقد جاء رأي المحكمة الاتحادية العليا: (إن للمحافظة سلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية

1- مجلس شوري الدولة ، قرار رقم (76) لسنة 2009 ، بشأن الحالة الرابعة من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات .

2- نصت المادة (115) من الدستور على ان : (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما) .

وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية (1) .

ان إيرادات دوائر الدولة الممولة مركزياً تسجل إيراداً نهائياً للدولة على وفق قانون الادارة المالية رقم (95) لسنة 2004 وقانون الموازنة الاتحادية . و ان إيرادات الدوائر الفرعية الممولة ذاتياً تقيد لحساب تلك الدوائر . وهو الرأي الذي ابداه مجلس شوري الدولة في قراره المرقم (76 / 2009) بشأن الحالة الرابعة عشرة من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (هـ/كربلاء/312) في 2009/3/31 رأي مجلس شوري الدولة.

كما يختص مجلس المحافظة بمقتضى أحكام الفقرة (1) من البند (خامساً) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بإعداد مشروع الموازنة الخاصة وهي تمثل الموازنة التشغيلية فقط وتشتمل على سبيل المثال مكافآت الأعضاء والكوادر الإدارية وأجور الموظفين والوقود وأجور الهاتف والقرطاسية والمطبوعات والنثرية(2). وكذلك أشارت الفقرة (2) من البند (خامساً) من المادة (7) من ذات القانون إلى اختصاص مجلس المحافظة في المصادقة 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 . ان مسودة مشروع الموازنة العامة للمحافظة تتضمن الميزانيات المخصصة لمجلس المحافظة ومجالس الأقضية والنواحي ومكتب المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية (3).

ثالثاً- النظام الداخلي لمجلس المحافظة:

لقد منح البند (الرابع عشر) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، مجلس المحافظة صلاحية إقرار نظام داخلي ينظم سير أعماله بالأغلبية المطلقة ، وذلك خلال شهر من تاريخ أول جلسة له. والنظام الداخلي هو : (مجموعة من القواعد والاجراءات التي يتبناها المجلس في تنظيم اعماله ولجانه وآلية التصويت والترشيح والتعديل) (4).

وبسبب التغيير المستمر في أطراف تشكيلها، تسعى مجالس المحافظات المنتخبة حديثاً الى تعديل او تغيير النظام الداخلي الذي وضعه مجلس المحافظة السابق. وهذا الأمر سوف يؤدي الى تأخير اجتماعات

1- رأي المحكمة الاتحادية العليا العدد 16/اتحادية / 2008 بتاريخ 2008/4/21 .

2- عماد الجنابي محسن جبر البهادلي: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 الطبعة الأولى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي من دون مكان طبع 2008 ص38 .

3- المرجع نفسه ص22، 23.

4- عماد الجنابي محسن جبر البهادلي : دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المرجع السابق ص33 .

مجلس المحافظة الجديد، فضلا عن اختلاف مضامين واحكام النظم الداخلية لمجالس المحافظات عن بعضها البعض، لذا يكون من الافضل وضع نظام داخلي موحد. ولغرض ضمان وحدة النصوص القانونية للنظم الداخلية لمجالس المحافظات، نتفق مع بعض الفقه الدستوري في مقترح مفاده: أن تشترك تلك المجالس في صياغة نظام داخلي موحد على مستوى العراق ينظم سير أعمالها (1).

الفرع الثاني- خصائص التشريع المحلي:

نظراً لطبيعة ونوع التشريعات المحلية، والمواضيع التي تتناولها، تظهر لنا عدد من الخصائص التي يمكن أن تلحق بهذه التشريعات، إذ تتميز التشريعات المحلية بالخصائص الآتية :

- 1- من حيث نطاق سريانها، إذ أن نطاقها الجغرافي المحلي محدد بحدود المحافظة الإدارية.
 - 2- طبيعتها الادارية والمالية الواضحة ، والتي تلبي حاجات الناس المحلية ومعاملاتهم .
 - 3- عموميتها وتجريدها وجزاءاتها التي تتناسب مع السمة المحلية .
 - 4- عدم مخالفتها لدستور الدولة وقوانينها الاتحادية النافذة .
- ومن ثم ، يرتبط أداء الدور التشريعي المحلي الفاعل لمجالس المحافظات بمراعاة المعايير الآتية²:
- 1- ان لا يخالف التشريع المحلي دستور الدولة ومنظومتها القانونية .
 - 2- ان يكون التشريع المحلي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة (المحلية) ، وأن يكون عاماً مجرداً .
 - 3- اقناع مكونات المجتمع المحلي بان التشريع المحلي يحقق مصالحها المتنوعة بصورة متوازنة.
 - 4- توعية المخاطبين بالتشريع المحلي بأهدافه وأهميته وعدالة أحكامه .
 - 5- التطبيق السليم للتشريعات المحلية .
 - 6- مراعاة الأعراف والقواعد الاخلاقية والدينية والثقافية المستقرة في ضمير أبناء المجتمع المحلي ، عند صياغة الجزاءات التي يتضمنها التشريع المحلي .
 - 7- ترتيب اولويات المجتمع المحلي التي هي بحاجة الى تنظيم بواسطة التشريعات المحلية .
 - 8- صياغة التشريع المحلي على اساس فلسفة محددة ، بما يحقق لأحكامه التناسق ويضمن صلاحيته للتطبيق أطول فترة ممكنة .

2.3 مراحل عملية التشريع المحلي

يجب أن لا تختلف مراحل عملية التشريع على مستوى مجالس المحافظات من الناحية الشكلية عن مراحل التشريع الوطني، فجميعها لا بد وان تبدأ تسلسلياً باقتراح مشروع القانون ومناقشته و التصويت عليه وقراره

1- د. رافع خضر صالح شبر : (مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات) بحث غير منشور، 2009 ، ص 3 .

2- سري محمود صيام، قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية، المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان جامعة دي بول 2005 ص 8، 11 .

والمصادقة عليه ونشره ونفاذه ، لذلك سنورد نصوص الدستور والقوانين والأنظمة الاتحادية للوقوف على أهم الخطوات والمراحل التي يجب أن تحترمها مجالس المحافظات وهي تسن تشريعاتها.

قبل الولوج في الموضوع لا بد لنا أن نشير بداية إلى عدد من القواعد التي يتوجب إتباعها في إعداد وسن التشريعات المحلية ، ومن أهمها:

- 1- الدقة في إعداد مقترحات وصياغة مشاريع القوانين المحلية .
 - 2- ان تعرض مشاريع القوانين المحلية على الجهات المختصة بمراجعة صياغتها وابداء الرأي في أحكامها ، وعدم مخالفتها لدستور الدولة ومنظومتها القانونية.
 - 3- وجوب احترام وضمان حقوق الانسان وحرياته الاساسية على وفق المعايير الدولية.
 - 4- ان تكون الجزاءات التي يتضمنها التشريع المحلي واضحة.
 - 5- تفادي وضع استثناءات ، وثغرات في تطبيق القوانين المحلية ، حفاظا على هيئته واحترامه.
 - 6- التأكيد على مبدأ المساواة امام القانون ، من خلال عدم اعتماد معايير التمييز بين المواطنين ، ولا بين الدولة وبين الافراد كما في مجال تنظيم مباشرة اوجه النشاط الاقتصادي الخاص واستثمار اموالها الخاصة⁽¹⁾ وللوقوف بشكل واضح على عملية التشريع المحلي سنقسم المبحث الى مطلبين وكما يأتي :
- المطلب الأول: تقديم مشاريع القوانين وإقرارها .

1.2.3 تقديم مقترحات ومشروعات القوانين المحلية

تمر عملية ولادة التشريعات المحلية بمرحلة أولية تتطلب تقديم إقتراح المشروع ومناقشته ومن ثم إقراره من الجهة المختصة، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الاول- اقتراح مشاريع التشريعات المحلية:

يتضمن كل من مشروع القانون أو اقتراح القانون من حيث الشكل قسمين إثنين:

أولهما الأسباب الموجبة وفيها عرض للأسباب التي تبرر اقتراح أو مشروع القانون، وثانيهما الأحكام وهي تقدم بشكل مواد. ونظراً لأن قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم يعالج مسألة إقتراح التشريعات، وهذا نقص تشريعي واضح في القانون، فلا بد والحالة هذه أن ينظم ذلك من خلال نصوص النظام الداخلي لكل مجلس محلي، وأن يكون ذلك موحداً لكي لا يكون هناك تباين بين مجلس وآخر، ولمعالجة ذلك يجب أن يستهدي المجلس المحلي بنصوص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب⁽²⁾.

1- سري محمود صيام، المصدر السابق ، ص 11،12 .

2- د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية ، دار بلال، بيروت ، 2001 ، ص525 . كذلك ينظر: محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ،كلية القانون ، جامعة بابل،2012، ص113،114 .

فتنص المادة (60) من الدستور على أنه: (أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً:- مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة). أما النظام الداخلي لمجلس النواب، فينص على أنه: (يحق لعشرة من أعضاء المجلس إقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوّغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون)⁽¹⁾. وعليه، يفترض أن يصدر مقترح القانون من مجلس المحافظة، على أن يجري التقديم من عدد معين ينص عليه النظام أو من لجنة من لجانه المشكلة. أما مشروع القانون فتقدمه الجهة التنفيذية في الوحدة الإدارية ممثلة بالمحافظ أو الدوائر ذات الإختصاص في المحافظة، على أن يتضمن تنظيمياً لجميع جوانب موضوع الفكرة المقترحة، وعلى وفق صياغاتٍ متناسقة وموجزة، ومنسجمة، وقابلة للتطبيق، ومن ثم يقوم المحافظ بتقديمه الى مجلس المحافظة لمناقشته وإقراره أو عدم إقراره، ويعد البعض مرحلة إقتراح القانون بمثابة الخطوة الأولى في البناء القانوني⁽²⁾، أو هو أول جزء من العملية التشريعية³.

