اقتباس: الهاشمي، علي. م. ر. (٢٠٢٤). الإدارة المحلية وسلطتها التشريعية. مجلة دراسات إقليمية. ١٨ (٦٢). ١٩١-٢١٦.
https://doi.org/10.33899/regs.2024.152295.1215

الإدارة المحلية وسلطتها التشريعية

ا.م.د. علي محمد رضا الهاشمي
كلية الحقوق/ جامعة الموصل
drali.redha@uomosul.edu.iq

الاستلام: ٢٠٢٤/٧/٢٥ القبول: ٢٠٢٤/٨/٢٥ النشر: ٢٠٢٤/١٠/١

مستخلص البحث

يهدف البحث إلى إبراز الدور التشريعي للإدارة المحلية في مجال ادارة الدولة بشكل أفضل لقربها واقعياً من المتغيرات المحلية التي تحتاج إلى تحديث المنظومة التشريعية. وتكمن أهمية البحث في ايضاح الية عمل السلطة المحلية بإصدار التشريعات من حيث الاساس القانوني لها الى جانب ابراز الاستقلالية المالية التي تتمتع بها المجالس المحلية بإصدار هكذا تشريعات ذات صبغة مالية وإدارية. تضمن البحث ثلاثة مباحث تناول الاول المسوغات القانونية للتشريعات المحلية، ودرس الثاني موضوع التشريع المحلي أما المبحث الثالث فتناول خصوصية التشريع المالي المحلي. وتوصل البحث إلى نتائج عدة أهمها أن هناك اساس قانوني يخول المجالس المحلية سلطة اصدار التشريعات المهمة كالتشريعات المالية والإدارية، كونها الاعرف بهذه الامور والاكثر دراية مقارنة بغيرها.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية؛ السلطة التشريعية؛ الدولة الاتحادية؛ الصلاحيات الإدارية.

© Authers, 2024, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Citation: **Alhashimi, Ali. M. R. (2024). Local Administration and its legislative Authority. *Regional Studies Journal*. 018 (62). 191-216. https://doi.org/10.33899/regs.2024.152295.1215**

Local Administration and its Legislative Authority

Assist. Prof. Dr. Ali M. Redha Al-Hashimi
College of Law/ University of Mosul
drali.redha@uomosul.edu.iq

Received: 25/7/2024 Accepted: 25/8/2024 Published: 1/10/2024

Abstract

The research aims to shed light on the legislative role of the local administration in the field of state administration in a better way due to its proximity to the local variables that need to modernize the legislative system. The significance of the research lies in clarifying the working mechanism of the local authority in issuing legislation in terms of its legal basis, in addition to highlighting the financial independence enjoyed by local councils in enacting such legislation of a financial and administrative nature. The research consisted of three sections: The first deals with the legal justifications for local legislation, the second addresses the topic of local legislation, and the third discusses the specificity of local financial legislation. The research reached several conclusions, the most prominent of which is that there is a legal basis that authorizes local councils to issue important legislation such as financial and administrative legislation, as they are the most familiar with these matters and the most knowledgeable compared to others.

Keywords: Local administration; legislative authority; federal state; administrative powers.

© Authers, 2024, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

مقدمة

تعد مجالس المحافظات في العراق الجهة التي تمتلك السلطة التشريعية وخاصيته كجهاز رقابي ، اذ لهذه الادارة الحق بإصدار اللوائح وسن الاسس القانونية للإدارة المحلية ، مما ينعكس الى تطبيق الحاجة الفعلية لتلك الادارة التي ترجم مجلسها ذلك عبر قوانين تسد الحاجة وتنظم سير المرافق العامة بانتظام واطراد بما يمكنها من إدارة شؤونها، ويعود ذلك الى التغيرات التي شهدتها الساحة العراقية بعد ٢٠٠٣ ،من حيث تغير النظام السياسي والاداري برمته وما لحق ذلك من اصدار دستور جديد لسنة ٢٠٠٥ وقوانين اخرى اكدت على تغير فلسفة الدولة وتوجهاتها والتأكيد على اتباع نظام سياسي واداري مخالف لما كان معهود ، فنص على اتباع نظام اللامركزية الادارية في إدارة المحافظات العراقية، فتم على اثره اعطاء دور واهمية واسعة للسلطة المحلية وكان من ابرز ما تم منحه لها ، هو اعطاءها سلطة اصدار التشريعات وهذا ما اكد عليه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وبما انه تم منحها هكذا واجب ، لا بد ان يكون هناك غرض رئيسي هو اصدار تشريعات لضمان تقديم الخدمات العامة عبر المرافق العامة ، لذا يكون جوهر هذه التشريعات هو الجانب الاداري والتنظيمي وليس الشأن السياسي. كما اوجد رقابة متعددة الجوانب من حيث امتداد رقابة مجلس النواب والقضاء الإداري والقضاء العادي على اعمال مجلس المحافظة. وذلك لضمان عدم انحراف المجالس المحلية.

هدف البحث

يهدف البحث إلى إبراز الدور التشريعي للإدارة المحلية في مجال ادارة الدولة بشكل أفضل لقربها واقعياً من المتغيرات المحلية التي تحتاج إلى تحديث المنظومة التشريعية.

اهمية البحث

ايضاح الية عمل السلطة المحلية بإصدار التشريعات من حيث الاساس القانوني لها الى جانب ابراز الاستقلالية المالية التي تتمتع بها المجالس المحلية بإصدار هكذا تشريعات ذات صبغة مالية وإدارية.

اشكالية البحث

ان البحث يدور حول عدة اشكالية تتمثل: ما هو المسوغ القانوني لمنح هكذا اختصاصات للمجالس المحلية؟ وما هو الاساس القانوني الذي بموجبه تم منح هكذا سلطات للمجالس المحلية؟ ومدى الاستقلالية التي تتمتع بها هذه التشريعات؟

فرضية البحث

ان التشريعات المحلية المختصة في الجانب الإداري التنظيمي والمالي تضاهي قيمة التشريعات الصادرة من مجلس النواب بالسعي لتحقيق المصلحة العامة.

منهجية البحث

تم اتباع المنهج التحليلي عن طريق تحليل النص القانوني التي اكدت على صلاحية السلطة المحلية بإصدار تشريعات ذات طبيعة مالية وإدارية.

