DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296 ISSN : 2072-6317(P) - 2572-5440(O)

جامعة المثنى / كلية التربية للعلوم الانسانية
مجلة اوروك للعلوم الانسانية
موقع المجلة : www.muthuruk.mu.edu.iq

رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

عبد الحسين محمد علاج الظالمي *

محمد تقي طبرسا

جامعة الاديان والمذاهب / كلية القانون

معلومات المقالة

تاريخ المقالة :

تاريخ الاستلام: 2023/6/08
تاريخ التعديل : 2023/6/22
قبـول النشـر: 2023/6/25
متوفر على النت: 2024/3/27

الكلمات المفتاحية :

رقابة ، محكمة، مجلس، تشريع، صلاحية

الملخص

يعد التشريع ضرورة حياتية مهمة جدا في حياة الشعوب حيث يعد من ابرز صفات او مميزات الدولة القانونية وبقدر اهمية التشريع بكل انواعه وخصوصا القانون الاساسي للدولة تكون اهمية الرقابة على هذه التشريعات وضمان اداء هذه التشريعات الغاية المتوخاة منها وهذا ما حاولنا تناولنه بالبحث والتحليل في هذا البحث تحت عنوان رقابة المحكمة الاتحادية العليا على الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات باعتبار ان مجالس المحافظات تعد ركن من اركان الحكومات المحلية .

بينا من خلال البحث نوع النظام الاداري في العراق بعد عام 2003 والتحول الذي طرئ على هذا النظام حيث تحول من نظام مركزي الى نظام لامركزي وتوصلنا الى ضرورة تشكيل الحكومات المحلية على ضوء ما جاء في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وكذلك ما نص علية دستور عام 2005 حيث تتشكل الحكومات المحلية في المحافظات التي لم تنتظم في اقليم من سلطة تنفيذية تشمل المحافظ الذي هو اعلى سلطة تنفيذية في المحافظة ونواب للمحافظ وادارات وحكومات محلية تنفيذية على مستوى الاقضية والنواحي ومن سلطة تشريعية رقابية تشمل مجالس المحافظات والمجالس المحلية في الاقضية والنواحي ، ولكل هذه السلطات صلاحيات حيث ورد في الدستور العراقي وقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية نصوص من ضمنها صلاحيات مجلس المحافظة والتي تشمل صلاحية التشريع ضمن قيود معينه فرضها الدستور وكذلك صلاحية رقابية وجدنا انها ضرورية لمراقبة السلطات التنفيذية في المحافظة لسلامة الاداء وقد اثبتنا وجود الصلاحية التشريعية لمجالس المحافظات وامام هذه الصلاحية لابد من وجود جهة رقابية تضمن سلامة هذه التشريعات من العيوب .

©جميع الحقوق محفوظة لدى جامعة المثنى 2024

المقدمـة:

1: بيان الموضوع :

تشكل الحكومات المحلية ركنا اساسيا في النظام الاداري الجديد بعد عملية التغير عام 2003 وبعد بعد اعتماد النظام اللامركزي الاداري وفق ما جاء في قانون ادارة الدولة لسلطة الائتلاف الموقتة رقم 4 لسنة 2004 حيث اشار الى شكل وهيكلية واختصاصات الحكومات المحلية ومنها مجالس المحافظات وقد اكد ذلك الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة 122 اولا وثانيا وقانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2008 حيث اصبحت المجالس المحافظات ركنا مهما في عمل الحكومات المحلية لكونها تشكل السلطة التشريعية والرقابة في الحكومات

*الناشر الرئيسي : E-mail : Abdulhssen1958@gmail.com

المحلية ولكون واحد من اهم اختصاصاتها هو التشريع اذا لابد من وجود جهة رقابية تتعامل مع هذه التشريعات التي يمكن ان تتعرض للطعن نتيجة عدم مراعات الاجراءات التشريعية المطلوبة شكلا وموضوعا وذلك يتطلب وجود جهة رقابية تخضع هذه التشريعات للرقابة لذلك سوف نبحث تشكيل هذه المجالس وهل تمتلك حق التشريع ؟ وماهي حدود هذا التشريع وما هي الجهة التي تكون من صلاحياتها مراقبة هذا التشريع ولفرض الوصول الى نتائج لهذا البحث لابد من ان نستعرض تشكيل المحكمة الاتحادية باعتبارها هي صاحبة الاختصاص في الرقابة على التشريعات الاتحادية فهل تشمل هذه الصلاحية التشريعات المحلية وخصوصا تشريعات مجالس المحافظات ؟ لذلك سوف نبحث موضوع رقابة المحكمة الاتحادية على تشريعات مجالس المحافظات ونبين اهمية هذه الرقابة . لهذه الاسباب تم اختيار الموضوع تحت عنوان رقابة المحكمة الاتحادية على تشريعات مجالس المحافظات لا أهمية الموضوع وقلت البحوث التي تناولت هذا الموضوع .حيث ان اغلب البحوث والدراسات ركزت على رقابة المحكمة على القوانين والتشريعات الاتحادية . سوف نبحث الموضوع بمبحثين ولكل مبحث مطلبين وسنفصل ذلك في خطة البحث .

2:. اهمية البحث :

تأتي اهمية البحث من اهمية دور المجالس في المحافظات وخصوصا الدور التشريعي وكذلك من اهمية الرقابة على هذا الدور الذي كثر الاشكال والجدل بصدده لذلك نحتاج الى بيان الموضوع وتوضيح بعض الاشكالات التي تحيط بموضوع دور المجالس التشريعي ورقابة المحكمة الاتحادية على هذا الدور .لكون اغلب الدراسات التي تطرقت الى موضوع الرقابة القضائية تناولت الموضوع فقط بمستوى التشريعات الاتحادية وعلى مستوى القوانين واللوائح دون التطرق الى الرقابة على السلطات المحلية وخصوصا بالنسبة لرقابة المحكمة الاتحادية على التشريعات المحلية بسبب الاختلاف على صلاحيات التشريع للمجالس من عدمها .

3 : مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في ما يثار من جدل حول صلاحيات المجالس في التشريع وما نوع هذه التشريعات ومحدداتها ؟ وهل تخضع للرقابة من جهة مختصة ؟ وبالتالي ماهي حدود صلاحية المحكمة الاتحادية في الرقابة على التشريعات المحلية وماهي اليات هذه الرقابة .

4: فرضية البحث : تكمن فرضية البحث بالإجابة على سؤال البحث الرئيسي وهو ما هو شكل الرقابة والياتها التي تمارسها المحكمة الاتحادية على تشريعات مجالس المحافظات ؟ وللأهمية الحكومات المحلية في النظام اللامركزي الاداري ودور سلطة مجلس المحافظة في هذه الادارة لذلك يجب ان يكون له دورا تشريعيا ضمن الحدود والاطر التي حددها الدستور وهذه الصلاحية حتى تمارس بشكلها السليم لابد من وجود جهة رقابية تراقب ما يصدر من هذه المجالس من تشريعات .

5 منهجية البحث :

اعتمدنا في هذا البحث لبحث موضوع رقابة المحكمة الاتحادية على الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي معتمدين على النصوص الدستورية والقوانين والانظمة الداخلية والقرارات التي اصدرتها المحكمة الاتحادية على مستوى الاقليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم لبيان خضوع التشريعات المحلية لرقابة المحكمة الاتحادية العليا في العراق على التشريعات المحلية .

6 هيكلية البحث:

سوف نقوم بدراسة موضوع رقابة المحكمة الاتحادية على الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات من خلال تقسيم البحث الى مبحثين ولكل مبحث مطلبين نخصص المبحث الاول للدور التشريعي لمجالس المحافظات في المطلب الاول وفي المطلب الثاني نبحث فيه اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا فيما

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

نخصص المبحث الثاني في المطلب الاول الطبيعة القانونية لتشريعات مجالس المحافظات وفي المطلب الثاني نتكلم فيه عن رقابة المحكمة الاتحادية على التشريع واجراءاته واهم القرارات التي تعرضت لها المحكمة بهذا الصدد وخاتمة تتضمن الاستنتاجات والتوصيات وقائمة بالمراجع .

المبحث الاول

الدور التشريعي للمجالس المحافظات والاختصاصات الرقابية للمحكمة الاتحادية

النظام الاداري يحتاج الى مؤسسات فاعلة حتى تتمكن من تطبيقه وانجاز المهام الموكلة اليها من خلال التطبيق لذلك تحتاج الادارة المحلية الى سلطات قادرة على تنفيذ مهامها ونجاح الخطط الحكومية لتلبية حاجات المواطنين وخصوصا ما يتعلق بالخدمات والامن والصحة والتربية في زمن تطورت فيه انظمة الحكم واصبحت مشاركة الشعوب في تقرير مصيرها هدف يقصده كل القادة والانظمة السياسية وخصوصا الانظمة الديمقراطية ، وعلى ضوء فلسفة انظمة الحكم تغيرت الانظمة الادارية تبعا لذلك وانقسمت بين نظامين نظام اداري مركزي ونظام اداري اللامركزي ، و العراق واحد من هذه الدول التي طبق فيها النوعين من انواع الادارة حيث طبق العراق قبل عام 2004 نظاما اداريا مركزيا على ضوء النظام السياسي في البلد فيما تغير الوضع ما بعد 2004 الى نظام الا مركزي على ضوء النظام السياسي الجديد وهو النظام (جمهوري ، نيابي ، (برلماني) ، ديمقراطي ، اتحادي) وتبعا لذلك تغير النظام الاداري في البلد من النظام المركزي الاداري الى النظام اللامركزي حيث اقر قانون ادارة الدولة الموقتة في العراق على ذلك ايضا تم النص في الدستور العراقي في المواد 116 حتى المادة 123 من الدستور

ما يهمنا في هذا المبحث ما ورد في المادة 122 [1])حول المحافظات التي لم تنتظم في اقليم لذلك سوف نبحث في المطلب الاول تشكيل مجالس المحافظات ودورها التشريعي على ضوء الدستور والقوانين ذات العلاقة

فيما نبحث في المطلب الثاني تشكيل المحكمة الاتحادية واختصاصاتها على ضوء ما ورد في الدستور العراقي لعام 2005 وقانون ادارة الدولة الموقتة وقانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2008 .

