Journal Of the Iraqia University (73-1) June (2025)

ISSN(Print): 1813-4521 OnLine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/247

اللامركزية الادارية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم (دراسة تحليلية)

م.د. حازم محمد حسن الحمداني

الجامعة التقنية الشمالية/ المعهد التقني كركوك

Administrative decentralization of the governorates not organized in the region

Dr. Hazem Mohammed Hassan Al-Hamdani
hazem.m.hasan@ntu.edu.iq

المستخلص

لما كانت الحياة لا تسير على وتيرة واحدة وان التغير والتجديد في انماطها امر حتمي ولا مناص منه الامر الذي يستجلب معه وجوبية مواكبة هذه التغييرات لسد الحاجة الجماعية من الخدمات واشباع هذه الحاجات وعلى رأسها انتظام حياة الفرد داخل المجتمع وسرعة الاستجابة لمتطلباته الامر الذي كان دافعاً لظهور اللامركزية الادارية التي هي ايضاً مَحِلاً للتغير من كونها طريقة لتوزيع الوظيفة الادارية بين المركز والهيئات الى نظام اداري خاص بالهيئات بمعزل عن المركز وهجر التبعية الادارية والتحول الى العلاقات الاتحادية حتى في الدول البسيطة.

الكلمات الافتتاحية: اللامركزية, المحافظات, غير المنتظمة في اقليم.

Abstract

Since life does not proceed at a uniform pace, and change and renewal in its patterns are inevitable and unavoidable, it is imperative to keep pace with these changes to meet collective needs for services and satisfy these needs, most importantly ensuring the regularity of individual life within society and the rapid response to its requirements. This was the impetus for the emergence of administrative decentralization, which is also a place for change from being a method of distributing administrative functions between the center and the authorities to an administrative system specific to the authorities, independent of the center, abandoning administrative dependency and shifting to federal relations, even in simple countries

Keywords: Decentralization, Governorates, Non-Regional.

المقدمة

ان نظام اللامركزية الادارية عندما ظهر بعد التخفيف من تعسف الادارات المركزية مرورا بعدم التركيز الاداري كانت ضرورة ناتجة عن اتساع النشاط الاداري وظهور مصالح محلية تحتاج الى التحرك السريع لمعالجتها وتوفيرها او الحفاظ عليها الا انها ما انفكت ترزح تحت تعسف وتسلط السلطات المركزية الامر الذي حاولت بعض الدول التخلص منه والانتقال الى مجالس محلية منتخبة وفق اضيق التنظيمات الادارية تمارس نشاطها الاداري بأسلوب جديد لامركزي داخلي واتحادي بموجب الدستور مع سلطة الاتحاد بموجب مكنة ادارية منحها القانون وهذا ما سوف نبحثه من خلال لامركزية المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

أهمية البحث

تتمحور اهمية البحث في اظهار بعض الفجوات الموجودة في النصوص القانونية والتي اضفت الى حدوث بعض المشاكل في الواقع العملي والتي عادةً ما يكون ضحيتها المواطن في المحافظات غير المنتظمة في اقليم وكثرة الاستفسارات والنزاعات القضائية امام المحكمة الاتحادية وتفسيرات للنصوص الدستورية والقانونية قد تغفل مصلحة المواطن وهذا ما سوف نوضحهُ مع كيفية المعالجة في هذا البحث.

مشكلة البحث

يدور البحث حول مشكلة عدم وضوح العبارات التي وردت في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم اضافة الى الضبابية التي تشوبها من حيث مقصودها الفني الذي قد تتعارض بعض التفسيرات مع الدستور وعدم وضوح الرؤية في كيفية ممارسة الاختصاصات هلي هي لا مركزية مع الاتحاد؟ وهذه بعيد عن الصواب ام هو اسلوب تنظيمي داخل المحافظة واذا كان كذلك فما هي ادوات ممارستها؟ وفي خضم هذه الضبابية يبقى الواقع في صورة نظام مركزي وليس اتحادي بين بغداد والمحافظات وفي هذا اهمال للنصوص الدستورية من حيث الواقع العملي.

منهجية البحث

اعتمدنا في بحثنا على المنج التحليلي القائم على تحليل نصوص القوانين التي تُعنى بهذا الشأن وتسجيل نقاط الوهن والضعف فيها واقتراح الاصوب, وكذلك المنهج الوصفي في بسط الوصف العام ومن ثم انزاله على الواقع النصي والعملي وايجاد الوصف الدقيق ومدى نجاعة هذه النصوص في تناولها واحتوائها .

هيكلية البحث

بغية الوصول الى اهداف هذا البحث سنقسم البحث إلى مطلبين ,حيث سنتناول في المطلب الاول مدلول اللامركزية الادارية ومقارنتها مع اللامركزية المنشودة والتي نص عليها الدستور للمحافظات غير المنتظمة في اقليم , وأما في المطلب الثاني ستناول ادوات المحافظات غير المنتظمة في اقليم لممارسة وتعزيز اللامركزية وبالاخص المكنة التشريعية مع التركيز على بعض ثنايا النصوص التي تعنى بهذه المسألة وتحليلها ومن ثم ايجاد البدائل .

المطلب الأول مدلول اللامركزية

ان اللامركزية الادارية شأنها شأن اي فكرة تولد وتتطور ويتم تعديلها وفقا للحاجة المجتمعية لذا فأن الوقوع على الامركزية مدار البحث يتطلب منا بيان مدلولها من خلال ايجاد التعريفات التي قيلت فيها ونقارنها مع مامتوافر لدينا وفق النصوص القانننية للتعرف على مقصود الامركزية التي جاء بها دستورنا اضافة الى دراسة قواعدها وركائزها مع المقارنة كذلك اضافة الى ميدان عملها من خلال الاختصاصات التي تصبو اللامركزية على ادراتها بشكل مفيد وناجع للمحافظة غير المنتظمة في اقليم وهذا ماسوف نوردهُ في هذا المطلب بفرعين وكالاتي:

الفرع الأول مفهوم اللامركزية الادارية ان دراسة اي مصطلح تتطلب التعرف عليه من خلال التعاريف التي جائت لبيان مفهومها والسبر في اغوار هذا المصطلح لفهمه جيداً وبالتالي تكوين لمفهومه حيث عرفها البعض على انها طريقة من طرق الادارة الديمقراطية التي لا تملك بموجبها اختصاص السلطة المركزية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وانما هو تجاذب ممارسة اعمال السلطة التنفيذية بين الادارة المركزية وادارات الوحدات الادارية الاخرى(١)وعرفها اخرون على انها تنظيم اداري يقوم على انشاء وحدات ادارية بمختلف الاقاليم في الدولة ومنحها الشخصية المعنوية لكي تتولى ادارة شؤونها بمعزل عن الحكومة المركزية في العاصمة ويعبر عن ارادتها مجلس محلي منتخب من مواطني هذه الاقاليم وتظطلع الهيئات اللامركزية المحلية بادارة المرافق العامة بموجب القانون من صحة وتعليم وكهرباء وغيرها.او هي توزيع الوظيفة الادارية للدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات او اشخاص معنوية عامة او مجالس محلية منتخبة تمارس الوظيفة الادارية على سبيل الاستقلال وتحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية(٢).ونرى هنا بأن هذه التعاريف تناولت اللامركزية الادارية وفق نمط معين الا وهو اللامركزية في اطار الدولة البسطية التي تتكون من عاصمة ومحافظات تكون في الاولى الحكومة المركزية وفي الثانية الهيئات اللامركزية وتحت اشراف الحكومة المركزية وهذا لايستقيم مع الادارات الحديثة وتحديدا العراق

---

(١) د. منير محمود الوتري: المركزية واللامركزية، مطبعة المعارف– بغداد ، ط١ ١٩٧٦، ص٢٦.

(٢) د. خالد خليل ظاهر: القانون الاداري، دار ميسرة للنشر والتوزيع ١٩٩٨، ط١، ص ١٣٢–١٣٧.

حيث لم يرد لفظ الحكومة المركزية مطلقاً سواءً في الدستور ام في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بل على العكس حيث وردت عبارات في الاسباب الموجبة لتشريع القانون العبارة التالية (ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على اساس النظام الاتحادي الفدرالي والنظام اللامركزي...) وكذلك في الدستور حيث جاءت (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة)(١).كما نص ايضا على ما يلي (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة ةاقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية)، وكذلك اورد الاتي (تمنح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها

فق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون)(٢).وبهذا نرى بأن كل النصوص استخدمت لفظ اللامركزية مقصوراً على المحافظات ولم تستخدم مطلقاً لفظ الحكومة المركزية الامر الذي يدلل على الاتي:

١- ان اللامركية المقصودة بهذه النصوص هي نمط ادارة للمرافق العامة داخل المحافظة غير المنتظمة في اقليم اي هي اسلوب تنظيم العمل والصلاحيات بين الادارة المركزية في الماحافظة والهيئات غير المركزية في المحافظة نفسها وفق ما اوتيت من ادوات قانونية او ادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، ولايعني بالمطلق العلاقة بين السلطة التنفيذية الاتحادية وادارة المحافظات وفق المنظور القديم للامركزية ودليلنا على ذلك الاتي:

---

(١) ينظر المادة (١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظة المادة (١١٦) والمادة (١٢٢ / ثانيا)من الدستور لسنة ٢٠٠٥.

أ- ان الدستور نص صراحة على ان منح الصلاحيات المالية والادارية لادارة المحافظات غي المنتظمة في اقليم بالقانون وليس بالسلطة التنفيذية بتنازل منها عن بعض صلاحياتها، اضافة الى ان القانون عندما يمنح هذه الصلاحيات لغاية محددة الا وهي ادارة شؤون المحافظة وبنظام اداري محدد الا وهو اللامركزية مما يدلل علة ان الاخيرة محصورة في نطاق المحافظة فقط ، كما ان اللامركزية تنتهي بأنتها صفة الشخص المعنوي بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم فمثلاً لو ان احدى المحافظات تحولت الى اقليم بموجب الالية المذكورة في الدستور فهل يبقى نظامها لامركزي وانما يتحول الى تكوين ثلاثة سلطات كما في الاتحاد ، اكيد تتغير دون تغير في علاقتها مع الاتحاد مما يدلل على ان اللامركزية الجديدة هي خاصة بالمحافظات وشؤونها الداخلية فقط. اما فيما يتعلق بالادلة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم فنورد هنا ما يلي:

ج- عند تعارض قرار مجلس الناحية مع قرار مجلس القضاء فتكون الاولوية للاول الا اذا كان القرار يخص القضاء بالكامل فتكون الاولوية للاخير وكذلك اذا تعارض الاخير مع قرار مجلس المحافظة فتكون الاولوية له الا اذا كان القرار يخص المحافظة فتكون الاولوية للاول.

د- اعطى القانون لمجلس المحافظة سلطة تشريعية ورقابية ولم يجعل الرقابة عليها من قبل الحكومة الاتحادية. وهذه بعض دلائل ما توصلنا اليه من ان اللامركزية المنشودة من قبل الدستور والقانون هي تأسس لنظام الادارة داخل المحافظة وليس لها اي علاقة بالعلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وان للمتعمن بها يجد فيها شيء من اللامركزية السياسية حيث تكون للمحافظات سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية مع تحفظنا على لفظ السلطة الا انها جائت هكذا في القانون(١).

---

(١) د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة -عمان ٢٠١٢،ط٨،ص٩٨

والناظر الى الدستور يجد بأن المشرع الدستوري قد سعى الى وضع الادارات غير الاتحادية على طريق الاستقلال الاداري والمالي اضافة الى السلطة التشريعية الذ يؤهلها لان تكون في المستقبل القريب اقليم وفي المستقبل البعيد تتحول المسألة الى اتحاد مركزي وهذا ما يتجلى لنا في توزيع الاختصاصات والذي سنبينه عند كلامنا عن توزيع الاختصاصات، وبهذا يمكن القول بأن اللامركزية الادارية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم: هي نمط اداري لتنظيم الحياة داخل المحافظات ولترتيب شؤون المحافظة وممارسة الاختصاصات التي اناطها الدستور بها وفق رؤيا لتقسيم ادوار الادارة بين ادارة مجلس المحافظة من جهة ومجلس الادارات المحلية من جهة اخرى.

الفرع الثاني قواعد اللامركزية الادارية وتوزيع الاختصاصات

بعد ان ازلنا اللثام عن المقصود الدقيق للامركزية الادارية على مراد السدتور والقانون اصبح لزاماً علينا ولاكتمال الصورة الحديثة لها ان نبحث في القواعد التي تقوم عليها اللامركزية وتوزيع الاختصاصات ومقارنتها بتجربتنا وكما وردت في الدستور والقانون وكالاتي:

اولا: قواعد اللامركزية الادارية:- وهي ابرز ركائز اللامركزية وهي كالاتي:

١- وجود مصالح محلية او خاصة مقيدة وهي المصالح التي تخص رقعة معينة خاصة اضافة الى المصالح الوطنية المشتركة وعادة ما تكون خاصة باقليم او محافظة او غيرها(١).