وهذا ما يؤكد أيضاً قانون مجلس النواب بخصوص سير العمل بشأن إصدار التشريعات الوطنية⁽⁴⁾. وعندما يقدم مشروع القانون من الجهة المحددة سابقاً، عليها أن ترفق معه الأعمال التحضيرية لمشروع القانون المقدم، والجدوى التشريعية لهذا المشروع، فضلاً عن ما يتوافر من آراء إستشارية تتصل بالمشروع.

ويقدم الفقهاء عدداً من المبررات لمنح الجهات التنفيذية الحق في تقديم مشاريع القوانين بما يأتي :

أ- لإن إختصاصها بتنفيذ القوانين يجعلها أقدر على معرفة عيوبها وثغراتها ومواطن الضعف فيها والتي يكشف عنها التطبيق العملي ، ومن ثم تكون اقدر على إقتراح تعديلها بما يجعلها ملائمة للظروف والأحوال السائدة .

ب- إن الهيئة التنفيذية بما لديها من الأجهزة الإدارية والفنية ما يسمح لها بإقتراح وإعداد التشريعات بطريقة سليمة .

ولم يقدم لنا المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل أوجهاً للتمييز بين مقترحات القوانين التي يمكن ان يقدمها أعضاء مجلس المحافظة أو إحدى لجانه، وبين مشاريع القوانين التي يمكن أن يقدمها المحافظ، زد على ذلك أن المشرع في القانون لم يبين لنا إختصاص او دور رئيس المجلس في هذا المجال، بل ولم نرى نصاً يتطرق لهذا الموضوع، وهذا بدوره يمثل نقصاً تشريعياً في هذا القانون، حتى وإن كان قد ترك الأمر للنظام الداخلي. غير أنه من الناحية العملية نرى بأنه يجب أن يودع

1- المادة (120) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

2- تغريد عبد القادر الدليمي ، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ،كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2003 ، ص30 .

3- د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، ج1، ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة ،1985،ص477 .

4 - المادة (18) من قانون مجلس النواب المرقم (13) لسنة 2018 منشور في الوقائع العراقية بتاريخ 16 تموز 2018، العدد4499.

المشروع أو المقترح لدى رئيس المجلس، ويحيلها بدوره إلى اللجنة القانونية لدراستها، ومن ثم إعداد تقرير مفصل عنها للمجلس، على أن يتضمن الرأي في جواز نظر الإقتراح، أو رفضه أو تأجيله. ويكون للرئيس نفسه أن يقترح على المجلس رفض الإقتراح، على أن يكون إقتراحه مسبباً، ويمكن أن تكون هذه الاسباب متصلة بالموضوع بصفة عامة، فإذا وافق عليه المجلس أحيل إلى اللجنة المختصة.

ومن خلال إطلاعنا على النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لسنة 2009 على سبيل المثال، نلاحظ أن البند (10) من المادة (12) منه تجعل من صلاحيات رئيس المجلس: (طرح الأمور على المجلس للتصويت). وهذا النص لا يعني إختصاص رئيس المجلس في تقديم المشروع او المقترح، وإنما عرضهما على التصويت بعد أن إليه الجهات التي حددناها سابقاً، فضلاً عن القول ان هذه الصياغة ضعيفة جداً وغير دقيقة قانونياً ولغوياً، ولا سيما ان كلمة (الأمور) ليست مصطلحاً قانونياً محددًا ، وانها كلمة واسعة وتشمل في حكمه جميع المجالات، لذا كان الأجدر بمجلس المحافظة وهو يشرع هذا النص القانوني ان يستخدم صياغات وعبارات قانونية أكثر دقة في المعنى والدلالة .

كذلك نصت المادة (31) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل على أنه تقدم مشاريع القوانين من :

1- ثلث أعضاء المجلس .

2- الدوائر ذوات العلاقة بموضوع التشريع وبمصادقة المحافظ .

ويلحظ على هذا النص أنه يمنح ثلث الأعضاء في المجلس الحق في تقديم مشاريع القوانين، وليس مقترحات قوانين ، فضلاً عن أنه لم يمنح أي لجنة من لجان مجلس المحافظة تلك الصلاحية ، على العكس من ذلك فقد منح دوائر المحافظة هذا الحق كل حسب اختصاصها شريطة ان يوافق المحافظ على تلك المشاريع، بل ولم يميز بين الدوائر التابعة للسلطة التنفيذية المركزية وبين الدوائر المحلية . والحق هو أن هذه الصلاحية كان لا بد وان تكون حصراً من صلاحيات المحافظ، لأن المشروع المقدم من دوائر المحافظة التي يرأسها لا بد وأن تمر من خلاله.

الفرع الثاني- مناقشة مشروع القانون :

ان مناقشة مشروع القانون المزمع سنه في مجلس المحافظة وإقراره، يشترط فيها ان تكون مدرجة في جدول أعماله رسمياً. ومن البديهي القول بأنه يتعين قبل مناقشة أي مشروع قانون في مجلس المحافظة أن يجري فحصه من خلال احدى لجانته المختصة، ومن ثم تقديم تقريرها عنه وعن فلسفته أو أغراضه. ولا بد من الإستماع الى وجهات نظر القوى السياسية المختلفة الممثلة في المجلس والتي تتأثر بمشروع القانون، فضلاً عن الإستعانة برجال القانون أوالقضاء أوالنقابات أومنظمات المجتمع المدني خلال سير المناقشات، وليس من مندوحة لو قامت الجهة مقدمة المشروع بتكليف خبير بفحوى ومضمون المشروع المقدم لأجل

توضيح ما يتطلب توضيحه، وذلك بناءً على طلب المجلس سواء في الجلسات العامة او جلسات اللجان المختصة (1).

وعند مناقشة مشروع القانون يحبذ الأخذ في الحسبان مراعاة الصياغة القانونية لمواد التشريع ، وان تكون التعديلات التي سيجريها المجلس واضحة وشفافة، ومعرفة الفلسفة الواقعية التي يستهدفها القانون والآثار التي ستترتب عند تطبيقه، كما ولا بد أن تجري مناقشة المشروع بشكل دقيق ومتأن من الناحية الموضوعية والشكلية، ومن ناحية الجدوى، وهذا هو السبب الذي دفعنا للقول بإمكانية الاستعانة بالخبراء المتخصصين أو المستشارين من ذوي الخبرة في أعمال التشريع (2).

أما بخصوص إدراج المشروع في جدول الأعمال، فيجب أن يجري ذلك خلال مدة معينة يحددها القانون أو النظام الداخلي لعمل المجلس، ويمكن أن تبدأ هذه المدة من التاريخ الذي يستلم فيه رئيس المجلس المشروع من اللجان المختصة في مجلس المحافظة، وبعدها تجري قراءة المشروع المقدم حسب ما يرسمه القانون والدستور، قراءة أولى في المجلس من قبل اللجنة المتخصصة ويعرض للنقاش وابداء الملاحظات، ثم تتم القراءة الثانية لمشروع القانون خلال مدة محددة من تاريخ القراءة الأولى.

وأي أن ما تقدم يفيد بأنه لا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي مدة معينة تحدد قانوناً تبدأ من انتهاء المداولة فيه وفقاً لما يأتي:
أولاً. يُقرأ مشروع القانون قراءة أولى.
ثانياً. يقرأ مشروع القانون قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه.

ويمكن لأعضاء مجلس المحافظة تقديم ملاحظاتهم بشكل تحريري الى اللجنة المتخصصة لأخذها بنظر الاعتبار، وتنظم كل لجنة محاضر جلساتها، وتُنبت أسماء الحاضرين والغائبين من الأعضاء، وتدون ما يدور فيها من نقاشات وآراء بشأن المشروع، وعليها أن تتخذ قراراتها بالأغلبية، وعندما تتساوى الأصوات يمكن أن يُرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس (3)

ويتلو رئيس المجلس تقرير اللجنة ذات الإختصاص وما قد يتضمنه من آراء مخالفة لرأي أكثرية اللجنة، في الجلسة المخصصة للمناقشة. وفي جميع الحالات لا بد أن تجري المناقشة على أساس المشروع الاصلي الذي تقدمت به اللجنة.

1 - المرجع نفسه - ص 261، 260.

2- محمد فهم درويش، السلطة التشريعية ماهيتها تكوينها اختصاصاتها، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، عابدين، مصر، 2008، ص 257، 258.

3- المادة (1، 2/34) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل .

ثم تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة في المشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس عليه من حيث المبدأ، وبأغلبية عدد أعضائه، عُذ ذلك رفضاً للمشروع. أما في حالة الموافقة مبدئياً على المشروع فينتقل المجلس إلى مناقشة مواد بالتسلسل بعد تلاوة كلٍ منها، على أن يؤخذ الرأي في كل مادة بشكل منفصل عن المواد الأخرى، ومن ثم يؤخذ الرأي في المشروع بمجموعه بعد اكتمال تلاوة جميع المواد. وبعد الانتهاء من مناقشة المادة والإقتراحات المقدمة للتعديل بشأنها، تؤخذ الآراء على هذه الاقتراحات بالتعديلات بدايةً، ويمكن أن يبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي، وفي الخطوة اللاحقة يؤخذ الرأي في المادة بمجموعها. وإذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد، ومن شأن هذا الحكم إجراء تعديل في مادة أخرى سبق وأن وافق عليها المجلس، فله أن يعود لمناقشة تلك المادة السابقة، وكما ويجوز للمجلس أيضاً إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا ظهرت أو ابدت أسباب جديدة، قبل إنتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الجهة التنفيذية في الوحدة الإدارية، أو بطلب من رئيس اللجنة، عدد معين من أعضاء المجلس النظام الداخلي للمجلس.