المطلب الاول

تشكيل مجالس المحافظات ودورها التشريعي

انتقل الحكم في العراق بعد عام 2004 من نظام سياسي مركزي شمولي يحكم البلد وتبعا لذلك كان النظام الادري نظاما مركزيا ايضا وبعد التغير الذي حدث في العراق عام 2004 تغير نظام الحكم من نظام ديكتاتوري الى نظام ديمقراطي وتبعا لذلك ايضا تغير نظام الادارة من نظام مركزي الى نظام اللامركزية هذا التغير الذي نص علية قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وكذلك امر 71 لسلطة الائتلاف الموحدة وايضا ما نص عليه الدستور في المادة الاولى حيث نص الدستور العراقي لعام 2005 في المادة الاولى على ان نظام الحكم في العراق نظام جمهوري اتحادي برلماني ديمقراطي ونص كذلك في المادة 116 على " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية " بهذا النص تم العمل على تشكيل اقليم كردستان الذي كان مشكل سابقا وفرض كا امر واقع كما نص على ذلك في المادة 117 من نفس الدستور ، كما نص كذلك في المادة 122 على تشكيل المحافظات التي لم تنتظم في اقليم فيما اشار الدستور العراقي النافذ الى الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية في المواد بدءا من المادة 109 الى المادة 115 وعلى ضوء ما ورد اعلاه واستنادا للفقرة رابعا من المادة 122 من الدستور صدر قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .(2) لينظم تشكيل الادارة المحلية في المحافظات .

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

في هذا الصدد لابد من الاشارة الى دور سلطة الائتلاف الموقتة في تشكيل الحكومات المحلية فقد شرعت في تشكيل الحكومات المحلية بعد احتلال العراق مباشرة وهذا ما سوف نستعرضه في الفرع الاول فيما نترك الحديث عن قانون مجالس المحافظات الى الفرع الثاني من هذا المطلب .

الفرع الاول : تشكيل المجالس 2005 _ 2009

اولا : اصدرت سلطة الاحتلال الامريكي للعراق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والمنشور في جريدة الوقائع العراقية تحت العدد 3981 في 2004 وفيما يخص التنظيم الاداري للدولة العراقية اصدرت السلطة اعلاه امر برقم 71 لسنة 2004 .(3)

يعد هذا الامر هو النواة الاولى لتشكيل الادارات المحلية في المحافظات في مرحلتها الاولى

حيث ان سلطة الائتلاف الموحدة قد اصدرت قرارات واوامر شكلت به الادارة المحلية في المحافظات بعد احتلال العراق مباشرة باعتبارها قوة محتلة تريد ضبط الادارة والامن وشؤون السكان .

وابرز ما صدر من هذه السلطة هو الامر 71 لسلطة الائتلاف الموحدة و الذي صدر بتاريخ 2004/4/7بالاستناد الى المادة 4 من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وعلى ضوء هذا الامر شكلت بموجبه الادارات المحلية من سلطة تنفيذية تتكون من محافظ ونوابه ومن سلطة تشريعية مجلس محافظة ومجالس اقضية ونواحي بالإضافة الى الادارات والدوائر التي اقتضى الموقف.

فتحها في ذلك الوقت وعلى ضوء هذا الامر تم تشكيل النواة الاولى لمجالس المحافظات والمجالس المحلية في الاقضية والنواحي حيث كان التشكيل الاول يعتمد على ان يكون لكل فئة في المجتمع عضو او اكثر في مجلس المحافظة حيث وصل عدد مجلس محافظة المثنى كا نموذج الى 41 عضو موزعين على العشائر والنخب والمذاهب والشخصيات العامة وبعد ان تم التائم المجلس تم انتخاب محافظ ونواب للمحافظ وبذلك يكون تشكيل الادارة قد تم من سلطة تنفيذية تشمل المحافظ ونوابه ومعاونيه ومجلس محافظة ومجالس بلدية تنتخب الادارات كلا ضمن الرقعة الجغرافية لها حيث اصبحت هذه الالية اعلاه الاساس الذي اعتمد في قانون مجالس المحافظات لاحقا .

استمر عمل مجالس المحافظات والاقضية والنواحي على ضوء هذا الامر رغم اقرار الدستور لكون سن قانون مجالس المحافظات قد تأخر الى سنة 2008 حيث اصبح عمر الدورة الاولى تقريبا سنة كاملة ثم تلتها الدورة الثانية من 2005 الى انتخابات 2009 التي جرت على اساس قانون مجالس المحافظات .وقد امتازت هذه الفترة بنوع من الصراع بين المجالس والسلطات التنفيذية في المحافظات لعدم وضوح حدود الصلاحيات ولحداثة التجربة والخلافات السياسية بين الاحزاب والكيانات المشاركة في العملية السياسية وهذا ما سوف نتكلم عنة في المطلب الثاني .

ثانيا شكل الدستور العراقي بعد اقراره عام 2005 القسم الثاني من هذه المرحلة اذا اعتبر السند الدستوري الذي سن بموجبه قانون مجالس المحافظات حيث ورد في المادة 116 ما يشير الى مبدئ اللا مركزية الادارية يتطلب تشكيل ادارات محلية فيما اشار الدستور في المادة 122 الفقرة رابعا على ان ينظم انتخاب المحافظ ومجلس المحافظة بقانون وعلى ضوء ذلك صدر قانون مجالس المحافظات رقم 21 لعام 2008 رغم تأخر صدوره لفتره ناهزت الثلاث سنوات (5).

ثالثا : شكل اقرار قانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المرحلة الدستورية الثانية لتشكيل المجالس

حيث اصدر مجلس النواب العراقي قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لعام 2008 في 2008/3/14 استنادا لنص المادة 122 فقرة رابعا كما ذكرنا ليكون السند القانوني والدستوري لتشكيل الادارات المحلية محددا بذلك اليات التشكيل والصلاحيات المحددة لهذه الادارات على مستوى

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

المحافظة والاقضية والنواحي وقبل البدء بتفاصيل ما ورد بالقانون اعلاه من اليات وصلاحيات، لابد من ذكر ان فترة التشكيل الاولى رافقها كثير من الارهاصات الامنية والخلافات السياسية وهيمنة المحتل على ادارة الدولة ومؤسساتها وتخلف البلد في كل مناحي الحياة وخصوصا الجوانب الخدمية وانتشار البطالة وضعف المستوى الاقتصادي والارتدادات النفسية واثار الحقبة السابقة وقلت الخبرة للكوادر الادارية في المحافظات بالإضافة الى جهل المجتمع بالأليات الديمقراطية الحديثة التي اقتحمت حياتهم والانفتاح المفاجئ ورجوع كثير من العراقيين من الخارج كل تلك الامور تركت اثارها على الادارة في شقيها التنفيذي والتشريعي ولكون هذه الفترة كانت ممهدة لصدر قانون مجالس المحافظات لذا تركت بعض من تبعاتها على المشرع العراقي الاتحادي وهو يقر قانون مجالس المحافظات.

تضمن القانون جملة من اسس التنظيم ابرزها :

1 : ثنائية السلطة المحلية :

اقر القانون ما ورد في امر سلطة الائتلاف الذي مره ذكره بكون الادارة المحلية تتألف من سلطتين سلطة تنفيذية من محافظ ونواب ومعاونين وادارات وقائم مقامين ومدراء نواحي

فيما تتشكل السلطة التشريعية من مجلس محافظة يحدد اعضائه على ضوء النسب السكانية للأقضية والنواحي والمركز ومن مجالس محلية تخضع لنفس الشروط ولكن ضمن الرقعة الجغرافية لكل ادارة محلية على مستوى قضاء او ناحية .(6)

2 : اعتماد مبدأ اللامركزية الادارية

حيث اعطى القانون صلاحيات واسعة مستندا على ما ورد من نصوص بالدستور وبضغط من نواب المحافظات وبعض الكيانات التي كانت تسيطر على الحكومات المحلية لتمنح مجالا واسعا في استقلالية الادارات المحلية عن الحكومة المركزية حيث اقر الدستور النظام الاداري اللامركزي ومنح المحافظات صلاحيات واسعة مالية وادارية تمكنها من ادارة شؤونها .

ثالثا : مشاركة سكان المحافظات في تشكيل حكوماتهم المحلية (4)

اعتمد الدستور العراقي النافذ وقانون مجالس المحافظات اسلوب المشاركة الشعبية في تشكيل الحكومات المحلية بشقيها التنفيذي والتشريعي من خلال انتخابات عامه مباشرة ضمن حدود المحافظة او القضاء او الناحية وفق قانون انتخابات يقر لهذا الغرض حيث جعل الانتخابات مباشرة لانتخاب اعضاء مجالس المحافظات وغير مباشرة للانتخاب السلطة التنفيذية اذ يقوم مجلس المحافظة المنتخب بانتخاب محافظ ونواب المحافظ ومدراء الدوائر للمديريات العامة في المحافظة وهذا ما كان معمول به في الفترة الاولى ما عدى الدورة الاولى لمجالس المحافظات التي استمرت لمدة سنة واحده كان تشكيل مجلس المحافظة فيها عن طريق تزكية للممثلين عن الكيانات الاجتماعية والدينية والعشائرية والنخب الفنية والثقافية ومن خلال المجلس تم انتخاب المحافظ ونوابه . وعلى ضوء هذه الاليات تم تشكيل اغلب الادارة المحلية في عموم محافظات العراق ما عدى محافظات اقليم كردستان الذي اقر فيها وجود الاقليم ومجالس المحافظات والحكومات التنفيذية ولها صلاحيات خاصة حددها دستور الاقليم وقوانين الاقليم المحلية.