---

(١) د. هاني علي الطهراوي: القانون الاداري، دار النهضة للنشر والتوزيع- القاهرة ٢٠١٢، ط٢، ص١٤٣.

ونرى بأن هذه القاعدة تلائم اللامركزية في مراحلها الاولى والتي كانت تمثل انفراجة في الدول التي كانت فيها السلطة المركزية تحكم سيطرتها على كل النشاط الاداري وحصرها بيدها فقط، ولظهور هذه المصالح الخاصة بعد تطور المجتمعات واتساع النشاط الاداري ظهرت فكرة اللامركزية وذلك بتنازل السلطة المركزية عن بعض صلاحياتها, في حين ان اللامركززية محل البحث ليست تنازل من اختصاص وانما هي نظام اداري محدد بموجب الدستور وليس لوجود مصالح خاصة بل لحق مواطني هذه المحافظات بادارة شؤونهم بأنفسهم ومن خلال نواب ممثلين عنهم بأرادتهم كونهم الادرى بالافضل لهم واولويات مجتمعهم التي قد تختلف من محافظة الى محافظة اخرى، ولعلو شأن المحافظات بموجب الدستور بات ذلك واضحا عندما اجاز للحكومة الاتحادية تفويض بعض اختصاصاتها الحصرية الى حكومات المحافظات و بالعكس وينظم ذلك بقانون (١) ونرى بانه كان حريٌ بلمشرع ان ينظم هذه المسألة في قانون المحافظات غير المنتظمة في قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل كونه القانون الانسب لتفصيل هذه المسائل.

٢- استقلال الهيئات اللامركزية عن الحكومة المركزية: وذلك بأن يعهد بادارة المصالح المحلية الى هيئات محلية تتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية وفي حال عدم توفر هذا الشرط الاساسي فلن يكون هنالك كلام عن وجود اللامركزية وان الاستقلال لا يعني عدم تدخل السلطة المركزية بل تتدخل من خلال اختيار بعض اعضاء المجالس المحلية ويصل احياناً الى تعيينهم(٢).

---

(١) ينظر المادة ١٢٣ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي, مبادئ القانون الاداري, مطبعة هيئة المعاهد الفنية- بغداد ٢٠٠٠، ص١٢٣.

٣- وجود الرقابة المركزية: تخضع القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية الى رقابة مركزية تمارس من قبل السلطة المركزية للتأكد من التزام وخضوع الادارية اللامركزية بالقوانين عند تطبيقها(١). وصور ممارسة هذه الرقابة يكون اما من خلال تعيين رؤوساء الوحدات الاداري الذين هم من موظفي السلطة المركزية وتوليهم رئاسة مجالس تلك الوحدات اضافة الى تعيين عددا من اعضاء هذه المجالس وكذلك من خلال الرقابة على اعمال الهيئات المحلية من خلال موافقة هذه الاعمال للقانون ويشخص ذلك من خلال الاجهزة الرقابة التي نص عليها القانون(٢)، وكذلك من خلال حقها في حل المجالس المحلية التي تمثل الادارة اللامركزية(٣)وهناايضا نجد بأن القواعد اعلاه لا تنطبق بالكلية على اللامركزية التي جاء بها الدستور والقانون ونقصد لامركزية المحافظات غير المنتظمة في اقليم وذلك للاسباب الاتية:

١- ان مجالس المحافظات لا تخضع لسيطرة او اشراف اي جهة حكومة مرتبطة بوازة وليس للسلطة التنفيذية الاتحادية اي دور رقابي على هذه المجالس وبهذا تنتفي الرقابة المركزية التي تمارسها الادارة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي كانت شرطاً لقيام اللامركزية في حداثة عهدها بادئ الامر اما في لامركزية المحافظات فأن المجالس تسير امورها بقراررتها وهذه الاخيرة لاتخضع الى تقييم من اي جهة مرتبطة بالسلطة التنفيذية الاتحادية تنظيماً وارتباطاً ادارياً اشرافياً (٤).

---

(١) د. فاروق احمد خماس: الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للنشر- الموصل ١٩٨٨، ط بلا ،ص٦٧.

(٢) د. ماهر صالح علاوي: القانون الاداري، دار الكتب للنشر - الموصل ١٩٨٩، ط بلا، ص١٠١.

(٣) د. شاب توما منصور ود. عبد الباقي نعمة عبدالله: القانون الاداري، مطبعة الديواني-بغداد ١٩٧٨، ص٦١.

(٤) ينظر المادة ١٢٢/ ثانيا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- ان مجالس المحافظات والاقضية والنواحي واعضائها يتم انتخابهم من قبل المواطنين في تلكم المحافظات وليس للحكومة الاتحادية اي سلطة في خلق مراكزهم القانونية كونهم منتخبين بموجب ممارسة ديمقراطية انتخابية بموجب قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣- تخضع المجالس والمحافظة لرقابة مجلس النواب وكذلك تخضع كل الاعمال التي تقوم بها الادارة اللامركزية بدوائرها كافة الى رابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي هة ايضاً من الهيئات المستقلة والتي تخضع لمجلس النواب(١).

٤- ان المجالس المحلية ومجلس المحافظة لا يمكن حله الا من قبل مجلس النواب عند تحقق حالات حددها المشرع وليس للحكومة الاتحادية اي دور في هذه العملية(٢). وبهذا نرى بأ، كل ما قيل في القواعد سالفة الذكر لم نجد له تطبيقاً في لامركزية المحافظات لان الاخيرة كما اسلفنا

نظام او نمط اداري له مدلولاته الخاصة به وله ملامحه التي ينماز بها عن ما قبله كونه نظام مرن وليس جامدا حيث انه اذا ما تم تطبيقه بشكله الصحيح وعلى مراد الدستور فأنه المحافظات غير المنتظمة في اقليم وعلى اقل تقدير ستتحول بعد فترة قليلة الى اقاليم وهذا ما سوف نجده ظاهراً في كيفية ادارة الاختصاصات التي اناطها الدستور للمحافظات وكيفية توزيع هذه الاختصاصات.