الفرع الثالث- إقرار التشريع والمصادقة عليه:

بعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون يتعين على مجلس المحافظة اتخاذ القرار بشأنه من خلال التصويت عليه. ويمكن أن يشترط في التصويت أن يكون بأغلبية موصوفة، كما هو الحال مع اعتماد أغلبية الثلثين مثلاً، أو أن يجري التصويت مادة بعد مادة وليس على مشروع القانون ككل كما هو الحال في المناقشة. وقد بينا سابقاً أنه لا يمكن أن يجري التصويت على مشروع القانون بصيغته النهائية إلا ضمن مدة معينة من تاريخ القراءة الثانية. وإذا لم تحصل إحدى مواد المشروع على الأغلبية المطلوبة في التصويت، فيصار إلى تعديلها في الجلسة نفسها، وعرضها على التصويت من جديد. والأصل أن يكون التصويت علنياً، غير أنه لا مانع من أن يكون سرياً، على أن تكون هناك أسباب جدية تتطلب السرية في التصويت.

وبعد إنتهاء التصويت على التشريع، وحيازته للموافقة بالأغلبية المذكورة قانوناً، يحتاج إلى المصادقة عليه ليصبح جاهزاً للإصدار ومن ثم للنشر والتنفيذ. والتصديق عبارة عن التصرف الذي يمنح طبقاً له رئيس الهيئة التنفيذية عند عدم اعتراضه الموافقة الضرورية على خروج القانون وقابليته للتطبيق، وبدونه لا يصبح القانون واجب النفاذ، وبذلك يغدو عنصراً أساسياً في العملية التشريعية (1). إن إصدار القانون هو عمل يقوم به رئيس الهيئة التنفيذية، ليكلف أعضائها بتنفيذ القانون الذي اقره مجلس المحافظة وأصبح نهائياً. وهذا يشير إلى أن القانون الذي وافق عليه مجلس المحافظة قد اجتمع له كل الشروط القانونية المطلوبة.

والأصل في التصديق أنه يتم من قبل أعلى سلطة تنفيذية، وهذا ما أكدته الدستور في المادة (73) منه، إذ أكدت هذه المادة على أنه يتولى رئيس الجمهورية صلاحية المصادقة، ويصدر القوانين التي يسنها

1- د. محمد عبد الحميد ابو زيد -توازن السلطات ورقابته دراسة مقارنة - مرجع سابق ص51.

مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها. ومع سكوت قانون مجالس المحافظات لسنة 2008 عن تنظيم مسألة المصادقة، وتماشياً مع هذا التنظيم الدستوري يرى الباحث بأنه كان يجب أن تتم المصادقة على التشريعات الصادرة من مجلس المحافظة من قبل أعلى سلطة تنفيذية في المحافظة، والمعلوم أن المحافظ هو أعلى سلطة تنفيذية في الوحدة الإدارية بموجب نص المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وله الحق في الإعتراض على ما يصدر عن هذه المجالس من قرارات وأوامر بموجب المادة (31) من القانون.

2.2.3 نفاذ التشريعات المحلية

يقصد بنفاذ التشريع خروجه الى حيز التطبيق وإلزام الكافة بتطبيقه، وهذا يحتاج الى اجتيازه لمرحلتين وهما إصدار التشريع، ونشر التشريع. فيكون الإصدار عملية قانونية تعد فاتحة مرحلة نفاذ التشريع، وهو في الأصل عملاً تنفيذياً لا تشريعياً، لأنه يعقب مرحلة صنع التشريع. وهنا سنتناول هاتين المرحلتين في الفرعين الآتيين:

الفرع الاول-إصدار التشريع المحلي:

يعني إصدار التشريع في مجال التشريعات الوطنية تسجيل وجود التشريع، والأمر بتنفيذه ممن يملك سلطة الأمر بالتنفيذ، وهي السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الدولة بخصوص التشريعات العادية الوطنية الصادرة من السلطة التشريعية، إذ تنص المادة (73-ف ثالثاً) من الدستور بشأن إختصاصات رئيس الجمهورية (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها). وبالتالي تشترك مسألة التصديق على التشريعات العادية وإصدارها في وحدة الجهة التي تختص بهما، وهو رئيس الجمهورية. وعلى ذلك يعد الإصدار شهادة ميلاد للتشريع، تصدر من السلطة التنفيذية، ويثبت إستكمال إجراءات صنعه على وفق احكام الدستور والقانون، ويتضمن أمراً من السلطة التنفيذية توجهه الى رجالها بالقيام بتنفيذه بإعتباره تشريعاً واجب الإلتباع، وهذا الامر يكسب التشريع قوة النفاذ. إذ تعد القاعدة القانونية، قاعدة سلوك إجبارية تضبط النظام في المجتمع وتحكم الروابط بين الأشخاص، ويتعين أن تكون مستهدفة لغاية عامة، وتكتسب القواعد التشريعية صفة الإلزام بإتمام عملية إصدارها، ولكنها لا تصبح واجبة التطبيق الا بنشرها وحلول التاريخ المحدد لنفاذها⁽¹⁾.

وإذا كان القانون قد سكت عن تحديد الجهة المختصة بالمصادقة على التشريعات المحلية، فإنه لم يعالج كذلك مسألة تحديد الجهة المختصة بإصداره. وإذا كان نص المادة (7) من قانون المحافظات لسنة 2008 يوحي للوهلة الأولى بأن المجلس نفسه يختص بإصدار تشريعاته حينما نصت على أنه: (ثالثاً : إصدار

1- محمد فهيم درويش- السلطة التشريعية ماهيتها تكوينها اختصاصاتها - المرجع السابق-ص 256.

التشريعات المحلية والأنظمة و التعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية و المالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور و القوانين الاتحادية)؛ فإننا نرى بأن قصد المشرع هنا لا ينصرف إلى مسألة الإصدار بالمعنى الفني المتقدم للكلمة، وإنما يقصد المشرع هنا من كلمة (إصدار) معنى إتخاذ أو سن التشريعات المختلفة، لا سيما أن المادة بصدد بيان إختصاصات المجالس وليس بصدد بيان مراحل سن التشريع.

وبسبب هذا السكوت التشريعي عن معالجة المسألتين، ترك الأمر للمجالس أن تنظم المسألتين في أنظمتها الداخلية، الأمر الذي ترتب عليه تداخلاً واضحاً بين الجهة المشرعة والجهة المصدرة للتشريع المحلي في مجالس المحافظات العراقية، إذ جاءت على سبيل المثال في النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل بأنه جعل من صلاحيات رئيس المجلس إصدار القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات التي يوافق عليها المجلس بالتوقيع عليها⁽¹⁾. وإنابة مسألة الإصدار برئيس مجلس المحافظة من خلال التوقيع على التشريعي يقدم لنا مظهراً للخلط يتضح من ناحيتين:

الناحية الأولى: ليس من المستساغ أن يمارس رئيس المجلس المحلي التوقيع والمصادقة، فهذا لا يتوافق والمعالجة الدستورية بموجب الدستور العراقي، لأن رئيس المجلس المختص بسن القوانين لا يمارس هذه الوظيفة، وإنما تعود لرئيس السلطة التنفيذية.

الناحية الثانية: إن التوقيع هو مظهر للمصادقة وليس للإصدار.

الفرع الثاني-الإعتراض على القانون المحلي:

لم يبين قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الجهة التي لها الحق في الإعتراض على قوانين وتشريعات المجلس المحلي. إنما ذكر القانون دوراً لكل من المحافظ وللبرلمان في هذا المجال:

1- إختصاص المحافظ في الإعتراض على التشريعات المحلية: بعد أن خوله القانون ممارسة صلاحية تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة ضمن الحدود الادارية للمحافظة⁽²⁾. عاد وأناط به مهمة الأعتراض على القرارات والاورام التي يصدرها المجلس. ومعلوم أن الأعتراض على القرارات والاورام غير الاعتراض على التشريعات، فالتشريع شئ والقرار شئ آخر، وإذا كيفنا بعض القرارات بأنها تشريعات، فهي تشريعات فرعية، فتبقى التشريعات العادية خارج رقابة المحافظ. ولعل هذا يبين لنا أن المشرع في قانون مجلس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لم يكن لديه نية حقيقية في منحه صلاحية إصدار التشريعات العادية. ومع ذلك فقد حدد القانون الحالات التي يمكن فيها للمحافظ الرقابة على القرارات الإدارية، وهي⁽³⁾:

1- إذا كانت مخالفة للدستور الاتحادي او القوانين الاتحادية نصا وروحا.

1 - في البند (12) من المادة (12) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام 2009.

2- البند (ثانيا) من المادة (31) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

3- البند (حادي عشر/ 1) من المادة (31) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

2- إذا لم تكن من اختصاصات مجلس المحافظة.

3- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية او للموازنة الاتحادية.

وفي حالة اعتراضه على القرار الصادر من المجلس، يقوم المحافظ بإعادته إلى المجلس خلال مدة قانونية أمدها (15) يوم من تاريخ تبليغه بالقرار، شريطة أن يكون إعتراضه مشفوعاً بأسباب الإعتراض (1).

وفي حالة اصرار المجلس على قراره المعارض عليه، أو اذا عدلّه من دون إزالة المخالفة، يقوم المحافظ بإحالة القرار الى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه (2). وهذه العبارة الأخيرة تناقض المنطق القانوني للامركزية الإدارية الذي يقضي بأن مجلس المحافظة هي جهة إدارية، وأن ما يصدر عنه هي قرارات إدارية تخضع للطعن عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، وليس المحكمة الاتحادية العليا، وبهذا نعود مرة أخرى للحلقة المفرغة نفسها، في أن المشرع يمنح مرة أخرى الإختصاص في إصدار التشريعات العادية إلى مجلس المحافظة.