الفرع الثاني : الدور التشريعي لمجالس المحافظات

تكلمنا في الفرع الاول عن اليات تشكيل الادارات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم في فترة التشكيل الاولى والثانية وعن اسس هذا التشكيل وقد ذكرنا ان الادارات المحلية في المحافظات تتشكل من سلطتين سلطة تنفيذية من محافظ ونواب للمحافظ ومعاونين ومدراء دوائر على مستوى المحافظة وعلى ادارات محلية على مستوى الاقضية والنواحي فيما تتشكل السلطة الثانية من مجلس محافظة منتخب بشكل مباشر من قبل ابناء المحافظة ومجالس محلية على مستوى الاقضية ونواحي ايضا يتم انتخابهم بشكل مباشر من قبل ابناء القضاء

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

والناحية في هذا المطلب نتكلم عن اختصاصات مجلس المحافظة لنتمكن من بحث دور المحكمة الاتحادية الرقابي على صلاحيات هذه المجالس حيث حد الدستور العراقي وفق المادة 118 تنظيم عمل الاقاليم والمحافظات بقانون يسن لهذا الغرض وقد اصدر مجلس النواب القانون المذكور اعلاه حيث حدد هذا القانون فيما يتعلق بالمحافظات غير المنتظمة با قليم وبناء على ما جاء بالقانون من صلاحيات التي حددها في المادة 2 من قانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2008 حيث نصت المادة ثانيا على ما يلي " مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدئ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تقع ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية " بهذا النص تكون مجالس المحافظات سلطة تشريعية رقابية ذات شخصية معنوية لانها تتمتع باستقلال مالي(8) يمكنها من ادارة شؤون المحافظة .(9)[2]وقد حدد الدستور جملة من القيود على هذه الصلاحية .

القيود الدستورية على التشريعات المحلية .

قبل البحث في الصلاحيات التشريعية للمجالس المحافظات والجدل الكبير الذي دار حول هذه الصلاحية من حيث الاصل او الحدود لا بد من ذكر قضية هامة وهي ارادة المشرع الذي كان في وقت تشريع الدستور متأثر بالأجواء العامة الشعبية والسياسية وواقع الحال في كردستان وثار الحكم المركزي وخصوصا مركزية الادارة التي حرمة ابناء المحافظات للأكثر من اربع عقود من المشاركة الحقيقية في صنع القرارات التي تتحكم في مصيرهم في محا فظاتهم وتستغل الثروات الموجودة في كل محافظة خصوصا وان لكل محافظة ظروف وبيئة خاصة قد تختلف عن محافظة اخرى ناهيك عن ان النظام البرلماني غالبا ما يذهب الى مبدئ عدم تمركز الصلاحيات لهذه الاسباب وغيرها اعتمد النظام اللامركزي الاداري في الدستور العراقي النافذ وعلى ضوء وما ورد في الدستور سن قانون مجالس حيث نص في المادة رقم 2 على ان مجلس المحافظة سلطة تشريعية ولكن الدستور قيد هذه الصلاحية باربع قيود :

1- ان لا تخالف هذه التشريعات الدستور والقوانين الاتحادية النافذة .

2 _ ان لا تتعارض مع الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية التي وردة في المادة 110 من الدستور .

3-ان تكون ضمن الحدود الادارية للمحافظة.

4: ان تكون هذه التشريعات والصلاحيات تمكنها من ادرة شؤونها الادارية والمالية (10) .

اما الصلاحيات المشتركة فقد ورد انها تدار بالتنسيق بين السلطة الاتحادية والحكومات المحلية والتي وردت في المواد 112 و113 و114 من الدستور وفي حالة الاختلاف تكون الاولوية للقانون المحلي وفقا لا حكام المادة 115 من الدستور هذا النص الذي اثار كثير من النقاش والاخذ والرد والاشكال يدور حول كيف تكون الاولية والعلوية للقانون المحلي على القانون الاتحادي ؟ ومن وجهة نظري ان هناك خلط بين القانون الاتحادي والذي نص قانون مجالس المحافظات رقم 21 على عدم معارضته من قبل التشريع المحلي وبين الصلاحيات المشتركة والغير حصرية للسلطات الاتحادية فاذا لم تكن حصرية وهي مشتركة كان المفروض على المشرع ان ينص على ان في هذه الحالة تأخذ المصلحة الاهم فاذا كانت المصلحة الاهم هي لصالح العام فيجب تكون العلوية للسلطات الاتحادية واذا كانت المصلحة الاهم للسلطة المحلية تكون لصالح السلطة المحلية .

ومن خلال ما ورد اعلاه يثبت ان مجالس المحافظات وفق القانون والدستور لها حق التشريع المحلي الذي يتقيد بالقيود الاربعة التي ذكرت أعلاه (11) ومن خلال التدقيق بما ورد من قيود نجد ان المشرع صرح علنا بحق المجالس بالتشريع وضمنا من خلال ما ورد من ذكر للصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية والصلاحيات المشتركة ومن حيث الحاجة

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

فلا ضير ان يصدر مجلس المحافظة تشريعا محليا ينظم حالة محلية لا تتعدى الحدود الادارية للمحافظة مثل قانون تنظيم عمل المولدات الكهربائية او فرض رسوم على المواشي التي تستخدم المراعي في حدود المحافظة او عجلات الحمولة ضمن حدود المحافظة او قانون تنظيم عمل المختارين او قانون حماية الانهر من التلوث ضمن حدود المحافظة او تنظيم عمل قطاع معين لم ينظم عملة بقانون اتحادي او قانون توزيع اراضي ضمن حدود المحافظة او قانون معالجة النفايات او قانون تأسيس مؤسسات ترعى الشباب في المحافظة .وهنا لابد ان نذكر ان هذه الصلاحية هي اكثر الامور التي اثارت جدلا بين النخب السياسية وبين البرلمان ومجالس المحافظات وبين الحكومات المحلية وبين الحكومة المركزية وقد انقسم الموقف حولها الى فريقين :

الفريق الاول - يستند هذا الفريق على النص الدستوري الوارد بالمادة 122 من الدستور وبفقراتها الخمسة وخصوصا الفقرات ثانيا وخامسا وبذلك يعتقد هذا الفريق بحق المجالس في صلاحية التشريع المحلي ضمن الحدود الادارية وضمن القيود الاربع التي ذكرنا ها سابقا مستندا على النصوص الدستورية والقانونية ومدركا لحاجة المحافظات لتشريعات خاصة بظروفها وطبيعة سكانها ولكن يشترط في هذه التشريعات (12) ما يلي:

1- ان تكون هذه التشريعات تمكن المحافظة من ادارة شؤونها الادارية والمالية

2- ان تراعي الاجراءات التشريعية المتبعة في مراحل التشريع بدءا من اقتراح مشروع القانون مرورا بالمراحل الاخرى

3- ان تخضع للرقابة من الجهات الاخصاص بالرقابة

4 : تكون ضمن الحدود الادارية للمحافظة

5 : ان تكون مرنه وقابله للتطبيق ومفهومة وتهدف الى تحقيق مصلحة لابناء المحافظة .وقد تبنى هذا الموقف الاحزاب والكيانات التي كانت تسيطر على الحكومات المحلية ومن الاكراد وبعض الاحزاب الشيعية ومنها المجلس الاعلى الاسلامي ، ولنا جملة من الملاحظات سوف نوردها في نهاية الفقرة التالية.

الفريق الثاني -- يعتقد ان مجالس المحافظات مجالس محلية وهي خدمية اكثر من كونها تشريعية والتشريع ينحصر فقط بالسلطة التشريعية الاتحادية وحجتهم بذلك ان تعدد مراكز التشريع يخلق فوضى وعدم استقرار تشريعي وتقاطع في التشريعات ويستدلون بقرار مجلس شورى الدولة رقم 1972 والذي نص على " من خلال تدقيق احكام الدستور المادة 115 والمواد الاخرى ذات العلاقة تبين ان مجلس محافظة بابل لا يتمتع بصفة تشريعية لسن قانون ولكن يمارس صلاحيات الادارية والمالية وفق المادة 122 من الدستور " كذلك يستندون ببعض القرارات التي صدرت من مجالس المحافظات والتي خلقت تقاطع ما بين محافظة واخرى مجاورة مثل قرارات العطل في المناسبات غير الاتحادية مما يخلق ارباك عند المواطنين الذين يراجعون من محافظات اخرى بالإضافة الى قيام بعض المجالس المحافظات با صدار قرارات تتقاطع مع قوانين وقرارات اتحادية ومنها مثلا قرار مجلس محافظة الكوت الذي نص على زيادة الرسوم التي تأخذ على اصدار الجواز .وقد تبنى هذا الراي الاحزاب التي كانت تهيمن على الحكومة في المركز وبعض الرافضين للنظام اللامركزي ومنهم الاحزاب الشيعية مثل حزب الدعوة بعض من الاحزاب في المنطقة الغربية 0(13) ومن خلال عرض ادلة الفريقين على النصوص الدستورية والرجوع الى ما ذكر عن المركزية وللامركزية والغاية من اقرار هكذا نوع من الانظمة وبعد تحليل .

وجهة نظر الفريقين تبين لنا مايلي :

1 : ان الاسباب التي اعتمدها الفريق الاول لا تنفي وجود ثغرات ونواقص كبيرة في النصوص الدستورية والقانونية التي تساعد على سن تشريع خالي من عيوب الاجراءات التشريعية وكان المفرض على المشروع وهو يجري اكثر من تعديل على قانون مجالس المحافظات ان يتلافى هذه النواقص والثغرات . كذلك

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

الاندفاع نحو تطبيق نظام للامركزي بهذا المستوى مع قلة التجربة وعدم الاستقرار كان مجازفة كبيرة ادت الى اضعاف التجربة التي كان من المفروض الولوج فيها تدريجيا .

2 : ان الاسباب التي اوردها الفريق الثاني لا تبرر حرمان المحافظات من مساحة في التشريع تتلائم مع ظرف كل محافظة بشرط ان يخضع التشريع المحلي الى ما يخضع له التشريع الاتحادي من اجراءات ومراقبة .

3: ان قول الفريق الثاني بان المجالس خدمية لا يستقيم مع ما ورد من نصوص دستورية وقانونية لا نها واضحة في النص على الدور التشريعي والرقابي من جهة ومن جهة ثانية يتنافى مع ما ورد بصدد المحافظ كونه اعلى سلطة تنفيذية وثالثا يتنافى مع الغاية من ثنائية السلطة ودور وصلاحيات كل سلطة والغاية الحقيقية من تشكيل المجالس لتكون سلطة تشريعية رقابية تساعد السلطة التنفيذية في ادارة شؤون المحافظة من خلال الدور الرقابي وسد الثغرات التشريعية المطلوبة ويتنافى ايضا مع ما صدر من قرارات للمحكمة الاتحادية العليا بصدد هذا الموضوع .