هيكلية البحث

تضمن البحث ثلاثة مباحث تناول المبحث الاول المسوغات القانونية للتشريعات المحلية وانقسم إلى مطلبين، الأول تناول الشخصية الاعتبارية على وفق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وبحث الثاني الوفاء بالتمثيل المحلي النيابي. أما المبحث الثاني فتناول موضوع التشريع المحلي وتضمن مطلبين، الأول بحث التشريعات العادية ودرس الثاني التشريعات الفرعية (المستقلة). أما المبحث الثالث فتناول خصوصية التشريع المالي المحلي وتضمن مطلبين بحث المطلب الأول فكرة الاستقلالية المالية للإدارة المحلية فيما تناول المطلب الثاني مدى الاستقلالية المالية في التشريع المحلي وانتهى البحث بخاتمة تضمنت أهم الاستنتاجات.

المبحث الاول

المسوغات القانونية للتشريعات المحلية

تعد السلطة المحلية هي الاساس في إدارة الشأن الداخلي للحكومات من خلال التنظيم الإداري والمالي، ومن خلال النقلة في نظام الحكم وطبيعة تحول الدولة من بسيطة الى اتحادية (فيدرالية) من نوع خاص، ويرجع هذا التحول الى عدة مسوغات سوأ كانت ذات اقتصادية او إدارية او سياسية، ترسيخًا لاستقلالية كل محافظة عن الاخرى. علمًا ان وجود التنظيم الاداري من الاساسيات التي تفرضها طبيعة أي حكومة الا ان الاختلاف يكون حسب تنظيمها المركزي او اللامركزي[١]. وبالرجوع الى أصل هذه المسوغات نجدها تتمثل في روح الدستور وتكون استنادًا الى اللامركزية الإدارية،

وعليه للإحاطة بذلك سنقسم المبحث الى مطلبين نتناول في الاول الشخصية الاعتبارية وفق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، والثاني في الوفاء بالتمثيل المحلي النيابي وذلك كالاتي:

المطلب الاول

الشخصية الاعتبارية وفق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

ان الشخصية الاعتبارية هي الميزة الرئيسية لقيام الدولة بوظائفها، ومهما كانت وظيفة ممارسة السلطة سوأ كانت هيئة مركزية واحدة ام متعددة لابد من وجود شخصية اعتبارية (معنوية)، وعليه سنتطرق لفكرة الشخصية الاعتبارية وموقف الدستور العراقي منها وذلك كالاتي:

Regional Studies Journal, Vol.18, No.62, October 2024 (191-216)
Print ISSN: 1813-4610 Online ISSN: 2664-2948

الفرع الاول

مفهوم الشخصية الاعتبارية

اولًا: فكرة الشخصية الاعتبارية: تعد فكرة الشخصية الاعتبارية من أقدم الافكار القانونية، التي وجدت في تاريخ الفكر البشري. وقد حاول بعض الفقهاء تأصيل التطور التاريخي لفكرة الشخصية الاعتبارية ، تأسيسًا على نظرية الحاجة الاجتماعية التي تتطلب قيام تجمعات سواء من الأفراد أو الأموال تعمل لتحقيق غاية معينة تبلغها لقصور حاجة الإنسان من أن يبلغها منفردا ، وكانت تلك النشأة الاجتماعية سببا في الاعتراف لها قانونا بحياتها المستقل عن الأفراد أو الأموال المكونين لها أو المنتفعين بها وأن ضرورات الحياة الاجتماعية المحتومة التي تفرض الاعتراف بالشخصية لمثل هذه التجمعات قد فرضت نفسها دائما علي القوانين الوضعية منذ ما عرفت الدولة في القديم ووجب الاعتراف لها بداءة بشخصية خاصة مستقلة عن شخصيات الأفراد المكونين لها، لتمكينها من النهوض بتبعاتها من تمثيل نفس الامة على اختلاف حكامها وتعاقب أجيالها، ثم تطور الأمر الي الاعتراف بالشخصية كذلك لبعض جماعات الافراد المستهدفة أو غير المستهدفة لتحصيل الربح ولبعض مجموعات الأموال المرصود مما يجعلها سندا في ترتيب الامور السلم الوظيفي والاختصاص الإداري بين اغلب هيئات وأجهزة الإدارة العامة للدولة، فالشخص المعنوي هو مجموع أشخاص أو مجموع أموال تتكاثف وتتعاون لمدة زمنية محددة لتحقيق هدف وغرض، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية و الفردية لأفراد الجماعة ..ة علي تحقيق المصلحة العامة او النفع العام (سعدة، ٢٠٢٠، ١٦).

كما: أن فكرة الشخصية المعنوية وجدت فريقا من الفقهاء من أكدوا وجودها وضرورتها، وآخرون منهم من رفضها ولم يقبلها، فحسب هؤلاء الفقهاء الذين رفضوها حجتهم في ذلك أنها مفهوم ميتافيزيقي لا وجود له بل يعترفون لها فقط للشخص الطبيعي

وهو ما يمكن القبول به دون غيره وفي هذا الصدد ظهرت نظريات فيها من يؤيد ومن ينكر وجودها (براهيمي وبراهيمي، ٢٠١٨، ٣٠).

ثانيًا: تعريف الشخصية الاعتبارية: تعد الشخصية المعنوية سندا لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة للدولة، فالشخص المعنوي هو مجموع أشخاص أو مجموع أموال تتكاثف وتتعاون لمدة زمنية محددة لتحقيق هدف وغرض، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد الجماعة (براهيمي وبراهيمي، ٢٠١٨، ٢٩).

كما ان منح الاستقلالية من خلال الشخصية الاعتبارية للمجالس المحلية، على ان لا يكون استقلال الهيئات الادارية المحلية عن الحكومة المركزية استقلالا كليا ومطلقا، بل مقيدا بالنطاق الذي يرسمه القانون من ناحية، وان تمارس تلك الهيئات المحلية ما قدر لها من اختصاصات تحت رقابة واشراف الحكومة المركزية من ناحية اخرى. ولكن يتحتم على الادارة المركزية ان لا تتعدى حدود هذه الرقابة المقررة في القانون وذلك صيانة لاستقلال الهيئات اللامركزية (بدير وآخرون، د.ت، ١٢٦).

الفرع الثاني

موقف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥من الشخصية الاعتبارية

نجد منذ سقوط النظام السابق في (٩/٤ / ٢٠٠٣) شهد العراق تحولاً جوهرياً في نظامه الإداري، فقد أصبحت المحافظات تتمتع بشخصية معنوية (اعتبارية) حقيقية، وتدار من هيئات مجالس المحافظات مستقلة تماماً عن الحكومة المركزية وكذلك الحال بالنسبة للأقضية والنواحي (الجبوري، ٢٠١٢، ١٢٦). وان اصطلاح الأشخاص الاعتبارية يعني صراحة أنها تكتسب الشخصية القانونية حكمًا، أي **بنص القانون** الذي اعتبرها كذلك وفي نفس الوقت تعني ضمنًا أنها ليست أشخاصا طبيعية وإنما يمنحها الشرع الصفة القانونية

الاعتبارية أو المعنوية لكي تمارس حقوقا وتلتزم بواجبات من أجل تحقيق أغراض وأهداف معينة مشروعة (براهيمي وبراهيمي، ٢٠١٨، ٣٠).

