

التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق.
Cooperation between the Parliament and provincials councils that are not organized in a province in Iraq.

بحث مشترك مقدم من قبل
الأستاذ الدكتور سامر مؤيد عبداللطيف الياسين
الباحث مصطفى عباس فاضل المسعودي
جامعة كربلاء/ كلية القانون

الخلاصة.

تعد السلطات المحلية وسيلة لتحقيق الغايات في إشباع حاجات ورغبات السكان المحليين ، فلا بد من أن تكون العلاقة بين السلطات الاتحادية والمحلية قائمة على أساس التعاون والتكامل في تحقيق الغايات المشتركة ، وهذه الغايات لا يمكن لها ان تتحقق الا اذا كان هناك تعاون بين المستويات مجال البحث ، اذ يرتبط مجلس النواب بمجالس المحافظات بمجموعة من الوسائل التي تحكم العلاقة بينهما ، وهذه الوسائل تجد أساسها في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008 النافذ المعدل.

الكلمات المفتاحية: التعاون، التشريع، مجلس النواب، مجالس المحافظات.

Abstract.

The local authorities as instrument a mean to achieve the goals in satisfying the needs and desires of the local population. The relationship between the federal and local authorities must be based on cooperation and complementarity in achieving common goals. These goals can only be achieved if there is cooperation between the levels in the field of research. The Council of Representatives is linked to the provincial councils with a set of means that govern the relationship between them, and these means find their basis in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 and the law of governorates not organized in a region for the year 2008, which is effective and amended.

Key words: cooperation, legislation, Parliament, provincials councils.

المقدمة.**أولاً/ التعريف بموضوع البحث.**

يعتبر نظام اللامركزية الإدارية الذي كرسه المشرع الدستوري العراقي بعد العام 2003 نظاماً من طبيعة خاصة ، إذ عد مجالس المحافظات مجالس تشريعية محلية تمارس دور في مجال إصدار التشريعات التي توجه للسلطة التنفيذية المحلية المتمثلة بالمحافظ ونائبه ، وبالتالي ولكون هذه المجالس تعتبر مجالس تشريعية - برلمانات مصغرة - لذا فمن الطبيعي ان تكون هناك علاقة بين مجلس النواب - صاحب الاختصاص التشريعي الأصلي - وتلك المجالس في مجال إصدار التشريعات ، في مجال إصدار التشريعات التي تنظم الجوانب الإدارية والمالية وضمن الحدود الإدارية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً/ أهمية موضوع البحث.

تتجلى أهمية موضوع البحث في كون التجربة اللامركزية الإدارية (مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم) تتميز بحداتها وقصر عمرها الذي لم يبلغ مرحلة النضج ، والتنظيم القانوني لمقومات ذلك النظام في العراق ، كانت هي الدافع الأساسي في اختيار هذا الموضوع والتركيز وإمطة اللثام عن كل التفاصيل التي تتعلق بالعلاقة التعاونية التي استحدثها المشرع بين مجلس النواب ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثالثاً/ مشكلة البحث.

تتمثل مشكلة البحث في كون العلاقة التعاونية بين مجلس النواب - بوصفه السلطة التشريعية الاتحادية - ومجالس المحافظات - بوصفها السلطة التشريعية المحلية - قد مرت بمراحل مختلفة حيث لم تكن هذه العلاقة في ظل الدستور العراقي لسنة 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008 المعدل واضحة المعالم ، اذ تميزت بالتوسع دون مراعاة القواعد التي تحكم نظام اللامركزية الإدارية ، كما أن النصوص التي نظمت الاختصاصات المناطة لمجالس المحافظات لم تكن متوافقة مع الدستور ، وتبعاً لذلك ظهرت نصوص القانون الأخير غامضة ومتعارضة ومتضاربة مع الدستور ، والذي من المتوقع ان يؤدي ذلك الى حصول إشكاليات كثيرة في ميدان التطبيق العملي ، كذلك فإن التوجه الذي سلكه المشرع الدستوري والعادي في تنظيمه لنظام اللامركزية الإدارية لم يكن مسلماً مألوفاً ، اذ جاء بأحكام ابتعد فيها عن المبادئ العامة التي تحكم ذلك النظام.

رابعاً/ منهج البحث.

من اجل الوصول الى الغايات المتوخاة من هذا البحث ، وللوقوف على النقاط المهمة ومعالجتها معالجة قانونية وافية ، سنقوم باتباع المنهج التحليلي ، للنصوص الدستورية والقانونية والآراء الفقهية والقرارات القضائية ، لكونه ينسجم مع طبيعة الموضوع المراد دراسته ، وذلك عن طريق تحليل مضامين النصوص الواردة في دستور العراق لسنة 2005 ، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008 المعدل.

خامساً/ هيكلية البحث.