---

(١) ينظر المادة ٢/ ثانيا والمادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وكذلك المادة ١٠٣/ اولا، ثانيا من الدستور. (٢) ينظر المادة ٢٠ اولا/ ثالثا من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المطلب الثاني أدوات المحافظات في انجاح اللامركزية الادارية

لما استقر لدينا بأن اللامركزية التي منحها الدستور للمحافظت غير المنتظمة في اقليم هو نظام اداري جديد يختلف كثيراً عن اللامركزية في حداثة عهدها لذا كان لزاماً ان تُعطى ادوات تمكنها من تفعيل هذا النظام وزيادة فاعليته لادارة المحافظة وممارسة اختصاصاتها الدستورية وبالرجوع الى القانون وجدنا بأن لها سلطة تشريعية مع تحفظنا على لفظ السلطة وكذلك مكنة رقابية لذا سوف نبين في هذا المطلب مفهوم السلطة التشريعية ومن ثم تكييف هذه السلطة باعتبارها اداة ممارسة الاختصاصات الدستورية كالاتي:

الفرع الأول مفهوم السلطة التشريعية

لا جَرَمَ من ان السلطة التشريعية من هم السلطات في اي دولة كونها مصدر المشروعية للاعمال وانعكاس لحاجات ومتطلبات المجتمع كونه مكون من ممثلي الشعب للتعبير عن ارادتهم الجماعية، كما انها الفيصل في التمييز بين ما يصدر من الحاكم والوكلاء وهذا ما ذهب اليه الاتجاه الحديث للانظمة الديمقراطية كون السلطة التشريعية لا تعطى الا للحكام كونها من يضع القوانين التي تسير عليها الدولة وحيث ان هذه السلطة من رحم الشعب كون الشعب هو الحاكم وعلى الوكلاء ممثلاً بالحكومة وهيئاتها فعليهم تطبيق هذه القوانين وفقاً لمراد الشارع وما يتغيا المشرع عند وضعه لها وهؤلاء الوكلاء تُضفى عليهم هذه الصفة سواءً كانت الادارة مركزية ام غير مركزية(١) وللتعرف اكثر على مدلول السلطة التشريعية ومتى تتصف الهيئات بأنها سلطة وبماذا تختص حتى تتشح بهذا الوشاح السيادي الذي يمثل بيضة القبان للتمييز بين الاعمال التي تتصف بالمشروعية والاخرى التي لاتتصف بهذا الوصف نسبة الى تماثلها لنتاج السلطة اعلاه.

---

(١) د.منذر الشاوي: مدخل لدراسة القانون الوضعي، دار الشؤون الثقافية العامة – بغداد ١٩٩٦، ط١، ص٥١٠.

اولاً:- مفهوم السلطة التشريعية: جاء في معجم لاروس بأن السلطة مؤسسة لايمكن حصر دورها بالاستشارة اي يكون دورها في ممارسة السلطة من خلال القيادة والقرار باللغة القانونية الدقيقة(١). كما يقول الفيلسوف تروبير على انها الايعازات اي الاوامر التي تصدر من الدولة وليس الاقتراحات وبالرغم من ان كلاهما يصدران من الدولة الا ان الفرق بينهما ان الاوامر تصدر من جهة سلطوية والاقتراحات تكون من جهة منزوعة السلطة(٢).كما انها تعني التحكم والسيطرة والتقدير والتمهل في تسوية الامر وتطبيقه(٣).

ويُعرف التشريع على انه مجموعة من القواعد القانونية العامة المجردة المكتوبة التي يصدرها المشرع على وجه الالزام ويتعرض من يخالفها للجزاء ويصدر من جهة مختصة بموجب الدستور وهو القانون الذي تصدره السلطة المختصة دستوريا بسن القوانين(٤).

وتُعرف السلطة التشريعية على انها القدرة على صنع القوانين او الاهلية لذلك او هو النشاط او الصلاحية اللتان تسننان القوانين بمقتضاها ومردفها الوظيفة التشريعية(٥).

وبهذا يمكن تعريفها على انها المكنة الدستورية الممنوحة لاحدى السلطات السيادية الممثلة للشعب والمُعبر الحقيقي لارادته والتي تميزها عن غيرها بأختصاصها بسن القوانين التي تدنو التشريع الاساس(الدستور) وتسمو على التشريع الفرعي (التعليمات والانظمة والقرارات).

---

(١) بوجملين وليد: سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري،رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم الادارية- جامعة الجزائر ٢٠٠٦-٢٠٠٧ ، ص١٨

(2)Michael Trooper: Law philosophy ,First print literature press Oliver ster,du France 2003,p36

.

(٣) ابراهيم مصطفى واحمد الزيات وحامد عبدالقادر ومحمد النجار: المعجم الوسيط، طبعة منقحة – مكتبة الشروق الدولية– القاهرة، ص٣١٨.

(٤) د.مصطفى مصباح شليبك: المدخل للعلوم القانونية، دار الكتب الوطنية– بنغازي،٢٠٠٢،ط١،ص٩٧–٩٨.

(5)Gerard Cornu: Dictionary of Legal Terms, translated by Mansour Al-Qadi, University Foundation for Publishing and Distribution - Beirut, 2nd ed. 2009, p. 477.

ثانيا:– انواع التشريعات: تكون التشريعات على ثلاثة انواع هي:

١– التشريع الاساسي: وهو اعلى مراتب التشريع واهمها في المجتمع ويتكون من مجموعة من قواعد قانونية تبني النظام السياسي الحاكم في الدولة واسسها ولغتها الرسمية والحقوق والحريات العامة للافراد والوسائل الاسياسية لضمان هذه الحقوق ومباشتها من قبلهم (١). ويقصد به ايضاً الدستور او الوثيقة الدستورية التي تبنى عليها القوانين الاقل قوة وفي حال محالفتها تكون تكون الاخيرة باطلة لكونها معيبة بيعب عدم الدستورية وذلك لسمة التشريع الدستوري على ما سواه من التشريعات سواءً سمو شكلي ام موضوعي.

٢– التشريع العادي: هي القواعد القانونية التي تتصف بالعمومية والتجريد التي تسنها السلطة التشريعية في حدود اختصاصاتها الممنوحة بموجب الدستور وتعد هذه السلطة هي الجهة المختصة الوحيدة لها هذه الصلاحية ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك(٢). ويكون لهذا التشريع على مادونه من تشريعات فرعية وكل ما يصدر خلاف هذ القانون يكون معيب عدم المشروعية اي مخالفة القانون، ويطلق على هذا النوع لفظة القانون، ويقصد بها ايضاً قيام السلطة العامة المختصة في الدولة بوضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة واعطائها قوة الالزام وكذلك هو سن النص الذي يخرج مضمونه الى حيز الوجود والالزام(٣). وفي هذا التعريف تحجير لا يمكن التوسع فيه وهوعين الصواب حيث ان التشريع العادي لايمكن ان يصدر الا من قبل السلطة الدستورية الا وهي السلطة التشريعية الا اذا اختط الدستور لنفسه خطوطاً اخرى كالتفويض وغيرها، وبهذا التحجير جاء دستورنا لسنة ٢٠٠٥ حيث لم يعطي اي فرصة لصدره من جهة اخرى من غير السلطة التشريعية.