وقد صدر أول تشريع لتنظيم السلطات الحكومية المحلية بعد الاحتلال بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٧١) في (٦) نيسان / ٢٠٠٤) وقد بين القسم الأول منه غرض التشريع وهو تطبيق مبدأ اللامركزية لتحسين إيصال الخدمات العامة إلى الشعب العراقي) (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ٢٠٠٤).

وبعدها جاء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الذي أكد بشكل واضح على تأسيس خط عدم التركيز الإداري (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة (١٢٢)).

المطلب الثاني

الوفاء بالتمثيل المحلي النيابي

ومن المسوغات القانونية التي تؤكد على منح سلطات إدارية ومالية للمجلس المحلي هو موضوع التمثيل النيابي، حيث وجدت عدة قوانين نظمت هذه العملية وكيفية الانتخابات، ونحن تناولنا التشريع الخاص بها والنافذ في دراستنا، وتشريعات اخرى استعنا بها للغرض ذاته، واخرها قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ التعديل الثالث لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢لسنة ٢٠١٨. إذا تضمنت هذه القوانين، كيفية التمثيل المحلي النيابي، **وسنتطرق لذلك كالاتي:**

الفرع الاول

مفهوم الوفاء بالتمثيل المحلي النيابي

يتجسد ذلك في أسلوب الانتخاب ويراد به (الاداة الوحيدة للشرعية الديمقراطية، إذ يقوم المواطنون باختبار من يباشرون مظاهر السيادة نيابة عنهم ولمدة محددة) (حنون، ٢٠١٥، ١٠٥). ويكون ذلك من خلال قيام القاطنين في الوحدات المحلية بالعملية

الانتخابية للمجالس المحلية، لأداء المهام الخدمية وعناصر الضبط والرقابة بالنيابة عمن يمثلهم، ولقد حظيت هذه الطريقة بإيجابية من قبل معظم الفقه القانوني لكونه الأقرب واقعية في تطبيق استقلال المجلس المحلي، ويوجد عدة دول اخذت بنفس النهج هي: دولة الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وفرنسا والمغرب والجزائر وجمهورية مصر وجمهورية العراق (صعصعة وآخرون، ٢٠١٥، ٦٢).

ومن مسوغات في اتباع نظام التمثيل المحلي النيابي هو:

١- يؤكد التمثيل المحلي سواء اكان نيابيا او عن طيق الانتخاب على المجال السياسي والديمقراطية في الإدارة اعلاه.

٢- الوصول الى تمثيل محلي نيابي ينتج عنه ولاء أعضاء المجالس المحلية إلى مواطنيهم وليس إلى الجانب المركزي.

٣- - محصلة هذا الاتجاه تؤدي إلى تمكين ساكني الوحدات الإدارية من السيطرة عن طريق اختيار أعضاء المجالس المحلية.

٤- يؤدي تمثيل المحلي النيابي إلى اختيار ممثلين عن الوحدات الإدارية من أبنائها، الذين هم أكثر فهما ودراية في حصر الاحتياجات والعراقيل المتجددة فضلا عن الجانب الأمني وفقا للترتيب الأولوية من قبل السكان.

٥- من خلال هذا الاتجاه من الممكن انشاء بنك للمعلومات الاستشارية عن طريق الكفاءات العلمية مما يصب في فائدة المجلس بشكل كبير (صعصعة وآخرون، ٢٠١٥، ٦٣).

وفي العراق نجد ان قانون مجالس المحافظات والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، في المادة (٣) قد نص على نسب تمثيل نيابي وعدد المقاعد في المجلس المحلي (قانون مجالس المحافظات والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)، ٢٠٠٨، المادة (٣))، كما انه حدد المدة بأربع سنوات كمجلس النواب تمامًا وذلك ما جاء في المادة (٤) من القانون المذكور (قانون مجالس المحافظات والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)، ٢٠٠٨، المادة (٤)).

الفرع الثاني

الآلية التشريعية للوفاء بالتمثيل المحلي النيابي

جاء تعديل هذا القانون بعد توقف العمل بمجالس المحافظات لعدة سنوات[٢] جرى العمل بها على وجود المجالس المحلية ووجود التمثيل المحلي النيابي لها [٣].

حيث نص في المادة (٩/ ثانيًا) منه (يتكون مجلس المحافظة من (١٢) أثني عشر مقعداً، يضاف إليها مقعد واحد لكل (٢٠٠,٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد على (١,٠٠٠,٠٠٠) من خلال الاحصاء الخاص بوزارة التخطيط لعام ٢٠١٩ وكما مبين في الجدول رقم (٢) الملحق بالقانون، وتم ذكر انواع المكونات التي تخصص لها المقاعد ومنها المسيحي والصابئة المندائيين والايزيديين والكرد الفيليين لانتخابات مجالس المحافظات ويكون الترشيح فرديا ضمن الدائرة الانتخابية ويعد الفائز الحاصل على اعلى الأصوات (قانون رقم (٤)، ٢٠٢٣).

واستنادًا الى هذه المادة تم العمل بنسب التمثيل النيابي المحلي في الانتخابات التي تم اجراها في ١٨من كانون الاول سنة ٢٠٢٣.

كما انه تم اتباع نظام انتخابي قائم على طريقة سانت ليغو، والذي بموجبها، الحصول على المقاعد الأولى يستلزم الوصول الى عدد كبير من الأصوات، بينما الحصول على المقاعد الأخيرة من خلال الحصول على أصوات أقل بكثير عما حصل عليها الفائز بالمقعد الأول. بذلك يؤدي تطبيق طريقة سانت ليغو بالأسلوب العراقي الى تعددية حزبية واسعة النطاق، لها تأثيرها السلبي على عمل المجالس النيابية وفاعلية أدائها، ويتفاقم هذا الأمر عندما لا نضع نسبة محددة تكون معيارا قانونيا لاستبعاد الكيانات التي لم تحصل عليها من التنافس على مقاعد الدائرة، وهو الأمر الذي لم ينظمه المشرع العراقي (صعصعة وآخرون، ٢٠١٥، ٨٠).