سيتم تناول موضوع البحث في مبحثين نخصص الأول للتعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال تكريس وحدة النظام القانوني والذي نتناوله في مطلبين نتناول في الأول الاختصاص التشريعي لمجلس النواب ومجالس المحافظات ، أما الثاني فيكون لطبيعة العلاقة بين التشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية. أما المبحث الثاني فنخصصه للتعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في المجال المالي ، وذلك من خلال تقسيمه إلى مطلبين نتناول في الأول التعاون في مجال الموازنة المحلية ، أما الثاني فنخصصه للتعاون في مجال الضرائب والرسوم.

المبحث الأول/ التعاون في مجال تكريس وحدة النظام القانوني.

إن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 أخذ بالنظام الاتحادي الفيدرالي والنظام الإداري اللامركزي ، الأمر الذي سيفرض تعددًا في السلطات ؛ إذ سنكون أمام سلطات اتحادية مركزية وسلطات إقليمية على مستوى الإقليم وسلطات محلية على مستوى الوحدة الإدارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، إذ أنط الدستور العراقي (حسب النظام الدستوري والإداري التي اعتمد عليه) تشريع القوانين بالسلطة التشريعية الاتحادية (وهي صاحبة الاختصاص الدستوري بذلك) يقابلها سلطة تشريعية خاصة بالأقليم ، وتضم ممثلين عن سكان الإقليم لممارسة تشريع القوانين الخاصة بمصالحهم ، وضمن حدود أو قيود مرسومة في القانون يجب أن لا يتجاوزها أي تشريع يصدره برلمان الإقليم ، وبصودر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 أضاف المشرع العادي سلطة تشريعية ثالثة إضافة للسلطات التشريعية الأخرى التي نص عليها دستور 2005 ، وتتمثل هذه السلطة بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، التي يتوجب عليها هي الأخرى الخضوع إلى ذات الحدود والقيود المثبتة في الدستور ، وقانون المحافظات بكل ما يتعلق باختصاصاتها وعلاقتها بالسلطات الاتحادية. وفقاً لما تقدم سنكون أمام تعدد في التشريعات على مستوى الدولة ككل وعلى مستوى الإقليم ممثلاً بإقليم كردستان وعلى مستوى المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، والذي يلزم أن يكون هناك تعاون من أجل توحيد التشريعات وعدم تعارضها في سبيل الوصول إلى وحدة النظام القانوني للدولة ، وعدم الدخول في فوضى التشريعات المتناقضة التي تكون ذات نتائج سلبية تؤثر على وحدة البلاد القانونية والسياسية. ولتوضيح ذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين نُبين في الأول الاختصاص التشريعي لمجلس النواب ومجالس المحافظات ، أما المطلب الثاني سنخصصه لطبيعة العلاقة بين التشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية.

المطلب الأول/ الاختصاص التشريعي لمجلس النواب ومجالس المحافظات.

سنتناول في هذا المطلب بيان الاختصاص التشريعي لكل من مجلس النواب ومجالس المحافظات وذلك عن طريق تقسيمه إلى فرعين.

الفرع الأول/ الاختصاص التشريعي لمجلس النواب.

تمارس السلطات العامة في الدولة اختصاصاتها طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات منذ أن هذا ظهر المبدأ بصياغته الحديثة على يد الفقيه (مونتسكيو) (montesquieu) إذ أشار لاختصاص كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث بوظيفة محددة وفقاً للدستور ، فأصبحت وظيفة البرلمان هي التشريع⁽¹⁾ وتنفرد السلطة التشريعية الاتحادية بمسائل التشريع التي تخص وحدة الدولة كالعلاقات الخارجية والدفاع الوطني والجيش والمسائل الكمركية والمواصلات كما يشترك مع برلمانات الدويلات في العديد من مسائل التشريع⁽²⁾ ، ويعتبر التشريع الوظيفة الأساسية لمجلس النواب - الى جانب الوظيفة الرقابية - وقد حدد الدستور العراقي لسنة 2005 الوظيفة التشريعية لمجلس النواب ، إذ نصت المادة (61) منه على (يختص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية) وطبقاً لذلك فإن مجلس النواب يصدر القوانين الاتحادية لتنظيم شؤون الدولة ككل ، كما إنه بموجب هذا الاختصاص يشرع القوانين المحالة إليه في الدستور ، أذن هذه السلطة هي التي تختص بحسب طبيعتها والغرض الذي أنشئت من أجله بوضع القواعد القانونية التي تنظم المجتمع ، وتصدر هذه السلطة قواعد عامة مجردة ملزمة ، يلزم اتباعها من قبل الأفراد كما انها تسري على جميع الأقاليم والولايات من دون الحاجة لتصديق حكومات هذه الولايات فتكون ذات قوة تنفيذية ومباشرة⁽³⁾ ، وتستند هذه السلطة في ممارسة اختصاصاتها للدستور إذ يبين الدستور القواعد والضوابط التي بموجبها تصدر هذه السلطة التشريعات ، إذ تنقسم هذه الضوابط إلى شكلية وموضوعية ويقصد بالضوابط الشكلية جميع القيود والإجراءات الواردة في النصوص الدستورية والنظام الداخلي والمبادئ العامة المتعلقة بالشكليات وإجراءات العملية التشريعية⁽⁴⁾ إذ تتمحور هذه الضوابط حول آلية انعقاد جلسات مجلس النواب وأدوار الفصل

التشريعي وسير العملية التشريعية داخل مجلس النواب من حيث اعداد جدول أعماله وتنظيم جلساته⁽⁵⁾ ، أما بالنسبة للضوابط الموضوعية ، فتتمثل بالمحددات المتعلقة بمضمون القواعد القانونية وليس بالشكل الذي تخرج به هذه القواعد⁽⁶⁾ ، على سبيل المثال عدم تجاوز الغرض الذي رسمه له الدستور وكفالة الحقوق والحريات واحترام الحقوق المكتسبة واحترام المبادئ العامة الواردة في الدستور وغيرها.