٣– التشريع الفرعي او اللائحي: هي القرارات الادارية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص المخول لها من قبل الدستور فهي تضع هذا التشريع بما لها من اختصاص اصيل(٤).

---

(١) د. مصطفى مصباح شليبك: المدخل للعلوم القانونية، مصدر سابق، ص١٠٤.

(٢) د. هاني الطهراوي: القانون الاداري، مصدر سابق ،ص٦٩.

(٣) د. عبد الباقي البكري و ا. زهير البشير: المدخل لدراسة القانون، شركة العاتك – القاهرة ٢٠١٠، ط٢، ص٨٤–٨٥. (٤) د. عبد المنعم فرج الصده: اصول القانون، دار النهضة للطباعة والنشر– بيروت، ط بلا،ص١٠٢.

ويقصد به ما تسنه السلطة التنفيذية من تشريعات لتنفيذ القوانين كون الاخيرة تحدد الاطر العامة وتبقى التفاصيل للسلطة التنفيذية بحكم قربها من الجمهور ولكونها تنفيذية يجب ان لاتخرجه عن القوانين فلا يجوز ان تتضمن تعديلاً او الغاء القاعدة القانونية من القواعد المقررة بموجب القوانين. كما هي القرارات التي تضمن قواعد عامة مجردة وتنطبق هذه القرارات على اشخاص غير محددين بذواتهم ويطلق عليها في العراق الانظمة او التعليمات كما يطلق عليها احياناً بالتشريع الفرعي (١). ومنهم من عرفها على انها لوائح صادرة من السلطة التنفيذية لغرض تنظيم المصالح والمرافق العامة في الدولة ومنها لوائح الضرورة والمستقلة لانها قائمة بذاتها التي لا تستند الى قانون تعمل على تنفيذه وينصرف اصطلاح تنظيم االمرافق العامة (٢).وبهذا يمكن القول بأن يمكن القول بأن السلطة التشريعية هي مكنة صناعة القوانين بناءً على مقترحات او مشروعات واردة من السلطة التنفيذية او اللجان البرلمانية المختصة الممنوحة بموجب الدستور, ووفقا لما تقدم فليس للمحافظات غير المنتضمة في اقليم سلطة تشريعية بالمعني الدستوري الذي بيناه اي ليس لها ان تصدر قوانين , وبالتالي تبيقى ان نعمل على تكييف ما يصدر من مجلس المحافظة وفقا للقوانين النافذة والدستور وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني تكييف السلطة التشريعية لمجلس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

تعرفنا مما ان التشريعات ماانفكت متمسكة بتسلسلها الهرمي وكل ما يخالف ذلك ينصاب بعلةٍ اما دستورية اذا ما خُولف الدستور ومشرروعية اذا ما خُولف القانون وحيث ان التشريع الفرعي اقل المراتب فلايجوز للاخيرة خالفة القانون وكذلم الدستور وعند مخالتها لاتعدو ان تكون معيبة بعيب الدستورية تارةً والمشروعية تارةً اخرى(٣) ولما كانت سلطة النحافظات غي المنتظمة في اقليم هو

---

(١) د. ماهر صالح علاوي: القرار الاداري، دار الحكمة للنشر – بغداد ١٩٩١، ط بلا ، ص١٥٢.

(٢) د. نبيل ابراهيم سعد ود. محمد حسن قاسم: المدخل للقانون، منشورات الحلبي–بيروت ٢٠٠٧، ط بلا، ص١٥٤. وكذلك د. حسام الدين كامل: مبادئ القانون ، دار النهضة العلابية– مصر ١٩٧٥، ط بلا، ص٣٧.

(٣) د. ماهر صالح علاوي: االقرار الاداري: المصدر السابق، ١٥٣.

محور عملنا في هذا البحث فسوف نكيف السلطة الممنوحة لمجالس المحافظات لكي نعرف ما هو نتاجها الذي يعتبر اداة الادارة لممارسة اختصاصها وفق مبدأ اللامركزية وكالاتي:

– لقد بان لدينا سلفاً بأن القوانين التي تسنها السلطة التشريعية الدستورية لا توجد لاي سلطة اخرى تجاذبها اختصاصها وتشاركها كون الدستور قدد جعل اختصتصاها مانعاً، وهنالك حالتين لمارسسة هذا الاختصاص على سبيل الاستثناء هما حالة التفويض وتسمى القرارات التي تصدر منها بالتفويضية،هي القرارات التي تصدر استناداً الى الاذن الممنوح لها من قبل السلطة التشريعية بموجب تخويل للسطة التنفيذية(١).

وحالة الضرورة هو عندما تواجه الدولة خطر حال مع عدم وجود البرلمان والجدير بالذكر ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يطعي اي تفويض كما اسلفنا وهذا مسلك حسن حيث جاء نص المادة (٦١) منه على سبيل الحصر (يختص مجلس النواب بما يأتي :..... اولا تشريع القوانين الاتحادية.....) ولا مساغ للاجتهاد وامكانية التفويض مطلقاً، كما ان المادة ٤٨ منه بينت ان السلطة التشريعية تتكون من مجلسي النواب والاتحاد وسبقتها المادة ٤٧ بتبيان السلطات الاتحادية وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وهذه كلها دلائل دستورية على ان السلطة الوحيدة لها مكنة التشريع هي السلطة التشريعية الاتحادية, وبالرجوع الى قانون المحفظات غير المنتظمة في اقليم وجدنا بأن المشرع قد ذهب بعيداً بسلطة التقديرية حيث وصف مجلس المحافظة بعض الاوصاف التي تستحق الوقفة لديها ومنها:

١– عرف القانون مجلس المحافظة على انه السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية.....(٢). وجدير الذكر بأن العبارة كانت قبل التعديل (هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية) وهذه دلالة على ما توصلنا اليه سلفاً بأن المشرع بيتغي بهذا القانون اعطاء صلاحيات كبيرة جدا يكاد يكون قاب قوسين او ادنى للاقاليم وبالتالي اوجد نمطاً جديداً للامركزية تكون ممراً للاقاليم, واثارت لفظة السلطة التشريعية لغطاً

---

(١)رافع خضر صالح: الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في حضور البرلمان، بحث منشور في مجلة المحقق العلمي للعلوم الانسانية،مج٥– ع١–٢٠١٣، ص١٠٧.