4 : اما القول انها حلقات زائده وباب من ابواب الفساد فهذا ايضا لا يصمد اما حقيقة متطلبات النظام البرلماني والنظام اللامركزية الادارية فهي ركن مهم في تكوين السلطات المحلية والتجربة معمول بها في اغلب دول العالم ولكن بدرجات وصلاحيات مختلفة ، اما القول بالفساد فهذه حالة يجب معالجتها مثلها مثل بقية المؤسسات ويمكن ايضا تطوير الكوادر المحلية لتلافي هذه الاشكالات .ناهيك عن دورها التمثيلي لجميع ابناء المحافظة لسد نقص التمثيل البرلماني للمواطنين في اتخاذ القرارات .

في المبحث الثاني سوف نرى موقف المحكمة الاتحادية في هذا الجانب والذي يتعلق بالصلاحية التشريعية لمجالس المحافظات ولغرض تدعيم المطلب يمكن عرض مجموعة من التشريعات التي يمكن ان يشرعها مجلس المحافظة دون ان تتعارض مع القوانين الاتحادية والصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية سوف نذكر نماذج مقترحه من التشريعات المحلية التي يمكن ان تصدرها مجالس المحافظات لمن يقول لاتوجد مقترحات مشاريع قوانين محلية :

1: النظام الداخلي للمجلس الذي يحدد فيه المجلس اليات العمل والاجراءات التشريعية واللوائح الضبطية والتنظيمية المتبعة في عمل المجلس . (14)

2: مقترح قانون استحداث وحدة او وحدات من قضاء او ناحية ضمن الحدود الادارية او ضم وحدة .

3 : مقترح قانون تنظيم عمل المولدات الاهلية .

4: مقترح قانون تنظيم عمل المختارين .

5: مقترح قانون توزيع قطع اراضي على المواطنين من ابناء المحافظة .

6: مشروع قانون تنظيم وتغير الاسماء في الاحياء والشوارع .

7 تكوين مؤسسات محلية تعنى ببعض الفئات من المواطنين .

8 : مقترح قانون تنظيم السياحة في البادية في المحافظات التي فيها بوادي .

9 : مقترح قانون فرض رسوم على بعض الاعمال التي لم تفرض عليها رسوم اتحادية .

10 : مقترح مشروع قانون تنظيم السياحة في الاهوار او البساتين والمناطق الاثرية .

المطلب الثاني

تشكيل المحكمة الاتحادية وصلاحيتها الرقابية

لغرض دراسة دور المحكمة الاتحادية وصلاحياتها واليات عملها والطبيعة القانونية لقراراتها لابد من بحث موضوع تشكيل المحكمة الاتحادية وبينان صلاحياتها وهل تشمل صلاحية الرقابة للمحكمة التشريعات المحلية ؟هذا ما سوف نبحثه في الفرع الاول والثاني من هذا المطلب حيث خصصنا الفرع الاول لتشكيل المحكمة والفرع الثاني لبينان صلاحياتها .

الفرع الاول :تشكيل المحكمة الاتحادية العليا:

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

يعتمد النظام الديمقراطي وخصوصا النظام البرلماني على تعدد السلطات ومبدئ الفصل الايجابي بين هذه السلطات لتمارس كل سلطة دورها المرسوم في الوثيقة الدستور والتي حددت صلاحيات كل سلطة من السلطات والتي غالبا ما تقسم الى سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية وسلطة قضائية وقد حدد الدستور العراقي صلاحيات كل سلطة من هذه السلطات ومنها السلطة القضائية الذي حدد الدستور صلاحياتها وتشكيلها ، ما يهمنا في هذا المطلب هو المحكمة الاتحادية العليا لنجيب على اشكالية البحث التي تتمحور حول دور المحكمة الرقابي على الحكومات المحلية ومنها مجلس المحافظة وصلاحيته في التشريع ، وهنا لابد من الاشارة الا ان النص الدستوري الذي ورد في المادة 92 الفقرة اولا وثانيا الذي يعرف بالمحكمة الاتحادية واليات تشكيلها وفق قانون يسن لهذا الغرض ، (15) ونتيجة الخلافات السياسية بين الشركاء حول هذا القانون تأ خر اقرار القانون الى سنة 2021 حيث صدر قانون المحكمة الاتحادية رقم 25 لسنة 2021 وقبل هذا القانون تعتمد المحكمة الاتحادية في تشكيلها على ما ورد في قانون ادارة الدولة المؤقت للمرحلة الانتقالية وتعتمد في عملها على ما ورد في قانون المحكمة الاتحادية رقم 30 لسنة 2005 وما ورد من صلاحيات في الدستور للمحكمة الاتحادية في المادة 93 وفقراتها الثما ن وبعد صدور قانون رقم 25 لسنة 2021 والنظام الداخلي للمحكمة الاتحادية .حيث تعتمد المحكمة الان على قانونها الاخير .

لم يشر الدستور العراقي النافذ الى اليات تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وعدد اعضائها وطريقة الانتخاب حيث اكتفى المشرع بالإشارة الى "ينظم ذلك بقانون" يقر لهذا الغرض وما تشكيل المحكمة فقد استند على ما جاء في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وقانون المحكمة الاتحادية رقم 30 لسنة 2005 حيث اشار قانون ادارة الدولة في المادة 44 الى السلطة القضائية ومنها المحكمة الاتحادية حيث ذكر القانون انها تشكل من تسع من القضاة من الصنف الاول .يكون احدهم رئيس للمحكمة الاتحادية يرشحهم مجلس القضاء الاعلى الى رئاسة الجمهورية والاخيرة هي من تقرر من يكون عضوا في المحكمة وهي ايضا من تختار رئيسا لهذه المحكمة والنص الوارد حصر الترشيح (اغلبهم من القضاة) حيث كانت المحكمة في بداية عملها تابعة الى مجلس القضاء الاعلى ولكن في التعديل الاخير للسلطة القضائية تم فصلها عن مجلس القضاء الاعلى لتكون مستقلة كمحكمة دستورية عليا في البلاد ولها استقلالية مالية وادارية قراراتها باته وملزمة لكل السلطات ومن وجهة نظري رغم ان قانون ادارة الدولة لم يغفل تشكيل هذه المحكمة وذكر عدد اعضائها واليات الترشيح ولكن اغفال المشرع في الدستور لنصوص تشكيل المحكمة وعدد اعضائها واليات انتخابهم لم يكن موفقا بسبب اهمية هذه المؤسسة (16). ودورها المحوري في حفظ النظام والاستقرار العام .

الفرع الثاني : اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا

لغرض ان تؤدي المحكمة الاتحادية العليا دورها المهم لابد من منحها الصلاحيات التي تمكنها من اداء دورها المطلوب وقد اقر قانون رقم 4 لسلطة الائتلاف الموقتة وكذلك الدستور العراقي عام 2005 مجموعة من الصلاحيات سوف نتعرض لها في الفقرات التالية :

1: خصص الدستور العراقي لسنة 2005 في الفصل الثالث منه الفرع الثاني للمحكمة الاتحادية للأهمية هذه المحكمة ودورها في ارساء النظام وسيادة القانون لذلك خصص المواد 92 و93 و94 للتعريف بالحكمة حيث حدد في المادة 92 اولا التعريف بالمحكمة اسما وصفة حيث ورد انها المحكمة الاتحادية العليا وهي هيئة قضائية مستقلة ماليا واداريا هذا التعريف يضمن ان المحكمة قضائية لتميزها عن الهيئات الاخرى وهي هيئة مستقلة ماليا واداريا وهذا الاستقلال المالي والاداري يضمن لها الشخصية المعنوية والحياد (18.)

2: اشار الدستور في الفقرة ثانيا من نفس المادة اعلاه الى تشكيل المحكمة ونوع العضوية فيها وطريقة اقرار قانونها ولنا على هذا

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

النص جملة من الملاحظات اولها كان المفروض ان يتوقع المشرع عدم اقرار القانون لاي سبب كان فالمفروض ان ينص ولو بشكل مختصر على الية التشكيل والعدد المحدد من الاعضاء لان اشارة الدستور الى نوع العضوية والتي تشمل القضاة وخبراء القانون وفقهاء من الدين الاسلامي قد تفتح الباب على مصراعيه لعدد مفتوح من الاعضاء ربما يصل الى عدد كبير يثقل كاهل المحكمة ويخرجها عن دورها وحسنا فعل مشرع قانون ادارة الدولة حين حدد الاعضاء بتسع اعضاء فقط .

3 - سن قانون بثلثي اعضاء مجلس النواب منال بعيد التحقق لكون هذه النسبة يصعب تحقيقها لقلت عدد اعضاء المحكمة اولا وثانيا لكثرة الخلافات والاشكالات التي ترافق تشكيلها وفعلا كانت هذه النسبة سببا في عدم اقرار قانون المحكمة الاتحادية منذ اكثر خمسة عشر سنة .(19)

4 : افرد الدستور المادة 93 للاختصاصات المحكمة بدءا من الفقرة اولا ونتهاءا بالفقرة ثامنا والتي شملت وسوف نذكر فقط الفقرات التي لها علاقة بالحكومات المحلية :

الف : الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة وهذا النص يكفي لشمول رقابة المحكمة على ما يصدر من تشريعات من المجالس المحلية .

ب : تفسير نصوص الدستور .

ج: الفصل في القضايا التي تنشا من تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات وقد منحت هذه الفقرة حق الاعتراض لكل صاحب مصلحة فردا كان او مؤسسة وهذا النص يجوز لمجالس المحافظات الاعتراض امام المحكمة على بعض القوانين والقرارات والاجراءات الاتحادية اذا تعارضت مع مصالح وشؤون المحافظة او الاقليم .

د : الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية .

5: اشار الدستور بشكل واضح في المادة 94 الى الزامية قرارات المحكمة الاتحادية لكافة السلطات وبتات هذه القرارات بحيث لا يمكن الاعتراض عليها لا عطائها صفت الثبات .