كما وأن من الفقهاء من يتساءل عن معنى ودلالة العبارة (إحالة الأمر إلى المحكمة الاتحادية)، فهل المقصود من إحالة الامر هو طلب تفسير القرار أم يراد به إقامة دعوى أمامها ضد قرار المجلس؟ وقد حاولت المحكمة الاتحادية الأجابة على هذا التساؤل عندما رفع إليها الأمر بخصوص نزاع بين محافظ واسط ومجلس المحافظة، إذ أكدت المحكمة أن إعتراض المحافظة على قرارات المجلس بموجب قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم يشكل منازعة بينهما، تتطلب إقامة دعوى على وفق القانون للفصل فيه(3). ويلحظ على حكم المحكمة أنه لم يبين نوع المنازعة ومن ثم الجهة القضائية المختصة، فهل هي دعوى دستورية أم دعوى إدارية أم عادية. ثم السؤال الآخر الذي يفرض نفسه هو ماذا لو لم يطعن او يعترض المحافظ على قرارات غير مشروعة صادرة من المجلس المحلي؟

وإننا نرى أنه من الممكن للمشرع أن يستند إلى المعالجة القانونية التي وردت في القانون الفرنسي التي أجازت للمحافظ هناك الإعتراض على قرارات المجالس المحلية والطعن بها أمام المحاكم الإدارية خلال مدة معينة يحددها القانون. فإذا كان المحافظ يضطلع بمهمة الرقابة على تصرفات السلطات المحلية، فذلك يستوجب إذن إحاطته علماً بالأعمال التي تقع ضمن رقابته قانوناً، والتي حددها القانون، قبل دخولها حيز التنفيذ. فإحالة هذه التصرفات الى المحافظ يشكل شرط لنفاذها، ومن الشكليات المكتملة لنشرها. والمحافظ ملزم بتقييم مدى مشروعيتها، وإحالتها الى المحكمة المختصة – وهي الإدارية في فرنسا- في حال تقديره لها بعدم المشروعية خلال شهرين من تاريخ الإحالة. وفي حالة وجود نقص في الإحالة يمكن للمحافظ الطلب الى

1- البند (حادي عشر/ 2) من المادة (31) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

2- البند (حادي عشر/ 3) من المادة (31) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

3 - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 31اتحادية2012 في 2012/5/8. نقلاً عن د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، بغداد، 2012، ص93.

السلطات المحلية تزويده بالوثائق والملفات المكتملة، فتبدأ مدة الشهرين من تاريخ إجابة السلطات للطلب (1). وإذا تبين للسلطات التي أصدرت القرار شوب قرارها بعيب من عيوب اللامشروعية، كشف عنه المحافظ، فيمكن لها سحب القرار غير المشروع قبل صدور حكم من المحكمة الإدارية.

ونرى أنه إذالم يقدم المحافظ على الطعن قضائياً بقرار غير مشروع، فمن المرجح أن يترتب على ذلك قيام مسؤوليته الإدارية والسياسية، ولكن شرط أن يشكل هذا النقص في الرقابة إهمالاً جسيماً، لذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بأن تراخي المحافظ لفترة طويلة يشكل إهمالاً جسيماً، وذلك بسبب إمتناعه عن الطعن في بعض التصرفات الصادرة من السلطات المحلية أمام القضاء الإداري لمدة ثلاث سنوات متتالية، وعدم مشروعية بعض هذه التصرفات التي أحيلت إليه كانت واضحة والتي تسببت بنتائج مالية جسيمة للوحدات الإدارية المحلية (2).

- إختصاص البرلمان في الرقابة على التشريعات المحلية: بينا سابقاً أن المشرع في الدستور وفي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد منح إستقلالاً مالياً وإدارياً واسعاً، ولم يخضع هذه المجالس لأي رقابة سوى رقابة السلطة التشريعية، غير أنه- وفضلاً عما تقدم- جاء قانون مجالس المحافظات لسنة 2008 وفي المادة (4) من قانون التعديل الاول رقم (15) لسنة 2010 بإلغاء البند (ثانياً) من المادة (20) وحل محله ما يأتي : (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 ...) (3).

ويرى الباحث عدم دقة هذا النص القانوني، لأنه يبدو ان هذا التعديل قد عزز من سلطة الرقابة التي قررها لمجلس النواب على مجالس المحافظات، غير أن المخالفة القانونية تظهر في انه منح حق إلغاء قراراتها، إما بسبب عدم دستوريته أو عدم قانونيتها مباشرة، وهذه السلطة الأخيرة في الإلغاء هي من صلاحيات القضاء الدستوري أو الإداري، كما أنه يمثل إعتداء على صلاحية الإعتراض التي يتمتع بهذا المحافظ، لذلك كان الأحرى بالمشرع في هذا التعديل أن يقتصر على إختصاص المحافظ في الطعن بعدم دستورية أو مشروعية القرارات أمام الجهة القضائية المختصة، وأن يبقى إختصاص البرلمان في إمكانية حل المجلس المحلي فقط، عندما يتوفر سبب من الأسباب التي يحددها القانون .

الفرع الثالث-نشر القانون المحلي ونفاذه:

- 1- قرار مجلس الدولة الفرنسي في 13/2/1988، منشور في مجموعة لوبون.
- 2- قرار مجلس الدولة الفرنسي في 3/10/2000 منشور في مجموعة لوبون..
- 3- قانون رقم (15) لسنة 2010 التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 -منشور في الوقائع العراقية -العدد (4147) -تاريخ : 9 أذار 2010 .

نشر التشريعات الفرعية هو أسلوب المعتمد في إعلان القرارات التنظيمية، وفي بعض القرارات الخاصة التي تشمل آثاره مجموعة من الأفراد، مثل قرار تعيين عدد من المتقدمين لشغل وظائف شاغرة. ومفاده إبلاغ جميع الأفراد بشكل غير شخصي بوجود القرار وبمضمونه. وهذا النوع من الإعلان لا يقتصر على أسلوب محدد، وإنما يختلف باختلاف نوع القرار التنظيمي، فقد يكون الإعلان في الجريدة الرسمية للدولة، أو في لوحة إعلانات الدائرة، أو في مجلة محلية أو وطنية، أو الإعلان عنها في الوسائل المرئية والمسموعة كالتلفزيون أو الراديو أو حتى في الموقع الإلكتروني الرسمي للسلطة الإدارية المعنية.

وجدير بالذكر؛ أنه يمكن إبداء بعض الملاحظات المهمة هنا بشأن نشر القرارات الإدارية:

الملاحظة الأولى: -تحقيقاً لمبدأ الشفافية، أوجب القانون نشر جميع المراسيم والأنظمة الصادرة من الجهات المختصة، فيسري القرار من تاريخ نشره أو من التاريخ المنصوص عليه في نصوص القرار ذاته وبحسب الأحوال، ففيما يتصل بالمراسيم، تلتزم الجهة المصدرة بنشرها في الجريدة الرسمية وبشكل إلزامي، وذلك حسب الأمر 20 شباط لعام 2004 بشأن طرائق وآثار نشر القوانين وبعض القرارات الإدارية⁽¹⁾. وللغرض نفسه، أوجب القانون الصادر في 6 شباط عام 1992 والمرسوم الخاص بتطبيقه الصادر في 20 أيلول لعام 1993؛ نشر جميع الأنظمة الصادرة من المجالس المحلية في ما يسمى ب (مجموعة القرارات الإدارية)⁽²⁾.

الملاحظة الثانية: إن بعض القرارات الفردية والخاصة، يجب تبليغها ونشرها في آن واحد، وإن لم يكن هناك نص قانوني يلزم هذه الإزدواجية في الإعلان. ويمكن تسوية هذه المسألة في أن التبليغ لا يفتح ميعاد الطعن أمام القضاء إلا بالنسبة لمن صدر بحقه القرار، وليس للأغيار، أما النشر؛ فهو ضروري من أجل تحديد موعد سريان ميعاد الطعن بالنسبة للأغيار الذين لا يمكن حرمانهم من هذه الحق إذا تحققت لهم المصلحة في إقامة الدعوى القضائية.

الملاحظة الثالثة: إن مسألة عدم الإعلان عن القرارات الإدارية ليس له تأثير على مشروعية القرار نفسه، فهي ليست مسألة قانونية أو مسألة تفسير، وعليه يمكن لجوء القضاء إلى خيار واحد هنا، وهو عدم قدرة الإدارة بالإحتجاج على الأفراد بقرارات لم يجر الإعلان عنها.

وبشكل عام يمكن تحديد أهمية النشر بأنها تمثل النقطة الزمنية التي تستطيع بعدها الإدارة بالإحتجاج بحكم تشريعاتها في مواجهة الكافة. وهذا يعني أن التاريخ الذي تستطيع بموجبه الإدارة بالإحتجاج بتشريعاتها هو تاريخ إعلانها وليس تاريخ سنّها، لأن الإدارة لا تستطيع قانوناً فرض هذه التشريعات على الأفراد إلا من

1- تنص المادة الأولى من الأمر والمعدلة للمادة الأولى من التقنين المدني الفرنسي على (القوانين، والقرارات الإدارية عندما تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، تدخل حيز التنفيذ في التاريخ المنصوص عليه في القانون أو القرار، أو - في حالة عدم وجود نص بذلك- في اليوم التالي لنشرها. ومع ذلك، فإن بدء سريان تلك الأحكام التي يتطلب تنفيذها بعض الإجراءات التنفيذية التنفيذ، سيؤجل إلى تاريخ بدء نفاذ تلك الإجراءات.

2- وهي جريدة رسمية تهتم بجمع ونشر القرارات الإدارية التنظيمية التي اتخذتها المجالس المحلية (التدويلية) وسلطاتها التنفيذية في البلديات (communes) التي يبلغ عدد سكانها 3500 نسمة فأكثر. وتسمى بالفرنسية (Recueil des actes administratifs).