الفرع الثاني/ الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات.

إن اختصاص الهيئات اللامركزية الإدارية هو اختصاص اداري بحت⁽⁷⁾ ، في حين يكون اختصاص الولايات ذا طبيعة دستورية تشريعية وقضائية ، ففي فرنسا يذهب البعض إلى انه ليس للهيئات المحلية برلماناً (مجلس يختص بالتشريع) إلا ان ذلك لا يعني إطلاقاً ان المجالس المحلية لا تمارس أي دور تشريعي ، فقد يمنح المشرع الهيئات اللامركزية الإقليمية سلطة إصدار قرارات إدارية وهي لا تختلف عن التشريعات التي يصدرها البرلمان الا بمصدرها (المعيار الشكلي فقط) وإذا ما اعتمدنا المعيار الموضوعي ، للتفرقة بين القرار الإداري والتشريع ، يلاحظ أن التشريع الصادر في الحالتين واحد ، كونه يتضمن قواعد عامة مجردة⁽⁸⁾ أما بالنسبة للمشرع العراقي فقد أناط في قانون المحافظات النافذ ، لمجالس المحافظات صلاحية إصدار التشريعات المحلية ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية مع تحديده لمجموعة من القيود والتي تضمن عدم تعارض التشريعات⁽⁹⁾ ، وانسجامها مع المبادئ والاحكام التي جاء بها دستور 2005 ، وبناءً على ما تقدم يمكن أن نطلق على النظام الإداري الخاص بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بـ (النظام شبه الفيدرالي) فيما يخص منح الصلاحيات للمحافظات غير المنتظمة في اقليم وهو نظام وسط بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية اذ يحقق المساواة بين المركز والولايات من جهة ، رغم احتفاظ المركز بسلطات واسعة ويشير أيضاً إلى تقسيم السلطات التنفيذية والتشريعية والمالية بين المركز والولايات⁽¹⁰⁾ ، وعلاوة على ذلك ومما يزيد الاعتقاد بأن المشرع قد تبنى النظام شبه الفيدرالي هو منح مجالس المحافظات صلاحية التشريع المحلي ، ويبدو أن المشرع العراقي بإيراده مصطلح (تشريعات محلية) قد أوجد اختصاصاً جديداً لمجالس المحافظات لم يتم تحديده ماهيته ؛ فهل هو تشريع محلي في درجة مساوية للتشريع العادي؟ أم أنه تشريع أعلى من التشريع العادي محصور في نطاق المحافظة؟ غير ان منح هذا الاختصاص لمجالس المحافظات اثار خلافاً وجدلاً واسعاً بين الفقهاء والقضاء الدستوري والإداري ، وذهبوا بذلك إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى هذا الاتجاه ان مجالس المحافظات تتمتع بسلطة اصدار التشريعات ذات الطابع المحلي ، وما يؤيد ذلك هو نص المادة (2- اولاً) من قانون المحافظات النافذ التي بينت ان مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية في المحافظة ، فهذه المادة جاءت صريحة في منح المحافظات سلطة اصدار التشريعات المحلية في الشؤون الإدارية والمالية⁽¹¹⁾ ، وإن نص المادة (115) من الدستور تؤكد بشكل واضح حق مجالس المحافظات في اصدار القوانين التي تعلق على القانون الاتحادي عند الاختلاف في الاختصاصات المشتركة. وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الاتجاه بحسب رأيها ".... إن صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (61- اولاً) و(110) (111) (114) (115) (122- ثانيًا) من الدستور ، وإن استقراء مضامين هذه المواد يشير الى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (115) الأولوية في التطبيق ذلك ان المجلس النيابي يختص حصراً (بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة... ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية اصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (110،111،112،113،114)"⁽¹²⁾

الاتجاه الثاني: وهو الاتجاه الذي تبناه معظم كتاب وباحثي القانون الإداري ، ويرى مؤيدو هذا الاتجاه عدم تمتع مجالس المحافظات بأي اختصاص تشريعي وإنما لها صلاحيات إدارية ومالية فقط ، حيث تقوم هذه المجالس بإصدار قرارات إدارية تنظيمية⁽¹³⁾ ، ويقدم هذا الاتجاه العديد من الأدلة لتدعيم رأيه نذكر منها:

1- إن من مبادئ اللامركزية الإدارية الإقليمية هو توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية المركزية والهيئات المحلية فقط من دون ان يتعدى الامر الى تقاسم الوظائف الأخرى (التشريعية والقضائية) وهو ما يميز نظام اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية وبذلك فإن قانون المحافظات قد خالف مبادئ اللامركزية الإدارية عندما منح مجالس المحافظات سلطة تشريع القوانين.⁽¹⁴⁾

2- لا يجوز منح مجالس المحافظات سلطة اصدار القوانين لأن ذلك من اختصاص مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم⁽¹⁵⁾ ، وأما لمجالس المحافظات سلطة إصدار تشريعات محلية وأصطلاح (التشريعات المحلية) يختلف عن القوانين اذ يمكن أن يطلق على القرارات الإدارية التنظيمية والتي تسمى بالتشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية⁽¹⁶⁾

3- غياب النص الدستوري الصريح الذي تستند اليه مجالس المحافظات بإصدار التشريعات المحلية ، فلا يوجد أي نص دستوري يشير صراحة للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات ولو أراد المشرع منح مجالس المحافظات سلطة إصدار القوانين لأشار صراحة لذلك في صلب الدستور.⁽¹⁷⁾

4- أيد هذا الاتجاه مجلس الدولة العراقي في رأيه الاستشاري الصادر في (2009/10/25) حول الطعن المقدم بخصوص صحة (قانون المولدات ذات النفع العام رقم (2) لسنة 2009) الصادر عن مجلس محافظة بابل حيث جاء في القرار (1- حدد الدستور الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها واصدارها وان القوانين لا تصدر الا استنادا لنص دستوري 2- ان المادة (121) من الدستور خولت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإصدار القوانين وفقا لأحكامه ولم تخول المحافظات غير المنتظمة في إقليم هذه الصلاحيات ولم ترد فيه إشارة بأن تصدر المحافظات قوانين 3- أن القانون لا يكون سنه في الإصدار قانون آخر ولم يسبق أن صدر قانون أستناداً لنص في قانون آخر منذ تشكيل الدولة العراقية ، وبالتالي فإن إقرار هذا الاتجاه هو مخالفة لأحكام الدستور ويتعارض مع ما أستقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريعات القوانين)⁽¹⁸⁾ كذلك الطلب المقدم من قبل وزارة الصحة بكتابها المرقم (د. أ.م. 7/ 25707) والمؤرخ في (2011/4/26) حول قيام مجلس محافظة بابل بتشريع قانون العيادات الطبية الخاصة رقم (1) لسنة (2011) باعتبار ان الموضوع المراد معالجته من قبل مجلس محافظة بابل معالج من قبل القوانين الاتحادية الخاصة بالصحة ، ومنها قانون نقابة الأطباء رقم (81) لسنة (1984) ، اذ جاء في القرار الذي أصدره مجلس الدولة "يرى المجلس أن إصدار تشريع قانون العيادات الطبية الخاصة رقم (1) لسنة 2011 من مجلس محافظة بابل لا سند له من القانون"⁽¹⁹⁾ ومن جانبنا نؤيد ما ذهب اليه الاتجاه الثاني من أن مجالس المحافظات لا يمكن أن تمنح وظيفة تشريع القوانين لأن وظيفتها الأساسية هي وظيفة إدارية ومالية ورقابية بحتة وبصريح نص المادة (122-اولاً) من دستور 2005 اذ منحها سلطة إدارية ومالية دون ان يشير إلى سلطة تشريع القوانين ، كذلك يفهم من نص المادة إن المشرع العراقي أخذ باللامركزية الإدارية وليس اللامركزية السياسية ، وجدير بالذكر أن الاختصاصات الممنوحة لمجالس المحافظات بموجب قانونها ، تجعل مجلس المحافظة بغير حاجة إلى إصدار قوانين ، فالاختصاصات التي يمارسها جميعها ذات طبيعة إدارية ؛ وذلك لأن القوانين توصف بأنها قواعد تصدر لتنظيم أمور سياسية أو اقتصادية ... الخ ، وأما الاعمال التي يقوم بها مجالس المحافظات فتأتي تنفيذاً للقوانين التي تضعها السلطة الاتحادية الأمر الذي يمكن معه القول بصلاحيات مجالس المحافظات في إصدار قرارات إدارية لتضع تلك القوانين موضع