(٢) م٢/اولاً/أ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

واسعاً حول تفسير هذا اللفظ مع التشريعات المحلية وهل يمكن لمجلس المحافظة ان يسن القانون وبعيداً عن كل ماقيل بهذا الصدد سوف نسوق الادلة التي لاتقبل الشك من القانون نفسه بأن المقصود بالتشريعات المحلية هي القرارات الادارية وهي كما اسلفنا اذا كانت تنظيمية تسمى بالتشريع الفرعي او اللائحي وسوف نورد الادلة مع بيان اي التشريعات الفرعية يكون الاقرب قانوناً وكالاتي:

١– نص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم اثناء سرد اختصاصات مجلس المحافظة .. اصدار جريدة تنشر فيها القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس، كما نص في اختصاصات المحافظ تنفيذ القرارات التي تصدر من مجلس المحافظة بما لايتعارض مع الدستور والقوانين النافذة، ووردت ايضا للمحافظ ان يعترض على قرارات مجلس المحافظة والمجلس المحلي.....)(١).

٢– رب قائل يقول نعم وردت هذه الالفاظ ولكن ايضا وردت عبارة (اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات)(٢). نقول هنا الاتي:

أ– ليس لمجلس المحافظة اصدار قرارات تسهيل بتنفيذ قوانين كونها من اختصاصات مجلس الوزراء الحصرية وفق المادة (٨٠/ ثالثا) من الدستور وهي جائت على سبيل الحصر حيث وردت على السبيل الاتي (... ثالثاً:– اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).

ب– ليس لمجلس المحافظة ان يصدر قرارات تفويضية لانها كما اسلفنا تحتاج الى تفويض من قبل الدستور وكما اسلفنا فأن دستورنا لم يعطي هذا التفويض للسلطة التنفيذية الاتحادية فما بالك بادراة المحفظات لذا نقول بأن المشرع فب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد حاد عن جادة الصواي الدستوري عندمل سمى مكنة المحافظة بالسلطة واردفها بالتشريعية وكذلك عندما استخدم لفظة (القوانين المحلية) لعدم وجود الرخصة التفويضية من الدستور مما يتطالب مراجعة هذه النصوص وتعديلها. بناءً عليه فلم يبقى سوى القرارات التنظيمية هي المكنة التشريعية التي يمكن للمجلس ان يعبر عن ارداته ويجب ان يكون له جريدة خاصة به تنشر بها هذه القرارات لانها تمثل قواعد عامة مجردة وبالتالي يجب

(١) ينظر م ٧/ ثاني عشر و م ٣١/ثانيا البند ثالث عشر من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رق ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٢) م ٧/ثالثا من نفس القانون اعلاه.

يعلم بها المخاطبون بها ووسيلة هذا العلم هي النشر بالجريدة الرسمية المنصوص عليها قانوناً ولعل هنالك من يحتج بالنصوص الاتية متمسكاً بلفظة القانون:

١- نص الدستور على (.... الصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حال الخلاف بينهما).

٢- نص الدستور على (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات وبالعكس).(١). وبالتالي فهذا لفظ صريح بالقانون وكذلك لفظ صريح بالتفويض نقول بأن يجب ان لاينظر الى النصوص منفردة حتى تصل الى المعنى الديقيق بل يجب ان يؤخذ بعين الاعتبار النصوص مجتمعة وفق قاعدة (النصوص يكمل بعضها بعضا) وعند امعان النظر نصل الى النتائج الاتية: ان الناظر لمادتي ١١٤و١١٥ من الدستور يرى بأن كل ماورد ذكرهُ للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم جاء بعبارة (حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) بلفظ الجمع اكثر من مرة في نفس المادة وفي ضوء الاختصاصات الا في هذه الحالة ذكرت العبارة (.... فتكون الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) لذلك لم يقل قوانين وبالتالي ان المقصود بالنص هو القانون الاتحادي المختص بتنظيم الاقاليم والمحافظات ويعني حاليا (قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل) ودليلنا يشترط فيما يصدر من مجلس المحافظة ان لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية فلو كان ما يصدر من المجالس قوانين لها قوة القانون لما اشترط عدم المعارضة، اما فيما يتعلق بالتفويض ذكرنا سلفا بأن الدستور العراقي لم يمنح التفويض للسلطة التنفيذية الاتحادية وان مسالة تفويض الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية هذا شأن تنفيذي غير متعلق بالتشريعات وينظم بموجب قانون اتحادي لايتعارض مع الدستور اي لايمكن ان يفسر هذا التفويض على مسألة تفويض السلطة التشريعية لاختصاصها لانه لا يجوز دستورياً كما فصلنا سلفاً. ووفقاً اما تصدر فأن صلاحية مجالس المحافظات تكون في اصدار قرارات تنظيمة وهي بهذا لا تحل محل السلطة التشريعية بل تمارس حقها الاصيل بموجب القانون بما توفر لدينا من نصوص ظاهرة واعمال النصوص اولى من اهمالها واصدار امور خطأ خلافاً للقانون(٢).

(١) ينظر م (١١٥) وم (١٢٣) من الدستور لسنة ٢٠٠٥.
(٢) د. سعيد عبد الكريم مبارك: اصول القانون،مديرية المكتب- جامعة الموصل ١٩٨٢،ط بلا،ص١٢٤.

ومن نافلة القول ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد تناقض مرة اخرى حيث جعل الطعن بقرارات المجلس التي اقر بأكثر من نص بأنها قرارات جعل الطعن بها امام المحكمة الاتحادية العليا(١) وهي مجانبة للحق ومخالفة للاختصاص والقوانين الاخرى بسبب:

١- ان اختصاص المحكمة الاتحادية العليا واضحة حيث تختص بالاتي:

أ- عدم دستورية القوانين والانظمة ولو قيل بأن الانظمة قرارات نقول يكون الطعن بها عن مخالفتها للدستور وليس للقانون الاتحادي.

ب-تفسير النصوص الدستورية.

ج- الفصل في المنازعات التي تنشأ عند تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة من السلطة الاتحادية..... المنازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتزمة في اقليم والبلديات والادارات المحلية(٢). وبالتالي قرارات مجالس المحافظات ليست من ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

٢- ان القرارات التي تصدر من مجلس المحافظة المخالفة للقانون تعتبر مخالفة للمشروعية وليس الدستورية وبالتالي فأن جهة الطعن بها هي القضاء الاداري على اعتبار الاخير رقابة مشروعية بينما المحكمة الاتحادية العليا تمارس رقابة دستورية كونها جهة مرجعة دستورية. الامر الذي يتطلب مراجعة وتعديل للقانون، ومما يتقدم ظهر لنا جلياً بأن ما يصدر من مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم لا يمكن ان يفسر سوى قرارات تنظيمة وتعتبر هذه الاداة التي تملكها مجالس المحافظات حتى تسير بواسطتها امور اختصاصاتها التي منحها اياها الدستور وفق مبدأ اللامركزية الادارية التي رسم لها القانون ملامح جديدة تكون اقرب ما يكون لصلاحيات الاقاليم وتمثل نمط اداري جديد لاتستمد شرعيتها وصلاحياتها من السلطة المركزية بل من خلال السدتور والقانون وتكون احيانا نداً قانونياً في ممارسة الاختصاصات للحكومة الاتحادية.