5- بعد ان ذكرنا الا ختصاصات الدستور ية للمحكمة الاتحادية نحاول تسليط الضوء على بعض النصوص التي نرى انها تشير الى صلاحية المحكمة الاتحادية الرقابية على التشريعات المحلية نذكرها با يجاز :

اولا : ذكر الدستور العراقي النافذ في المادة 93 وفقراتها جملة من الاختصاصات للمحكمة الاتحادية ما يهم بحثنا منها الفقرة اولا والتي تنص على " تختص المحكمة الاتحادية اولا : الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة وهنا لابد من التنويه ان الدستور لم يحدد القوانين بالقوانين الاتحادية بل مطلق القوانين هذا اولا ثانيا ان الدستور اشار بوضح للأنظمة النافذة ومفردة الانظمة تشمل الانظمة الداخلية واللوائح والقرارات التنظيمية فيما تختص المحكمة الادارية باللوائح الضبطية والادارية وهذا يعني ان هذه الصلاحية تشمل ما يصدر من مجالس المحافظات من انظمة وقرارات من السلطات المحلية .(17)

ثانيا : اشار الدستور في الفقرة ثانيا الى صلاحية تفسير نصوص الدستور وكثير ما تحتاج الحكومات المحلية للاستفسار عن بعض النصوص الدستورية كما اشار ايضا في الفقرة رابعا بما يلي " الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والادارات المحلية فيما اشار الدستور في الفقرة خامسا من نفس المادة الى ما يلي " الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم او المحافظات كما ذكر في الفقرة ثامنا من نفس المادة الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والاداري وبين الحكومات المحلية سواء كان بين الاقاليم او بين الاقاليم والمحافظات.

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

ثالثا : من خلال تفحص النصوص الدستورية اعلاه نستنتج ان صلاحية المحكمة تشمل ما يصدر من تشريعات من مجالس المحافظات سواء كان تشريع قانون او قرار او لائحة الا ما خرج من اختصاصها ودخل في اختصاص المحكمة الادارية . (20)

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لتشريعات مجالس المحافظات ورقابة المحكمة الاتحادية

كل المؤسسات الحكومية لابد لها ان تخضع لقانون ينظم عملها ويحدد صلاحيتها واليات تشكليها سواء كان ذلك وارد فيه نص دستوريا او ينظم عملها وفق قانون يشرع لذلك او وفق لوائح تنظيمية تقر لهذا الغرض ، وللاهمية مجالس المحافظات فقد نص الدستور على اليات تشكليها وضرورة سن قانون ينظم عملها وصلاحيتها . وكذلك الحال للمحكمة الاتحادية العليا فقد نص الدستور على تشكيلها ونص كذلك على صلاحيتها وهذا ما سوف نبحثه في مطلبين المطلب الاول نخصصه للطبيعة القانونية لتشريعات مجالس المحافظات والمطلب الثاني سوف نبحث فيه رقابة المحكمة الاتحادية على التشريع المحلي وإجراءاته .كما سوف نشير الى بعض القرارات للمحكمة الاتحادية بما يتعلق بموضوع الرقابة على مستوى الاقليم او السلطات المحلية الاخرى .

المطلب الاول : الطبيعة القانونية لقرارات مجالس المحافظات

الفرع الاول :

تسند مجالس المحافظات في اصدار قراراتها على النص الدستوري الوارد في المادة 122 فقرة ثانيا التي نصت على (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحية الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون) وعلى ضوء ذلك وبعد صدور قانون مجالس المحافظات تستند على النص الوارد في المادة ثانيا من نفس القانون اعلاه الذي نص على (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية و رقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من أدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور و القوانين الاتحادية) .ورغم هذه النصوص التي وردة في الدستور والقانون والتي منحت المجالس حق التشريع ولكن هذه النصوص وخصوصا في قانون مجالس المحافظات رقم 21 حيث لم يشر المشرع الى الاجراءات التشريعية الواجب اتباعها في التشريع المحلي في كل مراحلها بدءا من الاقتراح ومشروع القانون والاقرار الى المصادقة والنشر والغرض بيان هذا الخلل سوف نتطرق لذلك بشكل موجز .

اولا_ يتطلب التشريع جملة من الاجراءات التشريعية واجبت الاتباع وبدونها يصاب القانون او القرار بالعيب الشكلي الذي يوجب رده والطعن به من الجهات الرقابية المختصة او صاحب مصالحة يقدم طعن بالقانون او القرار حيث كان الاحرى بالمشرع لقانون مجالس المحافظات ان ينص على ذلك .(21)

ثانيا - لم يذكر المشرع في القانون مسارات اقتراح القوانين .حيث كان واجبا ان يشير الى مشروع مقترح القانون والى مقترح مشروع القانون وعدد الاعضاء الالزم لتقديم المقترح او على الاقل ينص على جملة تتبع الاجراءت التشريعية وطرق الطعن التي نص عليها بما يتعلق بالقانون الاتحادي

ثالثا- لم يذكر المشرع ايضا الجهة التي تصادق على القانون وتقوم بنشره ، اغلب مجالس المحافظات يوقع القرار او القانون من قبل رئيس المجلس وهذا ومن وجهة نظري غير صحيح ويخل بالتشريع . ان تصادق نفس الجهة التي اقرت القانون .

رابعا _ اين تنشر قوانين وقرارات مجالس المحافظات لتكون حجة على الجميع وماهي الجريدة الرسمية التي تنشر فيها القوانين رغم ان قانون مجالس المحافظات قد اشار في احد التعديلات الى اصدار جريدة تنشر فيها التشريعات على مستوى المحافظة .

خامسا _ لم يشر المشرع الى الجهة او الجهات التي يمكن ان يتوجه لها من يريد الطعن بالقرار او القانون محليا .(22)

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

الفرع الثاني : نطاق التشريع المحلي

اولا - ان عبارة الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة يشوبها الغموض حيث يمكن ان تفسر على انها تختص فقط بالشؤون الادارية والمالية فقط دون المجالات الاخرى .

ثانيا _ ان مفردة الشؤون المالية تطلب البحث عن الموارد المالية للمحافظة من خلال ما يصل الى المحافظة من تخصيصات اتحادية ويمكن الحصول عليها من رسوم وجبايه واستثمارات وغيرها وكل هذه الموارد مقننه في قوانين اتحادية فكيف تتعامل المحافظات مع هذه الاشكالات القانونية .

ثالثا - ان الدستور العراقي النافذ حدد الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية ومن هذا النص الذي ورد في المادة 109 من الدستور يفهم ان كل معدى هذه الصلاحيات يكون من صلاحيات المحافظات خصوصا وان الدستور اشار الى علوية القانون المحلي في الصلاحيات المشتركة في حالة الاختلاف رغم ان هذا النص كان المفروض يحسم على اساس صاحب المصلحة الاقوى والاهم اتحاديا او محليا كما ذكرنا سابقا .

رابعا - رغم ما ورد من ملاحظات حول التشريعات المحلية فهذا لا ينفي حق الحكومات المحلية بالتشريعات محلية تتلائم مع ظروفها وبيئتها ومواردها المتاحة وأجملا نقول ان الطبيعة القانونية لتشريع المحلي تستند الى نص دستوري وقانوني واضح لم يتم تعديله وفي حالة التعديل او الالغاء يتطلب تعديلا دستوريا .

خامسا : ضوابط التشريع المحلي :

وردت في الدستور مجموعة من الضوابط والمحددات على التشريعات العادية وتشريعات مجالس المحافظات لابد ان تخضع لها منها

1: ان الاسلام دين الدولة ولا يمكن اصدار تشريع او قرار مخالف لا حكامه

2: اتفاق التشريع مع مبادئ الديمقراطية .

3: عدم المساس بالحقوق والحريات الاساسية للمواطنين .

المطلب الثاني

رقابة المحكمة الاتحادية على التشريع المحلي وإجراءاته

يعتمد النظام الديمقراطي وخصوصا النظام البرلماني على تعدد السلطات ومبدئ الفصل الايجابي بين هذه السلطات لتمارس كل سلطة دورها المرسوم في الوثيقة الدستور والتي حددت صلاحيات كل سلطة من السلطات والتي غالبا ما تقسم الى سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية وسلطة قضائية وقد حدد الدستور العراقي صلاحيات كل سلطة من هذه السلطات ومنها السلطة القضائية الذي حدد الدستور صلاحياتها وتشكيلها ، ما يهمنا في هذا المبحث هو المحكمة الاتحادية العليا لنجيب على اشكالية البحث التي تتمحور حول دور المحكمة الرقابي على الحكومات المحلية ومنها مجلس المحافظة وصلاحيته في التشريع ، وهنا لابد من الاشارة الا ان النص الدستوري الذي ورد في المادة 92 الفقرة اولا وثانيا الذي يعرف بالمحكمة الاتحادية واليات تشكيلها وفق قانون يسن لهذا الغرض ، (23) ونتيجة الخلافات السياسية بين الشركاء حول هذا القانون لم يقر القانون ولازال مركون في ادراج لجان البرلمان حيث تعتمد المحكمة الاتحادية في تشكيلها على ما ورد في قانون ادارة الدولة الموقت وتعتمد في عملها على ما ورد في قانون المحكمة الاتحادية رقم 30 لسنة 2005 وما ورد من صلاحيات في الدستور للمحكمة الاتحادية في المادة 93 وفقراتها الثمان. (24)

الفرع الاول : وجوب الرقابة

1: اثبتنا في المباحث السابقة حق المجالس في التشريع ومن متطلبات التشريع ان تكون جهة رقابية تراقب اجراءات سن واقتراح القوانين من حيث الشكل والموضوع وان تضمن عدم معارضتها للدستور النافذ ومن هنا برز الدور المهم لرقابة المحكمة الاتحادية حيث ذكر الدستور العراقي النافذ في المادة 93 في الفقرات الثمان جملة من الاختصاصات للمحكمة الاتحادية ما يهم بحثنا منها الفقرة اولا والتي تنص على " تختص المحكمة الاتحادية اولا : الرقابة على دستورية القوانين

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

والانظمة النافذة وهنا لابد من التنويه ان الدستور لم يحدد القوانين بالقوانين الاتحادية بل مطلق القوانين هذا اولا ثانيا ان الدستور اشار بوضح للأنظمة النافذة ومفردة الانظمة تشمل الانظمة الداخلية واللوائح والقرارات التنظيمية فيما تختص المحكمة الادارية باللوائح الضبطية والادارية وهذا يعني ان هذه الصلاحية تشمل ما يصدر من مجالس المحافظات من انظمة وقرارات ومن حيث المبدئ لا يمكن تصور وجود مؤسسة تعني بالتشريع دون وجود جهة تراقب اصدار التشريع وتضمن حق المتضرر منه .(25)

فيما اشار الدستور في الفقرة ثانيا الى صلاحية تفسير نصوص الدستور وكثير ما تحتاج الحكومات المحلية للاستفسار عن بعض النصوص الدستورية كما اشار ايضا في الفقرة رابعا بما يلي " الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والادارات المحلية فيما اشار الدستور في الفقرة خامسا من نفس المادة الى ما يلي " الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم او المحافظات كما ذكر في الفقرة ثامنا من نفس المادة الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي وبين الحكومات المحلية سواء كان بين الاقاليم او بين الاقاليم والمحافظات (26)

2 : ما اشاب الطبيعية التشريعية لتشريعات مجالس المحافظات اشاب الدور الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا حيث لم يذكر المشروع في قانون مجالس المحافظات اليات الاعتراض او النقض على التشريعات ولم يحدد جهات الاختصاص بهذه الرقابة .