التنفيذ وتسبغ عليها القوة الملزمة ، وبالتالي فإن مجالس المحافظات تصدر تشريعات محلية من غير القوانين ؛ أي يمكنها أن تصدر القرارات والأوامر والتعليمات فيما يتعلق بالجانب الإداري والمالي ، إلا أن ما يواجهنا هنا هو نص المادة (115) من الدستور والتي أشارت الى أولوية قانون المحافظات والأقاليم في حال الخلاف مع القانون الاتحادي ، وهذا النص يدل في ظاهره على امتلاك مجالس المحافظات سلطة إصدار قوانين محلية تطبق داخل حدود المحافظة ، إلا أنها إشارة غير واضحة لأن المشرع الدستوري لو أراد منح الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات لأوردها ضمن الباب الخاص بها. وبالرجوع للأنظمة القانونية للبلدان التي أخذت باللامركزية الإدارية نجد أن المشرع المصري منح المجالس الشعبية في المادة (12) من قانون الإدارة المحلية حق إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات التي أناطها إليه⁽²⁰⁾ ، أما بالنسبة للمشرع الفرنسي فقد منح مجلس المحافظة حق اتخاذ القرارات ذات الطابع المحلي البحت⁽²¹⁾ . ولما كان تعديل النص الدستوري لا يمكن إلا باتباع إجراءات منصوص عليها في الدستور تختلف عن تلك الإجراءات الواجب اتباعها لتعديل القوانين العادية ، لذا فإن إضافة اختصاص آخر للاختصاصات مجلس المحافظة المنصوص عليها في دستور 2005 يعتبر تعديل للنص الدستوري ، وذلك نتيجة لمبدأ سمو الدستور وعلوه على جميع التشريعات في الدولة ، وبالتالي لا يمكن لقانون المحافظات أن يضيف اختصاصاً آخر للاختصاصات المحددة في الدستور ، وهذه مخالفة دستورية ، ونعتقد أن إضافة الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات قد جاء تلبية لدوافع سياسية تروم تحقيق التوازن بين الأقاليم والمحافظات ، وذلك نظراً للخلافات الحادة مع إقليم كردستان والظروف الاقتصادية والاجتماعية والمركزية الشديدة التي عاشها العراق قبل العام 2003 ، للبلد لذلك لجأ المشرع الى توسيع صلاحيات المحافظات. وإذا سلمنا بصحة ما ذهب إليه القائلون بإمكانية مجالس المحافظات تشريع قوانين محلية ، فهل أن التشريع المحلي يمر بجميع مراحل تشريع القوانين؟ ومن هي الجهة التي يحق لها اقتراح القوانين؟ وكيف يتم مناقشة مواده؟ ومن هي الجهة التي تتولى التصديق على القانون ومن ثم اقراره؟ كل هذه التساؤلات لم يتم الإجابة عليها من قبل المشرع في قانون المحافظات اذ قصر القانون عملية التشريع على مرحلة اصدار القانون ونشره⁽²²⁾ ، ولم يبين الية سن التشريعات ، وهذا يعني ان القانون قد خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق عملية اصدار التشريع المحلي. لكن بالعودة إلى الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات نجد ان مراحل عملية التشريع المحلي تتمثل بالآتي:

1- **اقتراح القوانين:** اختلفت الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات بشأن الجهة المختصة بتقديم مقترح التشريع ، إذ اناط النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة حق تقديم مقترحات التشريعات من قبل (المحافظ ، خمسة أعضاء من مجلس المحافظة ، اللجان الدائمة المختصة ، مجالس الأفضية والنواحي ذات العلاقة بموضوع التشريع ، منظمات المجتمع المدني والنفابات والاتحادات العامة والأحزاب السياسية والشركات العاملة في المحافظة) على أن يقدم المقترح لرئاسة مجلس المحافظة حصراً⁽²³⁾ ، في حين نجد ان النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية حصر الجهات المختصة بتقديم مشروعات التشريعات بالمحافظ أو إحدى لجان المجلس أو أحد أعضاء مجلس المحافظة⁽²⁴⁾ ، أما بالنسبة لمجلس محافظة كربلاء فقد ميز في هذا الصدد بين مشروع التشريع ومقترح التشريع ، إذ يقدم الأول من قبل المحافظ (السلطة التنفيذية) إلى رئيس مجلس المحافظة ، إما الثاني فيقدم من قبل رئيس مجلس المحافظة أو نائبه أو أي من أعضاء المجلس المذكور أو أي لجنة داخل المجلس (السلطة التشريعية)⁽²⁵⁾ ، ونحن نؤيد ما ذهب إليه مجلس محافظة كربلاء كون مشروع التشريع يقدم من السلطة التنفيذية ، ومقترح التشريع يقدم من السلطة التشريعية وهذا ما ذهب إليه دستور العراق لسنة 2005⁽²⁶⁾ ، ورأي المحكمة الاتحادية⁽²⁷⁾.

2- مناقشة مشروع القانون : تشير بعض الأنظمة الداخلية إلى أن مناقشة مشروعات التشريعات المحلية ، تبدأ في المجلس بأن يتلو رئيس المجلس تقرير اللجنة المختصة ، وما تتضمنه من آراء في الجلسة المخصصة للمناقشة ، وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على موضوع الاقتراح وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع⁽²⁸⁾ ، ثم ينتقل المجلس بعد الموافقة على الاقتراح إلى مناقشة مواده بالتتابع بعد تلاوة كل منها ، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم يؤخذ الرأي على الاقتراح في مجموعة بعد اكتمال تلاوة مواده كاملة⁽²⁹⁾ ، وتتم قراءة المشروع قراءتين الأولى من قبل اللجنة المختصة ويعرض للنقاش العام لإبداء الملاحظات من قبل الأعضاء ، وتتم القراءة الثانية لمشروع القانون خلال سبعة أيام من تاريخ القراءة الأولى ، ويتم التصويت عليه في القراءة الثانية.⁽³⁰⁾