(١) م٣١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) م٩٣ من الدستور لسمة ٢٠٠٥.

الخاتمة

بعد ان اتممنا هذا البحث الذي بينا فيه اللامركزية الادارية المنشودة بقانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم هي نظام اداري ذو ملامح جديدة يختلف عن اللامركزية الادارية القديمة الذي يقوم على توزيع الوظيفة الادارية بتنازل السلطة التنيذية عن جزء من صلاحياتها الى المحافظات كما توصلنا الة مفهوم السلطة التشريعية مدة تناسبه مع ما اعطى لمجلس المحافظة من مكنة تشريعية وتكييف هذه السلطة التشريعية وما يصدر منها لاعتباره اداة تمكن مجلس المحافظات من ادارة شؤونها لممارسة اختصاصاتها الدستورية ومن خلال هذا البحث توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وهي:

اولا:- الاستنتاجات:-

١- ان النظام اللامركزي الذي تبناه المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ليس توزيع الوظيفة الادارية من خلال تنازل السلطة المركزية عن بعض صلاحياتها للادارة المحلية بل نظام اداري يمتاز باستقلالية يكاد يكون قريب من الاقاليم ان لم نقل مشروع اقليم ناضج.

٢- لم يكن الشكرع موقفاً عند تشريعه لقانون المحافظات غي المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في استخدام لفظة السلطة التشريعية في تعريف مجلس المحافظة غير المنتظمة في اقليم الامر الذي ارباك عمل المجالس من حيث سقف الحد الاعلى لما يمكن تشريعه الامر الذي جعل البعض يخال بأن لمجالس المحافظة امكانية سن قوانين بمعنى القانون الامر الذي غول من مكنة المجلس الامر الذي اصاب الكثير مما صدر من المجلس بالابطال لذا كان حرياً بالمشرع استخدام الفاظ اخرى لا تجلب اللبس في الفهم الديقيق للنص.

٣- خلو قانون المحافظات غير المنتظمة في رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل من تنظيم مسألة تفويض الاختصاصات مابين السلطة الاتحادية والمحافظات غي المنتظمة في اقليم بالرغم من ان النص الدستوري اوجب ان تنظم بقانون.

٤- ان مكنة مجلس المحافظة في اصداء تشريعات تتمثل بالقرارات التنظيمية وفق ما استقرت عليه نصوص القانون نفسه وهو ما يستقيم مع الفهم الديقيق للنصوص الدستورية والقانونية مقارنةً بنوع الادارة التس ارتضاها الدستور للمحافظات بالادارة اللامركزية ويترتب عليها ما يترتب على القرارات من نشر كونها تتضمن قواعد عامة مجردة ومن حيث طريق الطعن وجهة الطعن والقضاء المختص بذلك.

٥- لم يكن المشرع موفقاً في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في ادارة عملية الطعن بقرارات مجلس المحافظات والمجلس المحلية فعلى الرغم نمن اقرار القانون على وصف ما يصدر من ها بالقرارات جهل جهة الطعن المحكمة الاتحادية العليا بالرغم من انها خارج المواضيع التي تنظرها المحكمة بل هي اختصاص القضاء الاداري وتحديداً محكمة القضاء الاداري في مجلس الدولة العراقي رفق قانون المجلس رقم ٨٧ لسنة ٢٠١٧ .

٦- استخدام كلمة (مبدأ اللامركزية الادارية) من قبل الدستور والمشرع بالرغم من ان اللامركزية قد استقرت نظام ادارة للنشاط وهي في حالة ازدهار وتطور مستمر وخلعت الوصف بالمبدأ الذي اتصفت به في بداية تكوينها والافضل بعد استقراراها كطريقة من طرق الادارة تجريدها من كلمة مبدأ وذكرها كما هي (الادارة اللامركزية) او(اللامركزية الادارية).

ثانيا:-التوصيات:

- لما تقدم من النتائج التي توصلنا اليها من خلال بحثنا نقدم هذه التوصيات علها تكون بداية لتصحيح المسار ونجملها بالنقاط التالية:

١- نقترح تعديل البند (ثانيا) من المادة ١٢٢ من الدستور وذلك بحذف كلمة (مبدأ) واستبدالها بكلمة (نظام) لتكون العبارة (وفق نظام اللامركزية الادارية) وحذفها اي كلمة مبدأ اينما وردت في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل واستبدالها بكلمة (نظام).

٢- نقترح تعديل المادة (٢) الفقرة اولا من المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لتصبح (مجلس المحافظة هو الادارة العليا للمحافظة ضمن حدودها يمارس الوظيفو الرقابية له حق اصدار القرارات بما بمكن المحافظة من ادارة شؤونها رفق نظام الادارة اللامركزية وبما لا يتعارض مع القوانين الاتحادية والدستور). مع استبدال عبارة (والانظمة والتعليمات والقوانين المحلية والتشريعات المحلية) بعبارة (القرارات) اينما وجدت.

٣- تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل باضافة نصوص تعالج المادة (١٢٣) من الدستور وذلك بوضع الية التفويض للاختصاصات بين الحكومة الاتحادية لاختصاصاتها الحصرية مع حكومات المحلفظات غير المنتظمة في اقليم باعتباره القانون المعني بتنظيم شؤون المحافظات غير االمنتظمة في اقليم مع وجوبية تنظيم هذه المسألة كون المادة اعلاه ذُيلت بعبارة (وينظم ذلك بقانون).

٤- تعديل المادة ٣١ الفقرة احد عشر/٣ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وجعل النظر في صحة قرارات المجلس بعد الاعتراض عليه من قبل المحافظ اذا كانت مخالفة القرار للدستور يكون احالة الموضوع الى المحكمة الاتحادية العليا اما اذا كانت المخالفة للقوانين النافذة ولكونه القرار الصادر معيب بعيب عدم المشروعية يكون النظر في صحته امام محكمة القضاء الاداري لكونها المختصة بالنظر في صحة القرارات الصادرة من مؤسسات الدولة الاتحادية واللامركزية ايضا ويكون الطعن كسابقه في النصوص الاخرى من القانون.

٥- تعديل الفقرة ثاني عشر من المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وتذيله بعبارة (ولايعد القرار نافذاً الا بعد نشره في الجريدة الرسمية او من التاريخ الذي يحدد بموجب القرار المنشور) لان العلم ضروري بسريان القرار التنظيمي تجاه الافراد والهيئات وقرينة العلم به هو النشر لذا وجب نشره في الجريدة الرسمية.