المبحث الثاني

مدلول التشريع المحلي

يرتبط العمل التشريعي بكيفية وشرعية عمل السلطات داخل الدولة، فالتشريع هو الذي يمنح الرخصة لقيام الحكومة بأعمالها[٤]. ومن المعروف ان الاساس في اعداد هذا التشريع هو السلطة التشريعية داخل هرم الدولة، الا الامر طرأ عليه عدة متغيرات بعد سنة ٢٠٠٣، ومن هذه المتغيرات هو وجود تلك الادارات وان العراق دولة تغير وضعها بعد التاريخ اعلاه، ومن الواضح ان للدولة الاتحادية عدة مستويات للتشريع ومن ضمنها منح السلطة المحلية صلاحية العمل التشريعي، وللإحاطة بذلك سنتطرق للأساس القانوني لموضوع التشريع المحلي كمطلب اول ومن ثم الى جانب موقف القضاء من هذا التشريع كمطلب ثاني وكما يلي:

المطلب الاول

الاساس التشريعي لموضوع التشريع المحلي

ان العملية التشريعية في العراق لها مستويات متعددة من التشريع، منها على مستوى الاتحاد، والآخر على مستوى الأقاليم مثل الوضع في اقليم كردستان، وأيضا على مستوى المحافظة غير المنتظمة في إقليم، إذ يشرع مجلس المحافظة قوانين بصفته أعلى سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة لذا تختلف طبيعة القاعدة القانونية حسب ما خصصت له، وللإحاطة بذلك سيتم تقسيم المطلب الى فرعين يختص الاول في التشريع العادي، والثاني في التشريع الفرعي المستقل وكما يلي:

الفرع الاول

الاساس الدستوري للسلطة المحلية بإصدار التشريعات

اكد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على منح اختصاصات متعددة لمجلس المحافظة ، اذا تحدثت المادة (١٢١) بفقراتها الخمسة حول السلطات الممنوحة للإدارة بموجب الدستور اذ تمارس تلك الصلاحيات على المستوى التشريعي والتنفيذي والقضائي

Regional Studies Journal, Vol.18, No.62, October 2024 (191-216)
Print ISSN: 1813-4610 Online ISSN: 2664-2948

بما ضمنته لها المادة اعلاه فضلا عن التعديلات او التناقضات والتعارضات التي اذا دعت لها الحاجة الموضوعية طبقتها الادارة ، كما شرحت المادة اعلاه الجانب الخاص بالإيراد المتحقق والية الانفاق حسب الكثافة السكانية ، كما اوجبت المادة نفسها فتح تعاون مشترك بين الملحقيات الثقافية والتجارية والجوانب الثقافية والاجتماعية التي تفرزها طبيعة الحياة لدى مجتمعات تلك الدول والادارات ، فضلا عن التنظيم الذي جاءت به المادة اعلاه للجانب الامني والشرطوي حيث اوضحت رعايتها هذه لعظم واهمية ذلك الموضوع الذي بتحققه تستقر كافة الجوانب الاخرى وتنتظم طبيعة سير الحياة فيها بمجمل مفاصلها (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة (١٢١)). كما أكد الدستور العراقي على طبيعة الصلاحيات الممنوحة للإدارة لمباشرتها لأعمالها ضمن نفس المضمون للمادة اعلاه التي اعطت شرحنا مفصلا عن التكوين والمنح والممارسة للصلاحيات (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة (١٢١)).

الفرع الثاني

الاساس القانوني للسلطة المحلية بإصدار التشريعات

ان ممارسة الادارة لنشاطها لا بد ان يكون له اساس يجعل من عملها ضمن إطار المشروعية، اذ يصدر عن مجلس المحافظة تشريعات فرعية ولا يعلو على التشريع الصادر من مجلس النواب في الشؤون الإدارية والإقليمية، لذا فإن التشريع الفرعي لا يرتقي الى مستوى التشريعات الاتحادية او الاقليمية داخل الاقليم، وعليه هنالك اساس قانوني اجاز لهذه المجالس العمل التشريعي سيتم التطرق لها وفق ما يلي:

اولاً : الطبيعة القوانين لما يصدر من المجلس: ان نوع التشريعات الذي خول القانون للمجالس المحلية إصدارها ، قد حددتها المادة (٢) من قانون المحافظات بانها التشريعات الخاصة بالتنظيم الإداري والمالي ، ويرى البعض اننا اذا نظرنا الى صلب عمل الادارة الناجحة التي تعمل على تأسيس مرفق عام يكون ديدنه تقديم الخدمات بشكل يقوم على الثبات والاستمرارية والاطراد فإننا بحاجة الى الية تنظيم ذات بعد اداري يتضمن جانب

مالي ما يصدر من تشريع يجب ان تكون تنظيمية بالجانبين الإداري والمالي ، وهذا يوصلنا الى ان طبيعة تلك القوانين خارج الاطار اعلاه ليس لها علاقة بالجانب الجنائي او المدني او التجريم العقابي مما يمتنع معه على المجلس اصدار هكذا قوانين (عبدالحمزة، ٢٠١٩، ٦٨٤).

يتضح جليًا من النص اعلاه، على ايضاح استقلالية مجلس المحافظة وعدم خضوعه لأي جهة اخرى داخل المحافظة..

وبذلك فان اختصاصات المجالس المحلية استنادًا الى المادة (٧) في قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم متعددة ومتنوعة في رسم كيفية التشريعات وانواعها والية نشرها الى جانب ذلك توضح مدى الاستقلالية في العمل التشريعي. لذا جاءت المادة بفقرات متنوعة(٥).

ثانيًا: كيفية التصويت في المجلس : ان من صلاحيات المجلس هو ان يتم اتخاذ القرار في مجالس المحافظات بالأغلبية البسيطة إذا لم ينص خلاف ذلك وفق ما جاء في المادة ١٩ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لعام ٢٠٠٨ ، ويحل مجلس المحافظة المجالس المحلية باستخدام بناءا على ما حدده النص عن طريق طلب الثلثين أعضاء المجلس في وضع الاخلال الجسيم بالمهام ، كما يحق للمجلس حل المجالس المحلية بناء على طلب من القائم مقام بالنسبة المجلس القضاء او ثلث الأعضاء للمجلس المحلي ، ويحق للمجلس المنحل ان يعترض امام المحكمة الاتحادية العليا خلال ١٥ يوم من تاريخ صدور الحل وتبت المحكمة خلال ٣٠ يوم تاريخ تسجيل الاعتراض ، ويعتبر المجلس منحل من قبل القائم مقام في حال بتت المحكمة بالأمر قانونا ، وبالمقابل تكون الدعوة للانتخابات الجديدة لمجلس القضاء من قبل القائم مقام وانتخابات مجلس الناحية من قبل مدير الناحية وفق ما ورد في المادة ٢١ الفقرة الثالثة من قانون مجالس المحافظات لسنة ٢٠٠٨ (المجالس المحلية في العراق، ٢٠٢٠).