3- إقرار التشريع المحلي ونفاذه : القاعدة العامة في قانون المحافظات إن الأغلبية المطلوبة للتصويت على القرارات داخل مجلس المحافظة هي الأغلبية البسيطة ، وتحقق الاغلبية المذكورة بنصف عدد الاعضاء مضافاً إليها عضواً واحداً من الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب⁽³¹⁾ ، هذا ما يتعلق بإقرار التشريع المحلي. وأما عن نفاذ التشريع المحلي فيكون بعد توقيع رئيس مجلس المحافظة ، ولكي يصبح ملزماً لأبد من نشره في الجريدة الرسمية للمحافظة.⁽³²⁾ بناءً على ما تقدم نجد ان هناك خلط واضح بين الجهة المشرفة والجهة المصدرة للتشريع المحلي إذ حصرها المشرع بمجلس المحافظة ، في حين كان من الافضل أن يُعطى اختصاص الإصدار للمحافظ كونه رئيس الهيئة التنفيذية في المحافظة. أما بشأن القيود التي ترد على اختصاص مجالس المحافظات بإصدار التشريعات المحلية فيمكن أن نقسمها إلى قسمين وهي كالآتي:

أولاً: القيود العامة: وهي القيود التي نص عليها دستور العراق لسنة 2005 ، ونظراً لورود النص بصورة مطلقة لذا فإن هذه القيود تنسحب للتشريع المحلي ويلزم التقيد بها عند اصدار التشريعات المحلية ؛ وذلك وفقاً لقاعدة (المطلق يجري على إطلاقه) ، وهذه القيود هي:

1- عدم التعارض مع الدستور: يعد الدستور القانون الاسمي والأعلى في النظام القانوني ، وقد نص دستور 2005 على مبدأ سمو النصوص الدستورية⁽³³⁾ ، ثم نص دستور 2005 على قيد عدم التعارض مع نصوصه كونه القانون الاسمي⁽³⁴⁾ ، كذلك نص على هذا القيد في قانون المحافظات النافذ ، إذ نصت المادة (7- ثالثاً) على (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية... وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

2- عدم التعارض مع القانون الاتحادي: إذ يعتبر القانون الاتحادي صادر من أعلى سلطة تشريعية في البلاد ، وبالتالي يعد أسمى القواعد القانونية بعد الدستور والذي يلزم على مجالس المحافظات أن تحترم ما يوجد من قواعد قانونية نافذة في القوانين الاتحادية ، وقد كرس المشرع في قانون المحافظات هذا القيد عندما نص في المادة (7- ثالثاً) من قانون المحافظات على اختصاص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية شرط عدم تعارضها مع القانون الاتحادي ، وإن غاية المشرع من وضعه لهذا القيد هو الحفاظ على وحدة النظام القانوني في البلاد ، وبالتالي تكوين كتلة قانونية متجانسة ومنسجمة يكمل بعضها الآخر.

3- عدم التعارض مع دين الدولة الرسمي: يُعد الدين طابع عام للحضارة في كثير من الدول والشعوب ، فضلاً عن ذلك فإنه بمثابة المرجع الأعلى للمشرع عند قيامه بممارسة اختصاصه التشريعي ، إذ إن علوية الدستور مهما بلغت فليس بعلوية الدين المعتمد في الدولة ، وجاء دستور جمهورية العراق لعام 2005 ليكرس هذا القيد بشكل أكثر وضوحاً وذلك وفقاً للبند (أولاً) من المادة (2) والذي نص على أن (الإسلام دين الدولة الرسمي ، وهو مصدر أساس للتشريع) بعد ذلك جاءت الفقرة (أ) من البند ذاته لتؤكد مدى وضوح الدستور بهذا الشأن مشيرةً بالقول إلى أنه (لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام)⁽³⁵⁾ وبناءً على ما تقدم

فإنه لا يجوز ممارسة الاختصاص التشريعي ، ومن ثم سن القوانين بشكل يتعارض مع دين الدولة الرسمي طالما إن الدستور أوجب التقيد به وعدم الخروج عنه ، فهذا القيد إذا ما خالفه التشريع المحلي يجعل التشريع معيباً بعبء عدم الدستورية مع إمكانية الطعن فيه أمام الجهة المناط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

4- عدم التعارض مع مبادئ الديمقراطية: نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على هذا القيد ، وذلك وفق الفقرة (ب) من البند (أولاً) من المادة (2) إذ نصت على "لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية" وان هذا القيد ما هو إلا تجسيد لإرادة اتجاه معين في لجنة إعداد الدستور كان قد أبدى اعتراضه على القيد الأول وهو عدم جواز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام متصوراً أن التنظيم الدستوري لدور الإسلام في مجال التشريع قد يقيد حقوق الأفراد وحررياتهم⁽³⁶⁾ ، ولذا جاء إيراد هذا القيد في صلب الدستور خالئاً من حيث المضمون وذلك لان معنى الديمقراطية متحقق في دستور 2005 من دون الحاجة إلى القيد المذكور فالمادة الأولى من الدستور وصفت نظام الحكم بأنه ديمقراطي كما أن الدستور تبنى الديمقراطية النيابية والديمقراطية شبه المباشرة في مجمل أحكامه بشكل واضح وجلي.⁽³⁷⁾