3: ما ورد في التعديل الثاني لمادة الثانية من قانون مجالس المحافظات حيث اضيف نص (يخضع مجلس المحافظة و المجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) (27) ولكن لم يحدد اليات هذه الرقابة ولا نوعها هل هي رقابة اجرائية تنظيمية ام رقابة اداء ام رقابة دستورية والدستور ينص ان الرقابة الدستور هي اختصاص حصري للمحكمة الاتحادية

4: ومن وجهة نظرنا ان رقابة البرلمان على اعمال مجالس المحافظات لا تغني عن رقابة المحكمة الاتحادية على التشريعات سواء كانت قوانين او لوائح تنظيميه كما هو حال النظام الداخلي للمجالس الذي ينظم عمل المجلس في دورته التشريعية حيث يمكن الطعن فيه امام المحكمة الاتحادية من صاحب مصلحة مؤسسة كانت او افراد .

5 : نتيجة ما اثير من اشكالات حول صلاحية تشريع القوانين التي ادت الى رفع العشرات من الاستفسارات والدعاوي والطعون حول احقية هذه الصلاحية من عدمها الى المحكمة الاتحادية ومجلس شورى الدولة جعل مجالس المحافظات تلجئ الى اصدار القرارات وليس قوانين وحتى هذه القرارات ايضا محط مشكلة في مجال الجهة المختصة بالرقابة عليها هل هي مجلس النواب ام المحكمة الادارية ام المحكمة الاتحادية ؟ ومن وجهة نظري ان تعين الجهة المختصة بتعين قانونية القرار يحددها موضوع القرار فاذا كان نوع القرار اداري فالمحكمة المختصة المحكمة الادارية واليات نقض القرار المعروفة وذا كان نوع القرار تنظيمي او فيه جلبة تشريعية فهذا من اختصاص المحكمة الاتحادية ويبقى اشكال رقابة البرلمان على القرار هل يحق للبرلمان الغاء القرار اذا كان مخالفا ومن يحدد المخالفة ؟ ومن وجهة نظري ان رقابة البرلمان يجب ان تنحصر بالرقابة الاجرائية أي رقابة تقيم وتدقيق نشاط وتبقى البت بالطعون من صلاحية المحكمة الاتحادية والمحكمة الادارية والرد من المحافظ.

6 : لم يمارس المحافظين في اغلب المحافظات صلاحياتهم في الموارد التي يجب عليهم ممارستها وهي اقتراح مشاريع القوانين وتقديمها للمجلس وايضا اليات الاعتراض على القرارات التي يرون انها مخالفة .

7 : على رغم كل ما ورد اعلاه تبقى صلاحية المحكمة الاتحادية واضحة وضرورية لضمان سلامة التشريعات المحلية من العيوب الشكلية والموضوعية سواء كان التشريع قانون او قرار او لائحة .

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

8 : لا تختصر صلاحية المحكمة الاتحادية الى الرقابة فقط بل لها اختصاصات اخرى فيما يتعلق بالحكومات المحلية منها حل المنازعات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وبين الحكومات المحلية فيما بينها وكذلك بين المحافظات والاقليم مثلما يحدث من منازعات بين محافظة الموصل والاقليم وكذلك محافظة كركوك والاقليم وهذا ما نص عليه الدستور وقانون المحكمة الاتحادية رقم 30 لسنة 2005 في الفرع الثاني سوف نتعرض الى مجموعة من القرارات التي اصدرتها المحكمة الاتحادية في مواضيع تتوزع بين حل منازعات وبين بيان راي حول الصلاحيات او دعاوى من اصحاب مصلحه.

9: من خلال ما ورد من نصوص نستنتج ان صلاحية المحكمة الاتحادية بالرقابة على ما يصدر من تشريعات ولوائح وانظمة من الحكومات المحلية هو خاضع لهذه الرقابة .وشامل لكل ما يصدر منها الا ما يكون من اختصاص القضاء الاداري في القرارات التي لها جلبة ادارية او ضبطية تقع تحت صلاحية المحكمة الادارية

10 وخلاصة القول ان المحكمة الاتحادية تستمد دورها الرقابي على تشريعات مجالس المحافظات من الدستور الذي نص على ذلك كما ذكرنا ومن قانون المحكمة نفسها قانون رقم 30 لسنة 2005 .

الفرع الثاني : تطبيقات من رقابة المحكمة الاتحادية على تشريعات مجالس المحافظات والاقاليم

منذ ان تشكلت المحكمة الاتحادية وهي تمارس عملها وفق الصلاحيات التي حددها لها الدستور وقانون المحكمة رقم 30 لسنة 2005 ومنذ ان تشكلت الحكومات المحلية وممارسة صلاحياتها برزت جملة من المشاكل والتقاطعات على كل المستويات منها دستورية تتعلق بالتشريعات والقرارات التي تتعارض مع الدستور ومنها ما يتعارض مع القوانين ومنها تنازع بين السلطات المحلية والسلطة الاتحادية ولكون موضوع البحث والمشكلة البحثية تتعلق برقابة المحكمة على صلاحية التشريع لمجالس المحافظات سواء كان هذا التشريع قانون او قرار صادر من احد مجالس المحافظات .حيث ان اغلب التشريعات التي صدرت من مجالس المحافظات هي قرارات والقليل جدا من مجالس المحافظات شرعت قوانين لم يكتب لها التنفيذ نتيجة الخلافات والتقاطعات السياسية على صلاحيات المجالس ودور المحاصصة السياسية في تعطيل عمل المؤسسات نتيجة التدخل الحزبي والعشائري والصراع بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وخصوصا بين الحكومات المحلية والوزارات الاتحادية حول الدوائر في المحافظات لمن تتبع ومن يقوم بتوجيهها ومحاسبتها وكذلك حول مشاريع الوزارات في المحافظات .ومن ابرز تطبيقات رقابة المحكمة الاتحادية على مجالس المحافظات في مجال التشريع سوف نعرض مجموعة من القرارات التي للمحكمة الاتحادية راي فيها وكذلك راي مجلس شورى الدولة في قضية صلاحية التشريع لبيان مدى التقاطع والاختلاف والاضطراب التشريعي الذي اكتنف هذا الموضوع وقد اوردنا بعض القرارات التي تخص اقليم كردستان لغرض الاسناد ودعم ادلة موضوع البحث .

1_ القرار رقم 25 اتحادية / 2008 في 2008/6/23 الذي اصدرته المحكمة بصدد طلب راي حول صلاحيات مجلس محافظة البصرة ومنها الصلاحية التشريعية والذي جاء الراي فيه حسب ما ورد بالدستور بالمادة 122 فقرة ثانيا واستنادا الى ما ورد بقانون رقم 21 لسنة 2008 والتي نصت على ان من صلاحيات الحكومات المحلية ومنها مجلس المحافظة ان تشرع ما ينظم شؤونها و يساعد في ادارة شؤونها الادارية والمالية على وفق مبدئ اللامركزية الادارية .(29) ومن خلال تحليل القرار يتضح ان المحكمة الاتحادية قد اقرت الدور التشريعي لمجالس المحافظات وبما يمكنها من تنظيم شؤونها .

2-- قرار رقم 1972 مجلس شورى الدولة الصادر بتاريخ 2010/10/25 حول موضوع قانون المولدات ذات النفع العام الذي اصدره مجلس محافظة بابل رقم 2 لسنة 2009 وكان راي

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

المجلس شورى الدولة " من خلال تدقيق احكام الدستور المادة 115 والمواد الاخرى ذات العلاقة تبين ان مجلس محافظة بابل لا يتمتع بصفة تشريعية لسن قانون ولكن يمارس صلاحيات الادارية والمالية وفق المادة 122 من الدستور ..." .اوردنا هذا النص لتدليل على الاضطراب الرقابي حول موضوع صلاحيات مجالس المحافظات .(30)

3 -- هذان الرائيان يبينان مدى حالة الارباك الذي كانت تحيط هذه القضايا المهمة علما ان راي مجلس شورى الدولة غير ملزم سوى لمن يطلب منه الراي وبما ان طلب الراي تقدمت به الامانة العامة لمجلس الوزراء بذلك يكون ملزم لها ، وعليك ان تقيس مدى ما يحدث من ارباك وعرقلة لعمل المؤسسات الاتحادية والمحلية على خلاف راي المحكمة الاتحادية الملزم لكل المؤسسات.