المطلب الثاني

موقف القضاء من التشريع المحلي

قد أثار الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات جدلا واسعا في وسط القضاء العراقي فيما إذا كانت لها الحق في سن القوانين بجانبيها المالي والإداري وانقسم في ذلك الى اتجاهين بين مؤيد ومعارض، وللإحاطة بذلك سنقسم المطلب على فرعين يختص الاول في الاتجاه المؤيد والثاني في الاتجاه المعرض **وكما يلي:**

الفرع الاول

الاتجاه القضائي المؤيد لفكرة التشريع المحلي

يرى هذا الاتجاه إن مجالس المحافظات تتمتع بسلطة إصدار التشريعات، وما يؤيد ذلك نص المادة: (أولا) من قانون المحافظات النافذ بان مجلس المحافظة هو (أعلى سلطة تشريعية ورقابية ...) (قانون مجالس المحافظات والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)، ٢٠٠٨). فهذه المادة جاءت صريحة في حق مجالس المحافظات في إصدار القوانين المحلية بما لا يتنافى مع القواعد الدستورية والتشريعات وان لا تتجاوز صلاحياتها الإقليمية والسياسية.

كما أيدت المحكمة الاتحادية العليا هذا الاتجاه في الكثير من أحكامها فقد جاء في أحد قراراتها: (إن المادة /١٢١ ثانيا من الدستور نصت على منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ...) (قرار المحكمة الاتحادية، ٢٠٠٨، رقم (١٦)).

وهنا إذا سلمنا بصحة هذا الاتجاه الذي يعطي للمجلس الحق في اصدار القانون، فان التشريع أي قانون يمر بعدة مراحل، وهي: الاقتراح، المناقشة، الإقرار، التصديق، والنشر. فهل يمر التشريع المحلي بهذه المراحل؛ ومن هي الجهة التي لها الحق في اقتراح القانون؛ وكيف يتم مناقشة مواده وإقراره؛ ومن هي الجهة التي تتولى التصديق عليه بعد

إقراره ومن ثم نشره؛ فالواقع إن نصوص قانون المحافظات النافذ قصرت عملية التشريع في المرحلة الاولية للإصدار والنشر، ولم يوضح الالية (الصالح، ٢٠٢٣، ٢٣٤).

الفرع الثاني

الاتجاه المعارض لفكرة التشريع المحلي

يرى هذا الاتجاه بعدم تمتع مجالس المحافظات بأي اختصاص تشريعي، وإنما له صلاحيات إدارية ومالية فقط، وقد أيد هذا الاتجاه مجلس شورى الدولة وذلك في رأيه الذي جاء فيه:

١- حدد الدستور الأحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها وإصدارها وان القوانين لا تصدر إلا استنادا لنص دستوري.

٢ – إن المادة ١٢١ / أولا من الدستور خولت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإصدار القوانين وفقا لأحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في إقليم هذه الصلاحية ولم يرد فيه إشارة بان تصدر قوانين. ٣- إن القانون لا يكون سنده في الإصدار قانون آخر ولم يسبق إن صدر قانون استنادا لنص في قانون آخر. واكد بعدم تمتع مجالس المحافظات بأي اختصاص تشريعي، ونستدل بذلك أيضا بما ورد مادة سبعة التي جاءت لتقيد إصدار التشريعات المحلية بالشؤون الإدارية والمالية، وكما هو معروف إن مصطلح التشريعات يمكن إن يطلق على القرارات الإدارية التنظيمية التي لا تختلف عن القانون إلا من حيث جهة الإصدار [٦].

كما أن القانون لما ذكر بان له اصدار تشريعات كان يلحقها بفقرة (بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية) والمعروف إن نظام اللامركزية الإدارية لا يمنح المجالس المحلية اختصاصات تشريعية. كما إن المادة (٧/ ثاني عشر) من القانون أشارت بان يقوم المجلس بوضع موقع خاص لنشر القرارات الإدارية وغيرها، كما إن النص الخاص بم31)) الفقرة ٢ من نفس القانون نصت على إن المحافظ ينفذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة ومما تقدم نعتقد إن نص المادة (٢/ أولا) من قانون المحافظات النافذ يتناقض مع مبدأ اللامركزية الإدارية الذي تعمل بموجبه مجالس المحافظات والمنصوص عليه في الدستور [٧].

المبحث الثالث

خصوصية التشريع المالي المحلي

ان للتشريع المالي ذاتية متميزة عن غيرها من التصرفات او التشريعات الصادرة عن المجالس المحلية، وذلك لأهمية الجمبة المالية في العمل الاداري والانفاق الحكومي، وعليه للإحاطة بذلك سيتم تقسيم المبحث على مطلبين، يختص المطلب الاول فكرة الاستقلالية للجانب المالي للإدارة، والمطلب الثاني مدى الاستقلال المالي في التشريع المالي، وكما يلي:

المطلب الاول

فكرة الاستقلال المالي للإدارة المحلية

اكدت اغلب القوانين حول استقلال الادارة في إدارة شؤونها ذا الجانب المالي وهذا ما تم تأكيده من عدة نصوص ذات طابع دستوري وقانوني، كما أكد على ذلك قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذلك وكذلك قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، وعليه بغية الاحاطة بما ذكر سنقسم المطلب على فرعين وفق الاتي:

الفرع الاول

مفهوم الاستقلالية المالية في تشريعات المجالس المحلية

يستعمل مصطلح الاستقلالية المالية: للتعبير عن سيادة الدولة، والاستقلالية المالية في مفهومها العام تتمثل: في حرية تسيير وتخصيص الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف المؤسسات او الادارات وهناك من يراها حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية (عثماني، ٢٠٢١، ١٩).

ولتحقيق الاستقلالية المالية يجب توافر عدة امور وهي:

١- قدرة الادارة المحلية على اتخاذ القرارات ذات الجانب المالي والتي تكون ذات محل تأثير وتغيير.

٢- تنظيم الادارة للموازنة بمعنى أنه لا يمكن للإدارة إنفاق أكثر مما هو مقرر في الميزانية أي تكون النفقات وفقا لما هو مقرر في الميزانية المصادق عليها.

٣- لها الحرية بتسيير الممتلكات وهو ما يعرف بالتسيير المادي للممتلكات، أين تكون المؤسسة فيها تتمتع بالحرية في تسييرها.

٤- استقلالية الميزانية بمعنى أن الادارة لها كامل الحرية في تقدير نفقاتها وإيراداتها وتقسيمها حسب احتياجاتها احتراما لمبدأ التخصيص الميزانية (عثماني، ٢٠٢١، ٢٠).