5- عدم التعارض مع الحقوق والحريات: نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على هذا القيد في الفقرة (ج) من البند (أولاً) من المادة الثانية منه إذ جاء فيها "لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور" وبالتالي يفهم من هذا النص أنه لا يجوز سن قانون سواء كان اتحادي أو محلي يتعارض مع مضمون الحقوق والحريات الواردة في الدستور وذلك بتقيدها أو تفريغها من مضمونها.

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

1- القيد المكاني: إذا كان اختصاص السلطات المركزية يمتد إلى جميع أراضي الدولة فإن اختصاص السلطات المحلية ينحصر في نطاق الحدود الجغرافية للمحافظة⁽³⁸⁾ ، وبمقتضى هذا القيد يتعين إلا يتجاوز تطبيق التشريع المحلي الحدود المكانية للمحافظة ، كما لا تتعدى آثاره القانونية هذا النطاق ، وعليه فإن المحافظة تمارس اختصاصها التشريعي داخل الحدود الإدارية للمحافظة ، وهذا ما بينته المادة (122) من دستور 2005 ، وكذلك المادة (1- ثانياً) والمادة (7 - ثالثاً) من قانون المحافظات النافذ ، وبالتالي في حال صدور تشريع يتجاوز حدود الوحدة الإدارية يمكن الطعن به أمام القضاء بعدم الاختصاص المكاني ، والواقع إن مثل هذا العيب نادر الحدوث في الواقع العملي نظراً لأن الحدود الجغرافية تكون دائماً على درجة كافية من الوضوح مما يجعل اختصاص المحافظة المكاني واضحاً لدرجة لا يسمح معها بالتداخل والتضارب⁽³⁹⁾ ، إلا أن ذلك لا يعني إن مثل هذا التجاوز مستبعد الحدوث في الواقع العلمي.

2- القيد الزماني: نصت العديد من الدساتير ومنها الدستور العراقي على مبدأ "عدم رجعية القوانين على الماضي" إذ نصت المادة (19- تاسعاً) منه على "ليس للقوانين أثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك ولا يشمل هذا الاستبعاد قوانين الضرائب والرسوم" وبالتالي فإن هذا النص ينسحب لأي قانون يصدر سواء كان اتحادي أو محلي مع مراعاة القيد المفروض في المادة السالفة الذكر.

3- القيد الموضوعي: يتصل هذا القيد بموضوع التشريع ومادته ، وتحديد الأعمال التي أناطها الدستور والقانون بالسلطة التي عهد إليها بمزاوتها ، وعلى هذا الأساس يعني العنصر الموضوعي في الاختصاص التشريعي أن يعهد لسلطة التشريع القيام بممارسة اختصاصها التشريعي في المجالات التي أسندها إليها الدستور ، دون أن تتجاوز غيرها ، وإلا كان التشريع مخالفاً للدستور ومشوباً بعيب أصاب العنصر الموضوعي في الاختصاص ، وهو عيب عدم الاختصاص الموضوعي ، وهو يعد أهم صور عدم الاختصاص⁽⁴⁰⁾ ، يتمثل هذا القيد في مجال

الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في حصر سلطاتها التشريعية في الموضوعات التي تدخل في نطاق اختصاصاتها ، ويمكن أن نستنتج هذا القيد من نص المادة (122) من دستور (2005) ، كذلك نص المادة (7- ثالثاً) ، إذ يفهم من هذه المواد أن اختصاص مجالس المحافظات التشريعية يلزم أن لا يتعدى الجوانب الإدارية والمالية ، وبالتالي لا يجوز لمجالس المحافظات إصدار تشريعات تنظم مواضيع تتعلق بالمسائل الجزائية والمدنية كون التشريع الجزائي محكوم بمبدأ الشرعية الجزائية ، وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة الى ان بعض مجالس المحافظات وقعت في خلط في هذا المجال ، إذ اصدر مجلس محافظة النجف الاشرف قانون رقم (4) لسنة 2011 وهو قانون حماية وتحسين البيئة فيما يتعلق بالمخلفات الخطرة ، وعلى الرغم من كون اختصاص رسم السياسة البيئية وحماية البيئة من الاختصاصات المشتركة ، إلا أن التشريع تضمن جانباً جزائياً يفرضه تدابير احترازية وغرامات مالية⁽⁴¹⁾ ، ومن ثم تكون المحكمة إزاء هذه القوانين أمام تعدد في التشريعات وهي ملزمة بتطبيق القانون الأعلى درجة ، مع الإشارة ان هناك قانون اتحادي لحماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009⁽⁴²⁾ ، كذلك الحال بالنسبة للتشريعات المحلية المتعلقة بالمسائل المدنية فلا يجوز لمجالس المحافظات إصدار تشريعات محلية في مثل هذا النوع من التشريعات كونها خارج اختصاصها. في ضوء ما سبق يمكن القول: أن الاختصاص التشريعي للمحافظات ، هو اختصاص مقيد ومحدود ، كما أنه في الوقت نفسه اختصاص غير واضح ، أما كونه اختصاصاً محدوداً ؛ فذلك لأنه لا يمنح لمجالس المحافظات إلا سلطة تشريعية في بعض الموضوعات على سبيل الحصر ، وحتى بالنسبة لهذه الموضوعات فإن سلطته التشريعية مقيدة بمجموعة من القيود الخاصة والعامّة والتي من شأنها أن تقيد هذه السلطة.