4-- يتضح لنا من خلال التدقيق في تواريخ اصدر القرارين اسبقية قرار المحكمة الاتحادية العليا ورايها ملزم وبات وهي صاحبة الاختصاص حيث كان من المفترض الالتزام باراي المحكمة الاتحادية دون طلب الراي من مجلس شورى الدولة وهذه القضية تبين بشكل واضح ان الارادة السياسية لم تكن تريد ان يطبق الدستور بما ورد فيه بل يجب ان يطبق وفق منهج وفكر البعض الذي لا يريد للحكومات المحلية ان تمارس اختصاصاتها وفق مبدئ اللامركزية الادارية لانه مهيمن على السلطة الاتحادية على خلاف ما يريده الطرف الاخر الذي يهيمن على الحكومات المحلية والذي يطالب بضرورة منح السلطات المحلية الصلاحيات الدستورية التي تمكنها من ادارة شؤونها .وكان الصواب ان ينظر الى اصل موضوع القانون هل هو محلي ام اتحادي وهل توجد قوانين اتحادية تعالج قضية المولدات ذات النفع العام؟ وعلى ضوء ذلك يقرر اصحاب الاختصاص الاحقية ولكن يبقى الخلاف السياسي هو الذي يفرض نفسة بدل القانون وهذه احدى اثار المحاصصة السياسية .(31)

5 -- القرار الصا در من المحكمة الاتحادية حول القانون الذي اصدره مجلس محافظ واسط حول زيادة الرسوم على مبلغ صرف الجوازات والذي جاء الحكم فيه بالرد وهذا القرار يبين مدى ضعف الدائرة القانونية في المجلس المذكور لكون هذا من اختصاصها لتبين ان موضوع رسوم الجواز موضوع اتحادي يتعلق بدائرة الجوازات العامة والقوانين السارية التي تعمل عليها .هذا القرار يبين كذلك صلاحية المحكمة الاتحادية في رد التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات اذا كانت تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة .

6- قرار المحكمة الاتحادية (بشأن الدعوى 59 / اتحادية / 2012 وموحدتها 110 / اتحادية / 2019 ، حيث تشكلت المحكمة للبت به بتاريخ 15 / 2/ 2022 والخاص بالملف النفطي بين الحكومتين المركزية واقليم كردستان.) حيث ان موضوع الدعوى هو بيع النفط والغاز في كردستان والذي جاء بعدم دستورية هذا العمل من قبل الاقاليم لكون ذلك يعد من الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية حسب نص المادة 110 من الدستور ، حيث اشارة المحكمة على ان النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي والمسؤول عن ذلك هي وزارة النفط الاتحادية .

7 : قرار المحكمة الاتحادية حول موضوع تمديد الدورة البرلمانية لبرلمان اقليم كردستان والذي ابطل قرار التمديد واعتبر ما صدر من قرارات بعد التمديد باطلة باعتبار ان اجراء الانتخابات للبرلمان حق للشعب وفق المدد المحددة لعمر البرلمان او المجالس وبذلك لا يمكن تمديد عمر البرلمان او المجلس وتأخير استحقاق دستوري وهو الانتخابات الوطنية او المحلية .هذا القرار والقرار الذي سبقه يوضحان بدون ادنى شك صلاحية المحكمة الاتحادية في نقض التشريعات المحلية على مستوى الاقليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

8 : موقف المحكمة الاتحادية من قرار البرلمان تجميد عمل مجالس المحافظات حول هذا الموضوع لابد من ذكر ان الموقف

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

الشعبي العام نتيجة ما ذكر من اسباب واسباب اخرى ليس بصدد ذكرها كان يعد وجود المجالس المحلية حلقة زائدة مما جعل كتل سياسية واعضاء في البرلمان يطالبون بحل والإلغاء مجالس المحافظات ولكن المحكمة الاتحادية لم تؤيد الالغاء لانه يحتاج الى تعديل دستوري فيما ايدت قرار تجميد عمل اعضاء المجالس لكون عمر المجالس قد تجاوز الدورة المحددة لعمر المجالس دون اجراء انتخابات جديدة وعلى هذا الاساس يجب ان تتوقف عن مزاولة اعمالها جاء ذلك ضمن حثيثيات رد دعوى الطعن التي تقدمت بها بعض مجالس المحافظات ضد قرار البرلمان حيث ورد في نص البيان " أعلنت المحكمة الاتحادية العراقية بأن تعليق عمل مجالس المحافظات موافق للدستور ولا يعني إلغاء وجود تلك المجالس كهيئة محلية دستورية.

وأصدرت المحكمة بياناً يوم الأربعاء، 2 حزيران، حول قضية "تعليق و إلغاء" مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في العراق اعتبرت فيه وقف استمرار عمل مجالس المحافظات دستورياً.

وجاء في بيان المحكمة، " استمرار عمل المجالس المنتخبة سواء كانت مجالس وطنية او هيئات محلية بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل خرقا لحق الشعب في التصويت والانتخاب والترشيح وتجاوز لإرادة الناخب." وهو نفس الراي الذي ذهبت الية المحكمة فيما يخص تمديد عمر برلمان كردستان الذي ذكر سابقا .رغم ان التاخير في اجراء الانتخابات ليس ذنب مجالس المحافظات بل هو تقصير من الحكومة الاتحادية التي اعتبرت ذلك جزء من خطة استيعاب الغضب الشعبي ولكن ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية من راي من وجهة نظرنا كان قرارا صائبا رغم ما ترتب عليه من اثار تتمثل في تفرد السلطات التنفيذية المحلية بالقرار وغياب الرقابة المحلية .(32)

9 : راي المحكمة الاتحادية بشأن استفسار من مجلس محافظة النجف حول مدى تمتع مجالس المحافظات بس قانون بفرض جباية وانفاق ضرائب جاء رد المحكمة الاتحادية بما يلي (ان للمحافظة سلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية) .

وهناك قرارات كثير صدرت من المحكمة الاتحادية حول موضوع صلاحيات مجالس المحافظات وقضايا المنازعات بينها وبين الحكومات المحلية او بينها وبين اقليم كردستان لسنا بصدد ا يرادها وكل ما اردنا اثبته للقارئ هو دور المحكمة الاتحادية في الرقابة على السلطات المحلية ومنها الدور التشريعي لمجالس المحافظات ومن خلال تحليل ما ورد اعلاه تتضح لنا الامور التالية :

اولا : ان اغلب القرارات التي اصدرتها المحكمة الاتحادية تتعلق بصلاحيات التشريع وسن القوانين من عدمها وقد جاء راي المحكمة موافقا كون مجالس المحافظات تمتلك صلاحية سن وتشريع القوانين ولكن وفق المحددات والضوابط التي فرضها الدستور وقانون مجالس المحافظات .

ثانيا ان بعض من قرارات المحكمة الاتحادية جاء ليضع حد لتجاوز الصلاحية مثل القرارات التي صدرت بحق برلمان اقليم كردستان باعتباره يحسب على السلطات المحلية سوى تعلق الموضوع بتمديد عمر البرلمان او صلاحيات بيع النفط والغاز .

ثالثا : هذا النوع من الرقابة للمحكمة حدد من التجاوزات التشريعية للمجالس المحافظات .

رابعا تحليل محتوى القرارات ورد المحكمة الاتحادية في قرارتها بصدد مواضيع الدعاوى المعروضة عليها يثبت ما تم استنتاجه في الفقرات السابقة من اختصاصات المحكمة الاتحادية ودورها الرقابي .

و بعد ان فرغنا من البحث في موضوع رقابة المحكمة الاتحادية على تشريعات مجالس المحافظات وبناء على ما جاء اعلاه

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

ترشحت لنا من خلال البحث بعض النتائج المهمة وبعض التوصيات نجملها في الخاتمة .

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحث موضوع رقابة المحكمة الاتحادية على تشريعات مجالس المحافظات نجمل ما توصلنا اليه من نتائج وتوصيات بالآتي :

اولا : الاستنتاجات

1- يعد النظام اللامركزي الاداري من دعائم النظام البرلماني الديمقراطي الذي يوزع الصلاحيات بين الحكومات المحلية والسلطة الاتحادية ويبقى الفارق بين الانظمة هو نسبة هذه الصلاحيات بين السلطات المحلية والاتحادية تعتمد على نوع النظام وفلسفة الحكم عنده .

2- لغرض ممارسة الصلاحيات التي ذكرت في الفقرة واحد لابد من وجود مؤسسات محلية قادرة على تفعيل هذه الصلاحيات لذلك اصبح تشكيل السلطات المحلية ومنها مجالس المحافظات ضرورة لابد منها وهي تستمد دورها التشريعي من الدستور ومن قانون مجالس المحافظات .

3- مبد ثنائية السلطة على المستوى المحلي يساعد على تنظم الادارة وتزويدها بما يلزم من قرارات وقوانين محلية وجهة تراقب الاداء لذلك تشكيل مجالس تشريعية رقابية ضمن الصلاحيات الدستورية وقيودها ضرورة للنظام اللامركزية الادارية .

4 - اعطاء مساحة من التشريع المحلي تمارسه مجالس منتخبة باسم ابناء المحافظة ضروري جدا .

5- : فشل الممارسة ليس دليلا على فشل النظام بل دليل على فشل الخطط والممارسات واختيار الاشخاص غير المناسبين وغير الكفوئين فيما لعبة المحاصصة السياسية دورا كبير في مساحة تعطيل التجربة .

6 - لقد غفل المشرع العراقي للدستور عن قضية فرض رقابة على المجالس من جهة عليا حيث ان ذلك يعد ضرورة لضبط الاداء في هذه المجالس .وحتى التعديل الذي جرى على المادة 2 من قانون مجالس المحافظات الفقرة الثانية لم يكن كافيا حيث لم يوضح اليات الرقابة ونوعها .

7 - اثبتنا بالبحث ان دور المحكمة الاتحادية الرقابي على صلاحية التشريع لمجالس المحافظات ضرورة ملحة لفرض تناسق تشريعي ومنع الفوضى والتقاطع .ومخالفة الدستور ومنع التجاوز على الحقوق الاساسية للمواطنين .تستمد المحكمة دورها الرقابي من الدستور النافذ ومن قانونها النافذ.

ثانيا : التوصيات

1 - نوصي المشرع با عادة النظر في قانون مجالس المحافظات على ضوء ما ورد من اسباب اعلاه وللأسباب اخرى قد يراها الباحثين الاخرين خصوصا بما يتعلق بنوع الرقابة على مجالس المحافظات .

2: نوصي السلطة التنفيذية بضرورة احترام الاستحقاقات الدستورية خصوصا بما يتعلق بالانتخابات المحلية الذي كان عدم اجرائها سببا في تجميد عمل المجالس .