التاريخ الأول. كما أن تاريخ إكمال هذه الشكلية تعد نقطة بدء سريان الميعاد للطعن أمام القضاء. فيمكن لكل شخص ذي مصلحة رفع دعوى ضد هذه التشريعات خلال المدة المحددة من تاريخ التبليغ أو النشر. وبالمقابل؛ طالما لم يتم إجراء هذه الشكلية، يبقى الميعاد الزمني للطعن مفتوحاً⁽¹⁾.

ومعلوم أن الأمر نفسه ينطبق في العراق، إذ تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال مدة معينة، ويعمل بها من اليوم التالي لنشرها إلا إذا حددت مواعيد أخرى. والهدف من النشر كما بينا هو إعلام الكافة، ووسيلته هي الجريدة الرسمية⁽²⁾.

لقد نصت المادة (2-أ-1) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977 المعدل على ان تنشر القوانين في الوقائع العراقية من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977 المعدل، واعتبرت المادة (1-ثانياً) منه ان جميع ما ينشر في الوقائع العراقية النص الرسمي المعول عليه، ويعمل به من تاريخ نشره، الا اذا وجد نص فيه على خلاف ذلك⁽³⁾.

وجعل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، ان من صلاحية مجلس المحافظة: (إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس)⁽⁴⁾. ولم يبين المشروع اين تنشر التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات التي تصدر عن مجلس المحافظة؟ سيما وانه ذكرها في البند (ثالثاً) من ذات المادة، كما إنه كان قد منح مجلس المحافظة اختصاص التشريع في المادة، وإذا كان النشر في الجريدة الرسمية نفسها فيتوجب تعديل النص المذكور.

وخلاصة القول، أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، قد استحدث اختصاصاً جديداً لمجالس المحافظات يتمثل في الإختصاص التشريعي، أي أن القانون منح المجلس المحلي دوراً في العملية التشريعية على المستويات المحلية، ولم يبين القانون دور مجلس المحافظة في مراحل سن التشريعات والتي تتمثل في اقتراح المشروع و مناقشته والتصويت عليه والمصادقة على المشروع، وهذا يعني أن القانون قد خلا بشكل كبير من تنظيم مراحل التشريع، وتحديد دور كل من المحافظ ومجلس المحافظة

1- هذا لا يعني أن التاريخ الذي صدر فيه القانون ليس مهماً. فكما صرح مجلس الدولة في حكم Daunizeau بتاريخ 27 كانون الثاني 1961، إن وجود "العمل التشريعي أو الإداري غير مشروط بنشره"، وهذا يرتب اربع نتائج مهمة: 1- يمكن الطعن بالقرار الإداري غير المعلن عنه من تاريخ صدوره، وهذا يمكن تسويغه بأن عدم إجراء الإعلان عن القرار قد يحرم بعض الأشخاص من المزايا التي وردت في أحكامه.

2- في حالة الطعن بالإلغاء في قرار إداري، فإن القضاء يقدر مدى شرعيته من تاريخ صدوره لا من تاريخ إعلانه. 3- في حالة سحب الإدارة لقراراتها، فإن المدة التي يمكن فيها للإدارة القيام بهذا الإجراء تحتسب من تاريخ توقيع القرار لا من تاريخ الإعلان عنه.

2- محمد فهيم درويش - السلطة التشريعية ماهيتها تكوينها اختصاصاتها، مرجع سابق، ص 264.

3- قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977، المنشور في الوقائع العراقية - العدد (2594)، بتاريخ: 20 / 6 / 1977 - رقم الصفحة 1874، الجزء 1. وقانون التعديل الاول لقانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977، المنشور في الوقائع العراقية - العدد (4047)، بتاريخ: 30 / 8 / 2007.

4- البند (ثاني عشر) من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

فيها، مما سيولد صعوباتٍ عملية عند تطبيق هذه النصوص القانونية أو وضعها موضع التنفيذ، ومن ثم فإن القانون لم يبين آلية سن التشريع المحلي ومدى إسهام المحافظ ودوره بوصفه أعلى سلطة تنفيذية في المحافظة في عملية التشريع (1).

3.2.3 القيود المنظمة للتشريعات المحلية

هناك العديد من القيود التي تواجه المشرع المحلي عند قيامه بهذا الواجب، منها قيود تكمن في عدم مخالفة دستور الدولة عامة وضوابط التشريع التي أوردها خاصة. وكذلك تكمن في عدم مخالفة التشريعات المحلية لمنظومة القوانين الوطنية النافذة.

لقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي:

الفرع الأول-القيود الدستورية للتشريعات المحلية.

الفرع الثاني-القيود القانونية للتشريعات المحلية.

الفرع الأول-القيود الدستورية للتشريعات المحلية:

إن صلاحية مجلس المحافظة في إصدار التشريعات المحلية، مقيد بشروط هي:

1- ألا تكون مخالفة للدستور نصاً، فمن المعروف أن الدستور يقف في قمة الهرم القانوني، ويجب أن تتطابق معه جميع التشريعات بمختلف مستوياتها، وهذا من أسس مبدأ المشروعية وقيام دولة القانون، بل ويضاف لذلك توافق هذه التشريعات المحلية مع التشريعات الوطنية التي تصدر على مستوى السلطة التشريعية الاتحادية، وهذا ما بينته المادة (7) من قانون المحافظات حينما نصت على أنه يختص مجلس المحافظة في إصدار التشريعات المحلية والأنظمة و التعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية و المالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور و القوانين الاتحادية.

2- ألا تكون التشريعات متجاوزة لاختصاصات مجلس المحافظة الدستورية والقانونية المحددة، وهذا ما بيناه في مسالة توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وقد حددت المادة (110) من الدستور الإختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وتركزت ما عدا ذلك للأقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وذلك من خلال تعدادها على الشكل الآتي:

أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها و ابرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة و ادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.

1 - د. رافع خضر صالح شبر: (مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات)، بحث غير منشور 2009، مرجع سابق، ص2.

ثالثاً: رسم السياسة المالية والجمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي وادارته.
 رابعاً: تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.
 خامساً: تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.
 سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
 سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
 ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق وبحسب القوانين والاعراف الدولية.
 تاسعاً: الاحصاء والتعداد العام للسكان.

أما بخصوص إعطاء الدستور الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب المادة (115) فهي بخصوص الصلاحيات المشتركة، وهذا ما بينته المحكمة الاتحادية العليا في توضيحها لمضمون هذه المادة بتاريخ 4 شباط من عام 2009، عندما طلبت اللجنة القانونية في مجلس محافظة بابل من المحكمة بيان الرأي القانوني بشأنها، وورد في رأي المحكمة بخصوص عبارة (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في حالة الخلاف بينهما). واستفسر المجلس عن المقصود في (حالة الخلاف بينهما)، وهل أن القانون الذي سيصدر عن الإقليم أو المحافظة يعد لاغياً أو معدلاً للقوانين الاتحادية التي تخالفه. وقد أفتت المحكمة بأن الاولوية تكون لتشريعات الاقاليم ومجالس المحافظات في حالة التعارض بينهما، ما لم يكن قانون الاقاليم والمحافظات مخالفاً للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، ولا يعد القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معالاً أو لاغياً للقانون الاتحادي.

وبهذا تكون المحكمة قد وضعت شرطين من أجل تقديم القانون المحلي على القانون الاتحادي وهما:

1- ألا يكون مخالفاً للدستور.

2- أن يكون متصلاً بالإختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية.

وقد وضحت المادة (14) الإختصاصات المشتركة بقولها:

((تكون الإختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:

اولاً: إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظّم ذلك بقانون.

ثانياً: تنظيم مصادر الطّاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوّث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً: رسمُ سياسات التنمية والتّخطيط العام.

خامساً: رسم السياسة الصّحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتّشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سابعاً: رسمُ سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظّم ذلك بقانون)).

3- ان لا يتجاوز نطاق التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات الصادرة للحدود الإدارية-الجغرافية للمحافظة.

الفرع الثاني-القيود القانونية للتشريعات المحلية:

أما بخصوص القيود القانونية للتشريعات المحلية فيمكن إيجازها في:

اولا-تطبيق المبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان:

أن أحد أهم التطورات السياسية التي شهدتها العالم، هو التطور الديمقراطي الدستوري في تقييد الدولة، والذي يقوم على قاعدتين أساسيتين هما: مفهوم واسع لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية باعتبار أن الإنسان هو جوهر وركيزة الهدف في عمل كل نظام سياسي، وأن نظام الحكم يتعين أن يكون محدداً ومنضبطاً وليس مطلقاً.

ويرتبط الأداء التشريعي والرقابي في معظم المجالس النيابية الوطنية والمحلية بصلة وثيقة بتطبيقات مبادئ الديمقراطية ووسائلها، ولا يمكن أن نتصور ان تكون الوظيفة التشريعية فاعلة ومؤثرة على نحو حقيقي بل حتى الوظيفة الرقابية كذلك بعيداً عن تطبيق مبادئ الديمقراطية بصورة حقيقية (1).

وردت الأحكام المتعلقة بضوابط التشريع في المادة الثانية من الدستور. إذ تصدرت هذه المادة قاعدة أساسية تقررت بموجب البند (أولاً) مفادها أن: الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع.

ومن هذا المنطلق، فان التشريع المحلي الذي يصدره مجلس المحافظة يجب ان تتوافر فيه الشروط الآتية:

أ-ان تتفق نصوص التشريع مع أحكام الدستور من الناحيتين الشكلية والموضوعية.

ب-عدم مخالفة التشريع لثوابت أحكام الإسلام سواء ما تعلق منها بالمبادئ ذات الصلة بالعلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ من جهة مع المواطنين من جهة اخرى، أو بالمبادئ المنظمة لشؤونهم.