تنبع فكرة الاستقلالية المالية من طبيعة عمل الإدارة المحلية (اللامركزية)، وان هذه الفكرة تعكس فلسفة وايدلوجية نظام الحكم في الدولة وذلك لغرض الوصول الى الاهداف ذات الاثر السياسي والاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة الى الهدف المالي وذلك خدمة لأبناء المحافظة، ومن ناحية اخرى يحظى الجانب المالي والوحدات الادارية بأهمية بالغة في ميدان العلوم الادارية اذ يعد مقياس للتعرف على مدى نجاح او اخفاق الادارة من خلال أساسها المالي لذلك اتجهت معظم الدول الى التوسع في تقسيم الاختصاص المالي للمجالس (الحيالي والدوري، ٢٠١٦، ١٥).

الفرع الثاني

فكرة الاستقلالية المالية للإدارة المحلية في التشريعات القانونية العامة

ان اعطاء الاستقلال المالي للمجلس يجد مصدره الاساسي في النصوص بصورها سوآ كان نص دستوري او قانوني، وبما انه نظم بموجب القانون، فمن الطبيعي ان تكون هذه الصلاحيات بموجب القانون وخاضعة للقانون وعليه سنتطرق للموضوع كالاتي:

اولاً: موقف التشريعات من الاستقلال المالي للابدارة المحلية: يعد الدستور المرجع الاساسي في التنظيم المالي للإدارة التي لا تنتظم بإقليم، إذ اشار الى تخويلها المالي والاداري الكبير وبطابع مستقل، اذ نصت المادة ١٢٢ (ثانيا: – تمنح المحافظات التي لم

تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدا اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون) (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة (١٢٢)). كما أكد الدستور على ان المسائل التي لم تنظم بدستور تكون من اختصاص الاقليم[٨].

كما هنالك عدة نصوص قانونية اكدت على تمتع الادارة بالاستقلال المالي ومنها ما ذكر في قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، اذ نص قانون على تمتع الإدارة المحلية بالاستقلال المالي ، واكدت المادة (٢) على (ثانيا :- تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها او من يخوله) ،كذلك اكدت المادة ٢٢ (لكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستقلال مالي واداري ولها في سبيل ممارسة اعمالها ما يأتي : اولا : استيفاء الضرائب والرسوم والاجور وفقا لأحكام القوانين الاتحادية النافذة . ثانيا: مزاولة الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور. ثالثا: القيام بالأعمال والمهام الموكلة اليها بموجب القوانين بما لا يتعارض مع الدستور) (قانون مجالس المحافظات والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)، ٢٠٠٨). نجد من النص المذكور رغم الاستقلال المالي الا انه ما تقوم به الإدارة المحلية يجب ان يكون وفق الدستور وان لا يتعارض مع احكام القانون، حتى تتسم اعمالها بالمشروعية الإدارية وعدم مخالفة احكام القانون.

ثانياً: القيد الذي يرد على الاستقلال المالي للإدارة المحلية: ان هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل تخضع لرقابة، وهذا ما جاءت به النصوص الدستورية من خلال تنظيم جهة عامة لمراقبة الجانب التخصيصي للواردات والقروض والمنح والمساعدات التي نص عليها الدستور في المادة (١٠٦) (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الاتية:

اولا: – التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ثانيا: – التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ثالثا: – ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفقا للنسب المقررة) (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة (١٠٦)). الا انه لحد الان والمشرع لم يسن قانون للهيئة، وانه لم يبين نوع هذه الرقابة هل هي سابقة على التخصيص ام لاحقة ام رقابة كاشفة، وعلى المشرع ان يحدد معايير موضوعية محددة وواضحة لتقسيم الواردات بدلاً من تركها على الهيئة لأن عمل الهيئة بهذه العمومية يكون عاجز عن تحقيق العدالة.، لذا نجد من الضرورة سن قانون (الهيئة العامة لمراقبة تخصيصات الواردات الاتحادية) يتضمن كافة الجوانب المحيطة بعمل الهيئة.

كما نجد المادة (٤٠) من قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة٢٠١٩، قد اكدت على (ثالثا: يرفع الاقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم تقريرا شهريا الى وزير المالية الاتحادي في شان القروض غير المحسومة واصدار ضمانات القروض الصادرة)(قانون الإدارة المالية رقم (٦)، ٢٠١٩). فنلمس من النص ان للإدارة المحلية سلطات مالية واسعة المدى لكن وفق حدود القانون وليست مطلقة.

المطلب الثاني

مدى الاستقلالية المالية للإدارة المحلية في التشريع المالي

يراد بمدى الاستقلالية المالية للإدارة المحلية بانها الحيز والمجال المسموح به للإدارة للقيام بالتصرفات المالية ويكون ذلك ضمن إطار قانوني محدد، وعليه سنتطرق لهذا الموضوع من خلال الاطلاع على بعض النصوص القانونية التي تبيح للإدارة حرية التصرف وكذلك بعض التطبيقات التي تبين ذلك وكما يلي:

الفرع الاول

الاساس القانوني لصلاحية الإدارة المالي

يتجسد الاساس القانوني في المبدأ أو القاعدة القانونية التي يُعتمد عليها في اتخاذ القرارات ذات الجمة المالية من قبل السلطة المحلية والتي تعطي مجال من الحرية لممارسة هذه الاختصاصات (الشرفاني، ٢٠١٣، ٧١). وهنا نجد عدة تشريعات يتم الاستناد عليها عند القيام بالتصرفات المالية للإدارة المحلية، ومثال ذلك ما ورد في قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وسنتطرق لها كالاتي:

اولاً: قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨: اكد القانون على صلاحية السلطة المحلية (مجلس المحافظة) بإعداد الموازنة من صلاحية قراءة مشروع الموازنة وتعديله واجراء المناقلة قبل ان يرفع الى وزارة المالية ، حيث اكدت المادة (٧/خامسًا / ب) على ان المشاريع القانونية المالية التي تسن يجب ان تقرأ مرتين وفي جلسات منفصلة فضلا عن المصادقة عليها والمناقلة بين ابوابها لا بد من استحصال الموافقة المقررة بموجب المادة اعلاه مع مراعاة الاسس المقرة في الدستور التي وزعت المهام انطلاقا من الفلسفة المحددة وسلسلة المراجع وصولا الى الاصدار(قانون مجالس المحافظات والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)، ٢٠٠٨، المادة (٧) خامساً/ ب).