قائمة المصادر

اولاً: الكتب:

١- د. سعيد عبد الكريم مبارك: اصول القانون،مديرية المكتب- جامعة الموصل ١٩٨٢،ط بلا

٢- د. ماهر صالح علاوي: القرار الاداري، دار الحكمة للنشر – بغداد ١٩٩١، ط بلا ، ص١٥٢.

٣- د. نبيل ابراهيم سعد ود. محمد حسن قاسم: المدخل للقانون، منشورات الحلبي-بيروت ٢٠٠٧، ط بلا،

٤- د. حسام الدين كامل: مبادئ القانون ، دار النهضة العلابية- مصر ١٩٧٥، ط بلا.

٥- د. عبد الباقي البكري و ا. زهير البشير: المدخل لدراسة القانون، شركة العاتك – القاهرة ٢٠١٠، ط٢.

٦- د. عبد المنعم فرج الصده: اصول القانون، دار النهضة للطباعة والنشر- بيروت، ط بلا.

٧- ابراهيم مصطفى واحمد الزيات وحامد عبدالقادر ومحمد النجار: المعجم الوسيط، طبعة منقحة – مكتبة الشروق الدولية- القاهرة.

٨- د.مصطفى مصباح شليبك: المدخل للعلوم القانونية، دار الكتب الوطنية-بنغازي،٢٠٠٢،ط١.

٩- د.منذر الشاوي: مدخل لدراسة القانون الوضعي، دار الشؤون الثقافية العامة – بغداد ١٩٩٦، ط١

١٠- د. فاروق احمد خماس: الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للنشر- الموصل ١٩٨٨، ط بلا .

١١- د. ماهر صالح علاوي: القانون الاداري، دار الكتب للنشر – الموصل ١٩٨٩، ط بلا.

١٢- د. شاب توما منصور ود. عبد الباقي نعمة عبدالله: القانون الاداري، مطبعة الديواني-بغداد ١٩٧٨.

١٣- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي, مبادئ القانون الاداري, مطبعة هيئة المعاهد الفنية- بغداد ٢٠٠٠.

١٤- د. هاني علي الطهراوي: القانون الاداري، دار النهضة للنشر والتوزيع- القاهرة ٢٠١٢، ط٢.

١٥- د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة –عمان ٢٠١٢،ط٨.

١٦- د. خالد خليل ظاهر: القانون الاداري، دار ميسرة للنشر والتوزيع ١٩٩٨، ط١.

ثانياً: القوانين و القرارات والاعمامات:

١- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- قانون المحافظات غير المنتظمة لاقليم رق ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ثالثاً: الدوريات:

١- بوجملين وليد: سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري،رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم الادارية- جامعة الجزائر ٢٠٠٦-٢٠٠٧

٢- رافع خضر صالح: الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في حضور البرلمان، بحث منشور في مجلة المحقق العلمي للعلوم الانسانية،مج٥-ع١-٢٠١٣

رابعا: المصادر الاجنبية.

Michael Trooper: Law philosophy ,First print literature press Oliver ster,du France 2003, - - Gerard Cornu: Dictionary of Legal Terms, translated by Mansour Al-Qadi, University Foundation for Publishing and Distribution - Beirut, 2nd ed. 2009,

List of Sources

First: Books:

-١Dr. Saeed Abdul Karim Mubarak: Principles of Law, Office Directorate, University of Mosul, 1982, 2nd ed.

-٢Dr. Maher Saleh Alawi: Administrative Decision, Dar Al-Hikma Publishing House, Baghdad, 1991, 2nd ed., p. 152.

-٣Dr. Nabil Ibrahim Saad and Dr. Muhammad Hasan Qasim: Introduction to Law, Al-Halabi Publications, Beirut, 2007, 2nd ed.

-٤Dr. Hussam Al-Din Kamel: Principles of Law, Dar Al-Nahda Al-Alabiyya, Egypt, 1975, 2nd ed.

-٥Dr. Abdul Baqi Al-Bakri and Mr. Zuhair Al-Basheer: Introduction to the Study of Law, Al-Atik Company, Cairo, 2010, 2nd ed.

-٦Dr. Abdul Moneim Faraj Al-Sadah: Principles of Law, Dar Al-Nahda for Printing and Publishing, Beirut, 2nd ed.

-٧Ibrahim Mustafa, Ahmed Al-Zayat, Hamed Abdel Qader, and Muhammad Al-Najjar: Al-Mu'jam Al-Wasit, revised edition - Al-Shorouk International Library - Cairo.

-٨Dr. Mustafa Misbah Shalbak: Introduction to Legal Sciences, National Library - Benghazi, 2002, 1st ed.

-٩Dr. Munther Al-Shawi: Introduction to the Study of Positive Law, General Directorate of Cultural Affairs - Baghdad, 1996, 1st ed.

-١٠Dr. Farouk Ahmed Khammas: Supervision of Administrative Actions, Dar Al-Kutub Publishing House - Mosul, 1988, no ed.

-١١Dr. Maher Saleh Alawi: Administrative Law, Dar Al-Kutub Publishing House - Mosul, 1989, no ed.

-١٢Dr. Shab Toma Mansour and Dr. Abdul Baqi Ne'ma Abdullah: Administrative Law, Al-Diwani Press - Baghdad, 1978.

-١٣Dr. Ali Muhammad Badir, Dr. Issam Abdul Wahab Al-Barzanji, and Dr. Mahdi Yassin Al-Salami, Principles of Administrative Law, Technical Institutes Authority Press, Baghdad, 2000.

-١٤Dr. Hani Ali Al-Tahrawi: Administrative Law, Dar Al-Nahda for Publishing and Distribution, Cairo, 2012, 2nd ed.

-١٥Dr. Numan Ahmed Al-Khatib: The Mediator in Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Thaqafa, Amman, 2012, 8th ed.

-١٦Dr. Khaled Khalil Zahir: Administrative Law, Maisarah Publishing and Distribution House, 1998, 1st ed.

Second: Laws, Decisions, and Circulars:

-١The Iraqi Constitution of 2005.

-٢The Law of Non-Regional Governorates, No. 21 of 2008, as amended.

Third: Periodicals:

-١Boujemline Walid: Economic Regulatory Authorities in Algerian Law, Master's Thesis submitted to the Faculty of Law and Administrative Sciences, University of Algiers, 2006-2007.

-٢Rafie Kheder Saleh: Legislative Actions of the Executive Authority in the Presence of Parliament, a study published in the Journal of Scientific Investigation for Human Sciences, Vol. 5, No. 1, 2013.