ج-اتفاق نصوص التشريع مع مبادئ الديمقراطية، وهي المبادئ التي تنظم التداول السلمي للسلطة وترسم آلية مشاركة الأفراد في شؤون الحكم في الدولة، والإسهام في الشؤون العامة.

د-اتفاق التشريع مع المبادئ التي تقر وتكفل الحقوق والحريات الأساسية الواردة في الباب الثاني من الدستور.

ثانيا-الإلتزام بمبدأ المشروعية:

المشروعية هنا تعني صفة المطابقة للقانون بالمعنى العام بمعناه الذي يتضمن إلى جانب التشريع الدستوري والإعتيادي كلاً من المبادئ العامة للقانون والأنظمة واللوائح والقرارات الفردية وأحكام القضاء

1- برنامج الامم المتحدة الانمائي -تقرير تطوير العمل البرلماني العربي -المحور الثاني: الوظائف التشريعية للمجالس

العربية -متاح على الموقع الاتي: <http://www.undp.org/pogarorg/>

والأعراف، وهذا مؤداه أن المَشْرُوعِيَّة إلْتِزَام بِمُضْمُونِ التَّنْظِيمِ القَانُونِي بِمَا يَشْتَمَلُهُ مِنَ القَوَاعِدِ التَّشْرِيعِيَّةِ والقَضَائِيَّةِ، الأَمْرُ الذِي يَدْفَعُنَا إِلَى القَوْلِ بِأَنَّ مَا يُمَيِّزُ المَشْرُوعِيَّةِ فِي مَجَالِ الإِدَارَةِ وَأَعْمَالِهَا بِإِنِّهَا لَيْسَتْ القَوَاعِدِ المَوْضُوعِيَّةِ الَّتِي تُعَدُّ خَارِجَةً عَنِ عَمَلِ الإِدَارَةِ فَحَسْبُ، بَلْ يُضَافُ لَهَا قَوَاعِدَ أُخْرَى صَنَعَتْهَا الإِدَارَةُ بِنَفْسِهَا، وَهِيَ القَرَارَاتِ الإِدَارِيَّةِ التَّنْظِيمِيَّةِ فَضْلاً عَنِ القَرَارَاتِ الفَرْدِيَّةِ، يُضَافُ لَهَا القَوَاعِدَ الَّتِي انْشَأَهَا القَاضِي الإِدَارِي، وَحِينَهَا يُشْكَلُ مَبْدَأُ المَشْرُوعِيَّةِ الضَّمَانَةِ الَّتِي تَحْمِي الأَفْرَادَ مِنَ تَعَسُّفِ الإِدَارَةِ وَهَيْمَنَتِهَا، لَا سِيَّمَا زُنَ الإِدَارَةِ تَتَمَتُّعُ بِإِمْتِيَازَاتٍ يَسْلُمُ بِهَا القَضَاءُ وَفَقَهُ القَانُونِ العَامِ، تَكْفُلُ لَهَا السُّلْطَةَ فِي إِتْخَاذِ القَرَارَاتِ بِإِرَادَةٍ مَنفَرَدَةٍ، وَلَهَا أَنْ تُنْفَذَ تِلْكَ القَرَارَاتِ المُتَمَثِّلَةُ فِي الأَوَامِرِ وَالنَّوَاهِي تَنْفِيذاً مَبَاشِراً حَسَبَ شُرُوطٍ مُحَدَّدَةٍ، فَبَاتَتْ المَشْرُوعِيَّةُ طَابِعاً مُمَيِّزاً لِلدَّوْلَةِ الحَدِيثَةِ فِي ظِلِّ التَّطَوُّرَاتِ وَالتَّحَوُّلَاتِ الإِقْتِصَادِيَّةِ وَالإِجْتِمَاعِيَّةِ وَالسِّيَاسِيَّةِ، وَصَارَتْ مَحَوْرَ رَقَابَةِ القَضَاءِ الإِدَارِي وَوَسِيلَتُهُ(1).

فَيُقْصَدُ مِنَ مَبْدَأِ المَشْرُوعِيَّةِ حَسَبَ مَفْهُومِهَا الوَاسِعِ، أَنَّهُ يَجِبُ عَلَى الجِهَازِ الإِدَارِي فِي الدَّوْلَةِ الخُضُوعُ بِكَافَةِ وَحِدَاتِهِ المَرْكَزِيَّةِ وَاللامرْكزِيَّةِ عِنْدَ القِيَامِ بِمَبَاشِرَةٍ مُخْتَلَفٍ أَوْجِهٍ نَشَاطَاتِهَا المَكْلَفَةَ بِهَا، لِحُكْمِ القَانُونِ بِمَفْهُومِهِ العَامِ وَالوَاسِعِ(2)، وَبِذَلِكَ يَكُونُ عَلَى جَمِيعِ الأَجْزَاءِ الإِدَارِيَّةِ هِيَ بِصَدْدِ مُبَاشِرَتِهَا لِأَعْمَالِهَا،

1- د. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية، 2009، ص15.
2- إذا كان هناك خلاف في معنى المشروعية وسيادة القانون، فنشير هنا الى ان هناك خلافاً اخر بين فقهاء القانون العام حول مصطلحي المشروعية والشرعية، ولنا ان نحصر الخلافات هنا في اتجاهات ثلاثة:

الاتجاه الأول: ويذهب الى التمييز بين المصطلحين على اساس ان الشرعية مشتق من الشرع بصيغة الفعلية، وتعني موافقة الشرع، اما المشروعية فهي مشتقة من الشرع بصيغة المفعولية، وتعني محاولة مطابقة الشرع، ومن ثم فان المشروعية تعني احترام القانون القائم والنافذ في الدولة، أما الشرعية فهي فكرة مثالية، تتضمن معنى العدالة والتطلع الى ما يجب ان يكون عليه القانون؛ ينظر: د. زكي محمد النجار، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، الازهر للطباعة، القاهرة، 1996، ص3؛ كذلك:

د. عبد الحكم فودة، الخصومة الإدارية، الجزء الأول والثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص15.
الاتجاه الثاني: ويرى مناصروا هذا الاتجاه انه لا خلاف بين المصطلحين، فالشرعية، والمشروعية في الفرنسية، هما مصطلحان مترادفان، ويعنيان ضرورة احترام القاعدة القانونية القائمة على التزام السلطات العامة في الدولة مع احكام القانون بمدلوله الواسع. وهذا اتجاه لا يقيم اهمية للتمييز بين المصطلحين اي كانت تسميته، لان الشرعية تمثل مستوى اعلى على سلطان الحاكم وتصرف الهيئات العامة والمحكومين، ويتطلب الالتزام بالقانون الطبيعي وما يختزنه من مبادئ قانونية عامة يحتويها ضمير الجماعة ويستقر عليها كونها ركائز اساسية لمعنى العدل والمصلحة العامة، فانه يتطلب ايضاً الالتزام بالمشروعية الوضعية التي تستقر على مبدأ سيادة القانون والتشريع، وما يفرضه ذلك من ضرورة الالتزام بقاعدة القانون الاعلى اي كان مصدرها، ومن ثم ينعدم المجال لمحاولة التمييز بين المصطلحين ويعدان مترادفين. ينظر: د. داود الباز، القضاء الإداري، الجزء الأول، بلا دار نشر، القاهرة، 1995، ص19؛ كذلك: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص18.

الاتجاه الثالث: ويذهب عكس ما ذهب إليه الاتجاه الاخير، ويميز بين المفهومين من خلال طبيعتهما ومرجعياتهما، فالشرعية ذات طبيعة سياسية، تعني رضا المواطنين عن طريقة ممارسة السلطة وانتقالها، وربما مصدرها، فكل ذلك يدور في إطار شرعية السلطة، وحسب هذا التفسير يمكن أن يكون نظام الحكم شرعياً، ويمكن أن يكون غير شرعي حسب رضا الشعب، الذي يمثل مرجعيته السياسية.

أما المشروعية فتعني خضوع نشاط السلطات الادارية للقانون الوضعي، إذ إنها فكرة لا تدرك إلا الى السلطات الأدنى من الحكام، والمقصود بها الادارة العامة، فأى قرار هنا لا يمكن إتخاذه الا طبق الانظمة والقوانين حسب تدرجها، فالمشروعية تدرك وتقدر لممارسة السلطة من وكلاء الحكام (الموظفين) في إطار النظام القانوني، فالدولة تكون دولة مشروعية إذا كان كل تصرفات الوكلاء في الدولة متوافقة مع القانون الوضعي. وعليه تكون الشرعية محكومة بمرجعية سياسية، خارج النظام

ضرورة الإلتزام والخضوع التام لما تقضي به تلك القواعد القانونية من أحكام ، وإلا خُلع على تصرفاتها صفة عدم المشروعية، وأصبحت أزاء ذلك محلاً للجزاء المقرر قانوناً في هذا الخصوص. وعليه توصف الدولة بالدولة القانونية إذا طبق فيها مبدأ المشروعية، ويقضي هذا المبدأ بخضوع الدولة للقانون، ويقضي هذا المبدأ إن أعمال السلطات العامة في الدولة وتشريعاتها لا تكون صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية الا بالقدر الذي يحقق مطابقتها للقانون، وعلى هذا ولكي يتحقق مبدأ المشروعية ان تخضع السلطات الحاكمة في الدولة لقواعد تلتزم بإتباعها مثلها مثل الأفراد المحكومين.

3.3 لجان مجلس المحافظة وأهميتها في مجال التشريع

لابد ان تؤكد الانظمة الداخلية لمجالس المحافظات على اهمية اللجان بوصفها عنصراً عملياً وفعالاً وضرورياً لعمل المجالس، إذ يقسم عمل اللجان على أساس التخصص. ومن ثم تقوم اللجان بدراسة وتدقيق مقترحات ومشاريع القوانين ومن ثم تقديم المقترحات او التوصيات المناسبة في شأنها الى المجلس عن طريق رئيسته.

لقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي:

المطلب الأول-أهمية لجان مجلس المحافظة.

المطلب الثاني-تشكيل وعمل لجان مجلس المحافظة.

1.3.3 أهمية لجان مجلس المحافظة

إن عمل اللجان يعد امتداداً لعمل مجلس المحافظة وليس بديلاً عنه، ومن هنا يتضح دور عضو المجلس فيها . وتساعد توصيات اللجان المجالس المحلية في اتخاذ القرارات المناسبة حيال الموضوعات المطروحة على جدول اعمالها كمشروعات القوانين او السياسات العامة والرقابة والتشريع المحلي.

ان اللجان تتألف من بين اعضاء مجالس المحافظات وليس من خارجها، لان هذه اللجان تخص عمل المجلس المنتخب، ويفترض ان تتشكل مع بداية كل دور انعقاد سنوي عادي. كما يمكن تشكيل لجان مشتركة، ولجان مؤقتة لدراسة موضوع معين وتنتهي بانتهاء مهامها.

وفيما يخص اهمية اللجان المتخصصة على وفق النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي يمكن القياس عليها في تشكيل اللجان المحلية في مجالس المحافظات، فهي تتجسد فيما يأتي:

القانوني، والتي تعود للأفراد وأرائهم في ممارسة السلطة من الحكام، أما المشروعية فتكون محكومة بمرجعية قانونية، وتقدر داخل أو ضمن النظام القانوني وعلى وفقه. ينظر: د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الطبعة الثانية، مكتبة الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2013، ص 61-64.

- 1-يساهم رؤساء اللجان المتخصصة في اعداد جدول اعمال مجلس المحافظة من خلال التنسيق الذي يجريه معهم نائب رئيس المجلس (1).
- 2-تساهم اللجان المتخصصة في مضمون البيانات التي يصدرها رئيس المجلس حول القضايا المهمة والمستجدات من خلال التشاور الذي يجريه معها (2).
- 3-ان لكل لجنة متخصصة صلاحية رقابية تتجسد في تقديم طلب الى مجلس المحافظة يتضمن دعوة المحافظ للحضور او نائبيه للاستيضاح عن بعض المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات الموكلة إليهم (3).

2.3.3 تشكيل وعمل لجان مجلس المحافظة

يفترض ان يمر مشروع أو اقتراح القانون بعدة مراحل، اولها دراسته في اللجان المختصة في مجلس المحافظة، إذ تعد هذه العملية مرحلة أساسية وفنية تمكن المجلس من مناقشة الموضوع بشكل موضوعي ودقيق.

وأهمية هذه المرحلة لا تكمن فقط بدراسة وتمحيص الاقتراح او المشروع وطلب كل المستندات التي تراها اللجنة مناسبة وطلب الاستماع الى المسؤول المختص بالذات، او الى من ينتدبه في الحالات الاخرى، بل في الامكانية المتاحة لكل اعضاء مجلس المحافظة بحضور الجلسات والمشاركة في المناقشة، وبالتالي تمكينهم من الحصول على المعلومات والبيانات التي تمكنهم من المشاركة الفاعلة في المرحلة التالية أي مرحلة المناقشة في البرلمان.

وتعود صلاحية احالة مشروع أو اقتراح القانون الى اللجان المختصة في مجلس المحافظة الى رئيس المجلس لوضع تقرير بشأنها. وعلى رئيس المجلس عند احالته الموضوعات الى اللجان لدراستها ومناقشتها ان يرفق مع تلك الاحالة وثائق الموضوع كاملة، ليتسنى لتلك اللجان اتخاذ التوصيات المناسبة في شأنها. وفيما يخص اقتراح مشاريع القوانين المقدمة من قبل اعضاء مجلس المحافظة، فيجب على رئيس المجلس أن يقوم بإحالتها الى اللجنة القانونية لدراستها واعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح او رفضه او تأجيله، كما ان لرئيس مجلس المحافظة ايضا ان يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع نفسه، اما في حالة موافقة مجلس المحافظة عليه، فيحال الى اللجنة المختصة (4).

كما تعود لمجلس المحافظة صلاحية النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل اعضاء المجلس ولجانها. أما فيما يخص اقتراح مشاريع القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية في المحافظة، فيقوم رئيس

1- النقطة (1) من المادة (17) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام 2009.

2- المادة (18) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام 2009.

3- النقطة (1) من المادة (38) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام 2009.

4- د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، بغداد، 2011، ص 22.

مجلس المحافظة بإحالتها الى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها على ان يجري ذلك بحضور ممثل عن الجهة مقدمة المشروع.

ويمكن للجنة في مجلس المحافظة ان توصي المجلس او تبدي رأيها في أحد الخيارات الآتية:

أ- اقرار مشروع او اقتراح القانون المحال إليها.

ب- تعديل بعض مواد.

ج- اضافة مواد جديدة او حذف مادة او أكثر.

د- رفض الاقتراح او المشروع.

وفيما يخص آلية عمل اللجان المتخصصة، فعند احالة رئيس مجلس المحافظة مشروع القانون المقترح الى اللجنة المتخصصة بموضوع المشروع، والى اللجنة القانونية، تقوم بدراسته وتنقيحه واعادته الى رئيس المجلس خلال مدة اسبوع من تاريخ استلام اللجنة للمشروع، وبعد ادراج مشروع القانون المقترح في جدول اعمال مجلس المحافظة، وعند انعقاد جلسة المجلس تقوم اللجنة المتخصصة بقراءته قراءة اولى، وفي القراءة الثانية تستلم اللجنة المتخصصة الملاحظات المكتوبة من قبل اعضاء مجلس المحافظة لتأخذها بنظر الاعتبار (1).

1 - د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص 12.

الخاتمة

بعد أن منّ الله علينا بإتمام هذا البحث المتواضع، والذي تضمن موضوعاً من أهم المواضيع القانونية التي تشغل الباحثين و المختصين، ولا سيما كونه تناول بشكل أساس قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم لعام 2008، هذا القانون الذي كثر الجدل والنقاش بشأن ما ورد فيه من نصوص قانونية عالجت اللامركزية الإدارية في العراق، وبشكل خاص مسألة الإختصاصات التشريعية لهذه المجالس، لا يبقى أمامنا سوى تقديم الإستنتاجات التي ظهرت لنا خلال البحث، ومن ثم نختمها ببعض التوصيات التي رأينا أنها من الأهمية والضرورة التي توجب على المشرع أن يلتفت لها.

أولاً- الإستنتاجات:

1- لقد ظهر لنا عند إجراء هذا البحث أن المجالس المحلية أو ما تسمى في كثير من الأحيان بالمجالس المحلية تمثل الركيزة الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية، وهي وسيلة سكان الوحدة الإدارية في المشاركة في الحياة الإدارية بل وحتى السياسية.

2- إن مجالس المحافظات في العراق ليست وليدة قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإنما وجدت في قوانين سابقة شرعت في العراق، ولاسيما قانون المحافظات لسنة 1969 الملغي، بل ويمكن القول ان جذورها تمتد إلى العهد الملكي حينما ورد النص على مثل هذه المجالس في قانون الإدارة المحلية لسنة 1946.

2- إن مجالس المحافظات هي هيئات أو جهات إدارية، تمثل الوحدة الإدارية (المحافظة) وتتخذ القرارات والتشريعات اللازمة لإدارة شؤون المحافظة، وتمتلك من أجل ذلك الشخصية المعنوية العامة، بمعنى أن المشرع منح هذه السلطة الإدارية المحلية شخصية معنوية عامة، وهذا يخالف مبدأ اللامركزية التي يتطلب منح الوحدة الإدارية الشخصية المعنوية وليس مجلسها.

3- وقع المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بتناقض غير مبرر، وذلك حينما نص على إختصاصات مجلس المحافظات على سبيل المثال وليس الحصر، بينما انتهج الدستور العراقي لعام 2005 نهجاً غريباً حينما ذكر إختصاصات السلطات الإتحادية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك لمجالس المحافظات.

4- جاء قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم بصلاحيات واسعة وغير مبررة لمجالس المحافظات، الأمر الذي جعل منها نظاماً أقرب إلى الحكم الذاتي منه إلى اللامركزية الإدارية، فمنحت بموجب القانون صلاحية إصدار التشريعات الفرعية منها والعادية، وهذا هو بالضد من مبادئ اللامركزية التي تقتضي توزيع الصلاحيات الإدارية فقط دون التشريعات العادية التي تدخل ضمن إختصاص السلطة التشريعية وهي البرلمان في العراق.

5- لم يكتف المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ونصوص الدستور بمنح الصلاحية في إصدار التشريعات العادية لمجلس المحافظة، بل وجعل لهذه التشريعات المحلية الأولوية عند الإختلاف مع التشريعات الاتحادية بخصوص الصلاحيات المشتركة، بشرط ألا تكون مخالفة للدستور، وهذا إتجاه غير محمود لكونه يعزز السلطات المحلية على حساب السلطة المركزية، ويضع المحافظات ممثلة بمجالسها في مستوى الأقاليم.

6- لم يأت التشريع الدستوري أو العادي برقابة فاعلة للسلطات المركزية على مجالس المحافظات، وأخضعها للرقابة البرلمانية فقط، وهذا قضاء على نظام الوصاية الإدارية التي هي بدورها من مرتكزات ومبادئ اللامركزية الإدارية، بل وأعطى في كثير من الأحيان الإختصاص لرقابة المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على قرارات وأعمال التشريعات المحلية لمجالس المحافظات، وكان الأجدر هو ترك مثل هذا الإختصاص لمحاكم القضاء الإداري، والتي هي صاحبة الإختصاص الأصيل في النظر في مشروعية القرارات الصادرة من جميع هيئات ودوائر الدولة المركزية منها واللامركزية، وتم بموجب قانون مجلس الدولة العراقي المرقم 65 لسنة 1979 المعدل.