ثانيًا: قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩: أكد قانون المذكور على صلاحيات مالية ممنوحة لمجالس المحافظات، اذ نصت **المادة (٤٠)** (اولاً: للإقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم بعد موافقة وزير المالية الحصول على قروض محلية واصدار ضمانات بحدود الديون المقررة في القانون الموازنة العامة الاتحادية وحدود الديون المقررة لكل وحدة وفقا للتخصيصات المصادقة عليها من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير المالية الاتحادي). اما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد جاءت لتبين قيام الادارة بتنظيم ما تحتاجه وفق تقديرات اجمالية لموضوع القروض، كما نجد مدى حرية الادارة المحلية في تصرفاتها

ذات الطابع المالي يصل الى اعمالها الادارية من حيث الاحتفاظ بسجل الديون والقروض وهذا ما جاءت به المادة (٤٣) من قانون الإدارة المحلية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ (قانون الإدارة المالية رقم (٦)، ٢٠١٩، المادة (٤٣)).

الفرع الثاني

تطبيقات حول مدى الاستقلال المالي للإدارة المحلية

هنالك عدة تطبيقات تؤكد على مدى استقلالية الإدارة المحلية بإصدار تشريعات ذات صبغة مالية ومن التطبيقات التي نلمسها على الصعيد العملي هو ما قامت بأصدره المجالس حيث اصدرت عدد يخدم ادارتها منها الرسم المحلي في محافظة واسط وما يترتب على جبايته وتحديد اوجه الانفاق الخاصة به (الحيالي والدوري، ٢٠١٦، ١٥).

ومن التطبيقات الاخرى الحديثة هو ما صدر من مجلس المحافظة في ديالى والمتضمن فرض رسوم مقابل بعض الخدمات التي كانت مجانية، من خلال تعميم لائحة من تفاصيل الغرامات المالية، الشهر الجاري، والتي أصدرها مجلس المحافظة قبل سنوات ضمن صلاحياته في بند إيرادات خزينة الدولة الا انها لم تفعل الا الان في ظل وضع اقتصادي سيئ علمًا ان مجلس المحافظة السابق أصدر قانوناً بعنوان (الإيرادات)، تم تحويله الى محافظة ديالى لغرض مفاتحة الوحدات الإدارية والمباشرة بتنفيذه).وانه (عبارة عن رسوم خدمة تؤخذ من المواطنين بموجب وصل رسمي، عندما تنجز معاملة ما، وان إدارة المحافظة هي التي حددت قيمة هذه الرسوم)، وان هذا القرار دخل حيز التنفيذ من يوم ١ كانون الثاني في سنة ٢٠٢٤ويرجع سبب إقرار القانون لأجل تعظيم إيرادات المحافظة وتيسير امورها (الحكومة المحلية في ديالى، ٢٠٢٤).

الخاتمة

من خلال ما تقدم خلصنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وكما يلي:

اولًا: الاستنتاجات:

١- يعد التشريع للمجالس المحلية المرحلة الثالثة من مراحل التشريع، التي وجدت بوجود الدولة الاتحادية وتغير نظام الحكم بعد سنة ٢٠٠٣ وتحوله الى عدم التركيز الإداري، فأصبحت كحلقة وصل بين الحكومة المركزية والمحافظات.

٢- من مسوغات المجالس المحلية في التشريع هو تمتعها بالاستقلال التام ولها شخصية معنوية، فضلاً عن التمثيل النيابي المحلي لأبناء المحافظة.

٣- وجود الاساس القانوني الذي يخول المجالس المحلية سلطة اصدار التشريعات واكد على تشريعات مهمة كالتشريعات المالية والإدارية، كونها الاعرف بهذه الامور والاكثر دراية مقارنة بغيرها.

ثانيًا: التوصيات:

١- نوصي الحكومة بان تشكل هيئة مختصة من اجل قياس إثر التشريعات، وتكون لهذه الهيئة رقابة فاعلة على التشريعات التي تصدرها السلطة المحلية وبالأخص التشريعات ذات الجانب المالي لأهمية هذه التشريعات وتعلقها بالمال العام، لذا من الضروري ان تشكل هيئة مركزية تفحص التشريعات المحلية قبل اصدارها، اي يكون لها دور وقائي في فحص نوعية التشريعات ومعالجتها قبل ان يتم اصدارها. وكذلك لها دور في معالجة التشريعات بعد اصدارها، من حيث قياس إثر تطبيق التشريع بعد نفاده.

٢- نوصي الحكومة بان تكون هنالك رقابة لاحقة بعد اصدار قرارات ذات طابع تنظيمي داخل المحافظة، فبعض هذا القرارات الإدارية تحمل في طياتها التعسف وعدم البصيرة في اتخاذ هكذا قرارات، لذا من الاجدر ان يكون للحكومة دور، في معالجة اي قرار يمس الافراد.

٣- على المشرع ان يعدل نص المادة (٤٠) من قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة٢٠١٩، كون ان هذا النص قد منح الادارة المحلية سلطات مالية واسعة المدى.

الهوامش

(١) عرف العراق منذ العهد العثماني إلى يومنا هذا التنظيم الإداري المكون من محافظات.. والتي كانت تسمى قبل صدور قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) بـ (الألوية)، وكانت المحافظات تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا من أبرز مقومات النظام اللامركزي.. إذ يعني قيام شخص قانوني آخر غير الدولة يمارس الوظيفة الإدارية على جزء من إقليمها، إلا أن بقية المقومات غير متوفرة.. فلم تكن هناك هيئات منتخبة من أبناء المحافظة تتولى تسيير المرافق العامة وممارسة الوظيفة الإدارية فيها، كما أن القرارات المهمة في تسيير وإدارة المرافق العامة في المحافظة كانت تتخذ من الحكومة المركزية (الجبوري، ٢٠١٢، ١٢٦).

(٢) حسم قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١١٨ /اتحادية/ ٢٠١٩ ، جدلا استمر كثيرًا حول عمل مجالس المحافظات والأقضية غير المنتظمة بإقليم ،حيث (قررت الحكم بعدم دستورية المادة ١٤/ أولاً من قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ (قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨) وأن المادة متعلقة باستمرار عمل مجالس المحافظات والاقضية التي قضت المحكمة الحكم بعدم دستوريتها (قرار المحكمة الاتحادية، ٢٠١٩، رقم (١١٨)).

(٣) حيث تصويت مجلس النواب العراقي في أكتوبر (تشرين الأول) عام ٢٠١٩، على إيقاف عمل المجالس نتيجة تصاعد موجة الاحتجاجات الشعبية والمطالبات الواسعة بإلغائها، إضافة إلى استمرارها بالعمل لنحو ست سنوات وكان يفترض أن تنتهي بحلول عام ٢٠١٧. وأجريت آخر انتخابات محلية عام ٢٠١٣، (أوساط، د.ت).