3 نقترح على المحكمة الاتحادية لتقيل الزخم الكبير عليها فتح محاكم دستورية في مناطق محددة من العراق كان تكون منطقة شمالية ووسطى وجنوبية لتلافي الزخم والتأخير في حسم الدعوى والطعون المتراكمة في المحكمة .

الهوامش

1- انظر المواد 116 و117و 122 ، الدستور العراقي لسنة 2005(حيث نص الدستور في المادة 116 على ما يلي (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية) كما نص في المادة 117 اولا يقر هذا الدستور عند نفاذة اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليما اتحاديا كما نص في المادة 122 على تكوين المحافظات غي المنتظمة باقليم ومنحها الصلاحيات الكاملة كما ورد ذلك في الفقرة ثانيا من نفس المادة .

2- انظر المادة 2 من قانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته ، كذلك انظر نص امر سلطة الائتلاف الموقتة رقم 71 لسنة 2007 والذي نص في احد فقراته على (

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

3 انظر نص امر 71 لسلطة الائتلاف الموقتة في العراق المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2004/4/7 .

4-انظر المادة 2 قانون رقم 21 مجالس المحافظات مصدر سابق.

5 – نفس المصدر السابق

6- انظر المادة 122 وفقراتها .ثالثا ورابعا .

7- انظر المادة 7 من قانون مجالس المحافظات رقم 21 مصدر سابق .

8- في بداية تشكيل مجالس المحافظات لم يكن للمجالس شخصية معنوية ومن خلال تعديل في قانون في 2010 تم اضافة نص تتمتع1 بشخصية معنوية.

9- المادة 122 فقرة ثانيا ، الدستور العراقي لسنة 2005 .

10- ينظر المادة 122 ، فقره اولا الدستور العراقي لسنة 2005

11- ينظر المادة رقم 2 ، قانون مجالس المحافظات ، مصدر سابق .

12- د ، علي الشكري ، بحث بعنوان علاقات السلطات الاتحادية مع السلطات المحلية ، منشور ، مجلة جامعة بابل ، ص 3وص4.

13 - د علي شكري ، المحكمة الاتحادية العليا ، بين عهدين ، ص 10 ص11.

14- ينظر النظام الداخلي لمجلس محافظة المثني رقم 1 لسنة 2009 ، المكتبة القانونية ، مجلس محافظة المثنى

15- انظر المادة 92 من الدستور العراقي لسنة 2005 مصدر سابق

16- المادة 93 من الدستور العراقي ، مصدر سابق.

17- اشارة الدستور الى الانظمة النافذة دليل واضح على شمول ما يصدر من مجالس المحافظات من قرارات وانظمة خصوصا ا ان قانون 21 لمجالس المحافظات الزم مجالس المحافظات بإصدار نظام داخلي بعد مرور شهر من مباشرته العمل .

18- انظر المادة 92 ، الدستور العراقي النافذ ، مصدر سابق .

19 - فقرة التصويت بثلثي اعضاء مجلس النواب على قانون المحكمة الاتحادية يجعل تمرير هذا القانون بحكم المستحيل خصوصا والشعب العراقي يعاني من هذا النص مع كل دورة انتخابية مع قضية انتخاب رئيس الجمهورية والتي غالبا ما لايتم التوافق على توفير هذا النصاب الا من خلال صفقات السلة الواحدة ومثل هذه الصفقة لا اعتقد يمكن الاتفاق عليها في قانون المحكمة المزمع اقراره .

20 –انظر المادة 93 فقرة اولا ، الدستور العراقي النافذ ، مصدر سابق .

21- علي لفته المرشدي ، باشراف الدكتور علي يوسف شكري ، اشكالية الاجراءات التشريعية في دستور جمهورية العراق، لسنة 2005، دراسة مقارنة ، ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين ، 2019 ، ص 29 وما بعدها .

22- انظر التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات رقم 21 تعديل لسنة 2010 .

23- انظر المادة 92 الدستور العراقي ، مصدر سابق

24- انظر المادة 44 من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية

25- د علي شكري ، المحكمة الاتحادية العليا ، بين عهدين ، ص 10 ص 11.

26- د غازي فيصل مهدي ، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 في الميزان ، منشور في مجلة المتلقى ، دار الكتب الواثق ، بغداد ، 2008 ، ص 147 وما بعدها .

27-انظر التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظة رقم 21 التعديل الثاني لسنة 2018 .

28 –انظر المادة 93 ، فقره اولا ، الدستور العراقي النافذ ، مصدر سابق .

29- ينظر القرار رقم 25 اتحادية في موقع المحكمة الاتحادية على الانترنيت

30-انظر قرار رقم 1972 ، مجلس شورى الدولة ، الصادر بتاريخ 2010/10/25

31- انظر المادة 115 ، الدستور العراقي النافذ، مصدر سابق .

32 – بيان المحكمة الاتحادية الصادر بتاريخ 2019 /5/2 حول رد طعن مجالس المحافظات بقرار تجميد عمل مجالس المحافظات بعدم دستورية المادة 14 اولا من قانون رقم 10 لسنة 2018 التعديل الثالث لقانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2008 .

المراجع

اولا : الكتب

1- د محمد حنون ، مبادئ القانون الدستوري ، وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد 2012 ط1

2- د نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان 2004

3-د رعد ناجي الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، دار الشؤون الثقافية العامة بيت الحكمة – بغداد 1998

ثانيا : الدراسات والبحوث

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

1- محمود سلمان ، المركزية واللامركزية الادارية رسالة د كتواره ، جامعة بغداد .

2 - م م احمد عيسى الفتلاوي ، النظام الفيدرالي وتوزيع الصلاحيات ، كلية القانون جامعة الكوفة ، مجلة كلية الفقه 2007 .

3- د علي الشكراوي ، اشكالية نشأة الاقاليم في العراق بين النص القانوني والواقع السياسي ، دراسة منشورة على شبكة جامعة بابل ، العدد 4 .

4- د مدحت المحمود ، استقلال القضاء في العراق ودور الدستور الدائم في حماية استقلال القضاء ، دراسات عراقية حول موضوعات اساسية عن الدستور العراقي ، الطبعة الاولى ، مطبعة بويد ، نيور يورك 2005 .

5 – د عبد اللطيف الشيخ ، اجراءات القضاء الدستوري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة القاهرة 1989

6 - د عصام عبد الوهاب البرزنجي ، سمو الدستور ودستورية القوانين ، مجلة العلوم الثقافية ، المجلد الخامس عشر الاعداد 1و2 بغداد 2000

7 - م م سليم نعيم خضير الخفاجي ، الرقابة القضائية في دستورية القوانين في الدساتير العراقية

8- اريج طالب كاظم ، اختصاص السلطات المحلية في التشريع العراقي مجلة العلوم القانونية ، الانبار ، العدد الثالث

9- بحث ضياء طالب مطشر ، باشراف الدكتور لطيف عبدالحسين موسى جامعة المثنى كلية القانون ، توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات في الاتحاد المركزي ، جامعة المثنى ، كلية القانون .

10- مكي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق دراسة تطبيقية في اختصاصات المحكمة والرقابة التي تمارسها .

11 - علي لفته المرشدي ، اشكالية الاجراءات التشريعية في دستور العراق لسنة 2005 ، دراسة ماجستير ، معهد العلمين ، 2019

12 – د علي يوسف الشكري ، المحكمة الاتحادية العليا ، بين عهدين .

13 –عمار رحيم الكناني ، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في بناء المؤسسات ، دراسة تطبيقية ، مكتبة القانون المقارن ، ط1 ،2018 .

ثانيا : الدساتير

الدستور العراق لسنة 2005

ثالثا : القوانين

- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية رقم 4 لسنة 2004 ة 1

2- قانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2005 وتعديلات

- 3- قانون المحكمة الاتحادية رقم 30 لسنة 2005ه

4- قانون المحكمة الاتحادية رقم 25 لسنة 2021

رابعا : الاوامر والقرارات

1 - امر سلطة الائتلاف رقم 71 لسنة 2004

2 - قرارات المحكمة الاتحادية العليا

خامسا: الانظمة الداخلية

1 النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2005

2- النظام الداخلي رقم 1 لمجلس محافظة المثنى .لسنة 2009 .

Oversight of the federal supreme court over the legislative j urisdiction of the provi cial councils

Abdulhssen mohammed ilag

Muhammad Taqi Tabarsa

University of Religions and Sects/Faculty of Law

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296

Administration for the State for the Transitional Period stipulated provisions, including the powers of the provincial council, which include the power to legislate within certain restrictions imposed by the constitution, as well as a supervisory power, which we found necessary to monitor the executive authorities in the province for the safety of performance. A supervisory body guarantees the safety of these legislations from defects In this regard, we discussed the judicial oversight, and one of its most important institutions is the Federal Supreme Court in Iraq, where we touched on the formation of the court, its most important terms of reference, and the limits of these terms of reference. We found that the Federal Court has the power to supervise local governments, especially on legislation issued by the provincial councils.

Keywords : effects . quotas. Legis lative authority . balance . suggestion.

Abstract

... Abstract After legislation, it is a very important life necessity in the lives of peoples, as it is one of the most prominent characteristics or characteristics of the legal state. As much as the importance of legislation in all its forms, especially the basic law of the state, the importance of monitoring these legislations and ensuring the performance of these envisaged forest legislations, and this is what we have tried to deal with in research and analysis in this research under The title of the Federal Supreme Court's oversight of the legislative jurisdiction of the provincial councils, given that the provincial councils are one of the pillars of local governments Through research, we showed the type of administrative system in Iraq after 2003 and the transformation that took place in this system, as it turned from a centralized system to a decentralized system, and we reached the need to form local governments in the light of what was stated in the State Administration Law for the transitional period, as well as what was stipulated in the 2005 constitution, where Local governments in the governorates that are not organized into a region consist of an executive authority that includes the governor who is the highest executive authority in the governorate, deputies to the governor, executive local administrations and governments at the level of districts and sub-districts, and a legislative oversight authority that includes provincial councils and local councils in the districts and sub-districts, and each of these authorities has powers as The Iraqi constitution and the Law of

DOI:10.52113/uj05/024-17/277-296