7- بعد أن منح القانون مجلس المحافظة صلاحية إصدار التشريعات بشكل عام، غفل عن تحديد وبيان المراحل القانونية لسن مثل هذه التشريعات، فإذا كانت التشريعات الفرعية لا تحتاج بالضرورة لتنظيم قانوني مفصل، لكونها من الإختصاصات الأصلية لمجالس المحافظات، فإن التشريعات الفرعية على العكس من ذلك، إذ يستوجب سنها وتشريعها بيان المراحل القانونية اللازمة لهذه العملية.

ثانياً: التوصيات:

بعد تقديمنا للإستنتاجات السابقة التي إستشفيناها من خلال بحثنا لموضوع الإختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات في العراق، يمكن لنا أن نقدم بعض التوصيات:

1- نرى ضرورة منح الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية وهي المحافظة، وليس المجلس المحلي، لأن المجلس المحلي يمثل الوحدة الإدارية، ويصدر القرارات والتشريعات بإسمها، ولذلك يتطلب المنطق القانوني أن يكون للوحدة الإدارية شخصيتها القانونية العامة، ولا سيما أن المجلس والمحافظ كلاهما مصدر السلطات في الحكومة المحلية.

2- ضرورة تدخل المشرع في الصلاحيات القانونية لمجالس المحافظات على سبيل الحصر، وذكر المصالح العامة والشؤون المحلية التي تدخل ضمن إختصاصاتها، وأن يترك ما عدا ذلك للسلطات الاتحادية.

3- لا بد من تنظيم رقابة مركزية إتحادية على الأعمال القانونية التي تصدر من مجالس المحافظات، والتي تسمى بالوصاية الإدارية، إذ لا بد من فتح المجال أمام السلطة المكزية في التعقيب على هذه الأعمال الصادرة من المجالس المحلية من خلال الطعن بها أمام محاكم القضاء الإداري أو المحكمة الاتحادية العليا، وذلك عن طريق إحالة أهم هذه التشريعات أو القرارات إلى السلطة المركزية قبل إدخالها موضع التنفيذ.

4-ندعو المشرع إلى تعديل القانون بشكل يجعل لمجلس الوحدة الإدارية إختصاص سن التشريعات الفرعية دون العادية. أما في حالة الإبقاء على هذا الإختصاص التشريعي الواسع للمجالس المحلية، فلا بد من تدخل تشريعي بشكل ينظم مراحل سن هذه التشريعات بشكل يجعل منها تشريعات متكاملة في طبيعتها ونوعيتها ومدى مشروعيتها.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

1. حسن كيرة، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1993.
2. د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع.
3. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2012.
4. د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشرة التوزيع، عمان، 1993.
5. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 سنة 2008، بغداد، 2011.
6. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بلا نشر، بغداد، 2011.
7. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بغداد، 2011.
8. د. داود الباز، القضاء الإداري، الجزء الأول، بلا دار نشر، القاهرة، 1995.
9. د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، دار بلال، بيروت، 2001.
10. د. سامي جمال الدين، الواجبات الإدارية وضمانه الرقابة القضائية، دار منشأة المعارف، مصر، 2003.
11. د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.
12. د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
13. د. سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، توزيع منشأة المعارف، مصر، بلا سنة طبع.
14. د. ضياء عبد الله الجابر، التأصيل التاريخي لمجالس المحافظات في العراق، المجلد السادس، جامعة كربلاء، العراق، 2008، العدد الثالث.
15. د. عبد الحكم فودة، الخصومة الإدارية، الجزء الأول والثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997.
16. د. عثمان خليل عثمان، اللامركزية نظام مجالس المديرية في مصر (دراسة مقارنة)، القاهرة، 1945.
17. د. على خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003.

18. د. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الحديثة، الاسكندرية، 2009.
19. د. عمرو فؤاد أحمد بركات، مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رأفت للطباعة، القاهرة، 1985.
20. د. غالب علي الداودي، المدخل الى علم القانون، الطبعة الثالثة، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 2014.
21. د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2016.
22. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2009.
23. د. مثنى فائق مرعي العبيدي، الحكم المحلي المفاهيم والاسس والتجارب، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2018.
24. د. مثنى فائق مرعي العبيدي، الحكم المحلي المفاهيم والاسس والتجارب، المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية، القاهرة، 2018.
25. د. محسن خليل – النظم السياسية والدستور اللبناني – دار النهضة العربية – بيروت، 1975.
26. د. محمد حسن قاسم، مدخل الدراسة القانون، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
27. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
28. د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، ج1، الطبعة 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
29. د. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
30. د. محمد عبد القادر محمد، المدخل لدراسة القانون، دار النهضة العربية، القاهرة.
31. د. محمود سعد الدين شريف – أصول القانون الإداري – الجزء الأول – مطبعة المعارف – بغداد – 1956 –
32. د. محمود وليد عبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
33. د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الطبعة الثانية، مكتبة الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2013.
34. د. منير محمود الوتري – بحوثي في كتاب – الجزء الأول – مطبعة الشعب – بغداد – 1978.
35. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، المكتبة السنهوري، بغداد، 2015.
36. د. زكي محمد النجار، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، الازهر للطباعة، القاهرة، 1996.

37. د.عباس فاضل السعدي، تطور النظام الإداري في العراق، مجلة آداب الفراهيدي، عدد خاص، تصدر عن مركز إحياء التراث العلمي العربي، جامعة بغداد، 2009.
38. د.علا الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012.
39. د.عمار بو ضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والطبع، الجزائر، 2015.
40. د.ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000.
41. د.محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2013.
42. سري محمود صيام، قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية، المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان، جامعة دي بول، 2005.
43. عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية، بغداد، 2011.
44. عصام أنور سليم، المدخل للعلوم القانونية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011.
45. علي سعد عمران القيسي، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على اعمال السلطة القضائية العراقية، مجلة أهل البيت، عدد 20.
46. علي سعد عمران القيسي، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على اعمال السلطة القضائية العراقية (دراسة التحليلية)، مجلة أهل البيت عليهم السلام، العدد 20، 2013.
47. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط سن وصياغة وتفسير والتشريعات، جزء الاول، دار الكتب القانون، مصر، بلا سنة طبع.
48. عماد الجنابي محسن جبر البهادلي: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، الطبعة الأولى، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي، من دون مكان طبع، 2008.
49. محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية ماهيتها تكوينها اختصاصاتها، الطبعة 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، عابدين، مصر، 2008.
50. همام محمد محمود، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001.
- ثانياً-الرسائل العلمية:
- 1- محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2012.

2- تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003.

ثالثاً: القوانين والقرارات

1. الدستور الفرنسي لعام 1946.
2. الدستور الفرنسي لعام 1958
3. الدستور العراقي لعام 2005
4. قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان المرقم (33) لسنة 1974 في 11/3/1974 ونشر في جريدة الوقائع العراقية في العدد 2327، بتاريخ: 11-03-1974.
5. القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951، منشور في الوقائع العراقية، رقم العدد: 3015، تاريخ: 1951/09/08، رقم الصفحة: 243، مجموعة القوانين والانظمة، تاريخ: 1951.
6. قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977، المنشور في الوقائع العراقية - العدد (2594)، تاريخ: 1977 / 6 / 20 - رقم الصفحة 1874، الجزء 1.
7. قانون التعديل الاول لقانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977، المنشور في الوقائع العراقية - العدد (4047)، تاريخ: 2007 / 8 / 30.
8. قانون إنتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018
9. القانون رقم 78-753 المؤرخ 17 تموز 1978 بشأن إجراءات تحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور في فرنسا.
10. القانون والمرقم (587-79°) بتاريخ 11 تموز 1979 بشأن تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا.
11. قانون إدارة الألوية لسنة 1945.
12. قانون المجلس التشريعي لمنطقة كردستان للحكم الذاتي رقم (56) لسنة 1980.
13. قانون الإنتخابات رقم (16) لعام 2005 الملغي، والذي شرع بتاريخ 2005/10/5.
14. القانون المرقم (403-2013) الصادر في 17 ايار 2013 في فرنسا.
15. القانون المرقم (51-2018) الصادر في 31 كانون الثاني 2018 بشأن أساليب شغل المقاعد الإنتخابية في فرنسا.
16. قانون مجلس النواب المرقم (13) لسنة 2018 منشور في الوقائع العراقية بتاريخ 16 تموز 2018، العدد 4499.
17. القانون المرقم (n°2007-128) من القانون الصادر في 13 كانون الثاني 2007 بشأن تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة في شغل المقاعد الإنتخابية في فرنسا.

18. قانون التعديل الثاني رقم (18) لسنة 2013 لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل (القانون قيد النشر).
19. قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1975 المعدل.
20. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (247) والصادر بتاريخ، 11-03-1974.
21. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (35 / اتحادية / 2009، بتاريخ: 22 / 12 / 2009، ص 1-3). وقرارها رقم (61 / اتحادية / 2010، بتاريخ: 15 / 9 / 2010، ص 1-2).
22. مجلس شورى الدولة، قرار رقم (76) لسنة 2009، بشأن الحالة الرابعة من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات.
23. النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام 2009.
- 24. رابعاً: البحوث العلمية**
25. د.غازي فيصل مهدي " نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان " بحث منشور في مجلة الملتقى دار الكتب والوثائق، بغداد، 2008.
26. د. رافع خضر صالح شبر: (مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات) بحث غير منشور، 2009.

خامساً: البحوث الالكترونية

<http://www.undp.pogarorg/>