(٤) من المعروف ان هنالك ثلاثة مستويات من التشريعات وهي : ١- المستوى الأول : التشريع الاتحادي الذي يصدر عن السلطات الاتحادية لتنظيم الشؤون الاتحادية وهذه التشريعات منها القديم الذي صدر قبل الدستور ولازال نافذا ومنها التشريعات الحديثة التي صدرت بعد الدستور .٢- المستوى الثاني : التشريعات الإقليمية (في الأقاليم) لتنظيم شؤون ذلك الإقليم ولا يتعدى نفاذ تلك القوانين إلى خارج حدود الأقاليم . ويجب أن لا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية المنظمة للاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .٣- المستوى الثالث : التشريعات المحلية وهي التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات لتنظيم شؤون المحافظة الإدارية والمالية ولا يتعدى نفاذها خارج حدود تلك المحافظة ويجب أن لا تتعارض مع الدستور أو مع القوانين

الاتحادية وكذلك أن لا تتعدى تنظيم شـــؤون المحافظة المالية والادارية (قانون مجالس المحافظات والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)، ٢٠٠٨، المادة (٧) ثالثاً).

(٥) المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ نصت على اختصاصات مجلس المحافظة (اختص مجلس المحافظة بعدة بممارسة عدد من الاختصاصات تتمثل في الاتي: ١-٢ - ٣ - ٤ اصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية. ٥- تدار الأمور المحلية وفق مبدأ اللامركزية بما لا يتعارض مع الدستور.

٦- رسم السياسات العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.

٧- اعداد مشروع الموازنة الخاصة. ٨- المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمجلس.

٩- المناقلة بين أبواب المواد في الموازنة بالتصويت بالأغلبية المطلقة وتراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها لوزارة المالية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية.

١٠- الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء اعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي. ١١-.. ١٢- .. ١٣.. ١٤-...١٥...

١٦- المصادقة على اجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي بالدمج او الاستحداث او التغيير في الأسماء بناء على طلب المحافظ او ثلث الأعضاء.

١٧- اصدار جريدة محلية.١٨ - اختيار شعار للمحافظة. ١٩...

٢٠- رسم السياسات ووضع الخطط الاستراتيجية للتنمية المحلية بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية (قانون مجالس المحافظات والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)، ٢٠٠٨، المادة (٧)).

(٦) حكم مجلس الدولة (مجلس شـورى الدولة سـابقًا) المرقم (٧٢) والصـادر في ٢٠٠٩/١٠/٢٥ (الصالح، ٢٠٢٣، ٢٣٤).

(٧) حكم مجلس الدولة (مجلس شـورى الدولة سـابقًا) المرقم (٧٢) والصـادر في ٢٠٠٩/١٠/٢٥ (الصالح، ٢٠٢٣، ٢٣٤).

(٨) حيث اكدت المادة (١١٥) (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صـلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصـلاحيات الاخرى المشـتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما) (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة (١١٥)).

المصادر:

أوساط. (د.ت). بدون عنوان.

https://aawsat.com/home/article/2951666/حكم.

الجبوري، م. ص. ع. (٢٠١٢). *الوسيط في القانون الإداري Mediator in Administrative Law*. (ط ٢). كلية القانون/ جامعة تكريت.

الحكومة المحلية في ديالى. (٢٠٢٤). بدون عنوان.

https://www.tareeqashaab.com/index.php/sections/people-s-lives/12850-2024-01-08-18-18-20.

الحيالي، ع. غ. م.، والدوري، ظ. م. ف. (٢٠١٦). مدى مشروعية الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم The legitimacy of the financial jurisdiction of the councils of governorates not organized into a region. *مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ٣*.

الشرفاني، إ. م. ص. (٢٠١٣). *رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع The Constitutional Court's oversight of the legislature's discretionary power، أطروحة دكتوراه غير منشورة*. جامعة صلاح الدين.

الصالح، ق. ص. (٢٠٢٣). التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق Legislative Organization of Local Councils in Iraq. *مجلة رسالة الحقوق*، ٥ (٣).

المجالس المحلية في العراق. (٢٠٢٠).

https://uomustansiriyah.edu.iq/media/lectures/11/11_2020_06_17!10_41_06_PM.pdf.

بدير، ع. م.، وآخرون. (د.ت). *مبادئ وأحكام القانون الإداري Principles and provisions of administrative law.* المكتبة القانونية.

براهيمي، س.، و براهيمي، ف. (٢٠١٨). الأساس القانوني للتنظيم الإداري في ظل التشريع الجزائري "الشخصية المعنوية او الاعتبارية The legal basis for administrative organization under Algerian legislation. *مجلة القانون والعلوم السياسية، ٧*.

حنون، ح. (٢٠١٥). *حقوق الانسان Human rights*. مكتبة السنهوري.

دستور جمهورية العراق Constitution of the republic of Iraq (٢٠٠٥).

سعدة، ع. ط. ف. (٢٠٢٠). *فكرة الشخصية الاعتبارية في مصر الفرعونية The idea of*

legal personality in Pharaonic Egypt. جامعة المنوفية ، كلية الحقوق – الدراسات العليا والبحوث.

صعصعة، إ.، وآخرون. (٢٠١٥). تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) .Formation of Local Councils in Iraqi Law (A Comparative Study)

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ٧ (٢).

عبدالحمزة، م. ر. (٢٠١٩). قراءة تحليلية في النظام القانوني لتشكيل مجلس المحافظة والمجالس المحلية وفقًا لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل An analytical reading of the legal system for the formation of provincial and local councils in accordance with t. *مجلة كلية التربية*، ١ (٣٧).

عثماني، أ. (٢٠٢١). الاستقلالية الإدارية والمالية واثرها على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني Administrative and financial autonomy and its impact on the management of public institutions of a scientific, cultural and professional nature. *مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية*، ٥ (٢).

قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ The Transitional State Administration Act of 2004. (٢٠٠٤).

قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ Financial Management Law No. 6 of 2019. (٢٠١٩).

قانون رقم (٤) Law N0.(4). التعديل الثالث لقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ (٢٠٢٣).

قانون مجالس المحافظات والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ The Governorates councils & Non-Regional Governorates Law No. 21 of 2008. (٢٠٠٨).

قرار المحكمة الاتحادية Federal Supreme Court Decision (٢٠٠٨).

https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php .

قرار المحكمة الاتحادية Federal Supreme Court Decision. (٢٠١٩).

https://www.iraqfsc.iq/news.5063/ .