المطلب الثاني/ طبيعة العلاقة بين التشريع الاتحادي والتشريع المحلي.

إن التشريعات التي تصدر من مجالس المحافظات لا تكون بمعزل عن وحدة النظام القانوني في البلد - مثلها مثل التشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية في الإقليم - فلا بد من أن تكون هناك علاقة بينها وبين التشريعات الاتحادية سواء أكانت تلك العلاقة (علوية) وتعني تدرج القواعد القانونية فتتبع القاعدة الأدنى القاعدة الأعلى منها ، أو كانت تكاملية أي تتكامل تلك التشريعات فيما بينها لتُكون وحدة النظام القانوني في البلد⁽⁴³⁾ ، لذا فإن حدود العلاقة بين التشريع الاتحادي والتشريع المحلي يحكمه مبدئان هما مبدأ علوية القانون الاتحادي ومبدأ تكاملية القانون ، وهو ما سيتم تناوله في ما يأتي:

الفرع الأول/ مبدأ علوية القانون الاتحادي.

يقصد بهذا المبدأ ان القواعد القانونية متدرجة في القوة والالزامية ، فالقاعدة الأعلى تتبعها القاعدة الأدنى منها في المرتبة ، بما يضمن حل مشكلة التعارض بين هذه القواعد من خلال المفاضلة بينها ، ويحدد العلاقة بين التشريعات الأعلى والتشريعات الأدنى ، وهذا يعني أن التشريعات المكونة للنظام القانوني للدولة ليست على درجة واحدة من القوة ، وانما هناك تشريعات تعلو على تشريعات أخرى ، ومن ثم يجب على كل سلطة تشريعية سواء أكانت اتحادية أم محلية ، أن تراعي أحكام التشريعات الأعلى منها في المرتبة القانونية⁽⁴⁴⁾ . ومما هو ثابت لدى الفقه الدستوري ان التشريعات التي يقرها البرلمان الاتحادي تسري على الولايات الأعضاء في الاتحاد جميعها من دون الحاجة لتصديق حكومة هذه الولايات أو الأقاليم في إقرار يصدر منها ، بل تكون التشريعات الاتحادية ذات قوة تنفيذية ومباشرة على أعضاء الاتحاد ، ومن ثم فلا مناص من وقوع تداخل في الاختصاصات التشريعية بين السلطة التشريعية الاتحادية والهيئات التشريعية في الأقاليم والوحدات المحلية في الدولة⁽⁴⁵⁾ . ويأتي بعد القواعد الدستورية القواعد التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية وبعدها تأتي التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات وفقاً لما اوضحناه سابقاً ، إذ يجب ألا تتعارض التشريعات المحلية مع الدستور والقوانين الاتحادية ، وبذلك تكون العلوية للدستور والقوانين الاتحادية على

التشريعات المحلية فيما يتعلق بالاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية⁽⁴⁶⁾، واستناداً لما تقدم يلزم أن يكون هناك اطلاق كافٍ من قبل أعضاء مجالس المحافظات على التشريعات التي تصدر من السلطة التشريعية الاتحادية، وبالتالي الوصول إلى التوافق بين التشريعات الاتحادية والمحلية حتى تكون محصنة من الإلغاء أو الطعن بعدم دستوريتها. غير أن الدستور العراقي قد شدت قواعده عما اعتادت عليه كل دساتير العالم وقفز على المبادئ الدستورية المتعارف عليها، بحيث منح القاعدة القانونية الأدنى قوة قانونية تجعلها أعلى من القاعدة القانونية الأعلى وسيكون لها الأولوية في حالة وجود اختلاف أو تعارض بين القاعدتين، إذ نصت المادة (115) منه على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما) أن مدخل هذه المادة يمكن أن يكون صحيحاً ومقبولاً عندما نص على أن كل ما لا يدخل في الاختصاصات الحصرية للمركز يعتبر من اختصاص الاقليم أو المحافظات، إلا أن هذا المدخل استخدم كغطاء لإخفاء حقيقة ما ورد في السطر الأخير من هذه المادة الذي شرع لمبدأ خطير جداً قد يؤدي إلى سلب اختصاصات السلطة الاتحادية (المركزية)، فهو يشرع لمبدأ أولوية تطبيق قانون الاقليم أو المحافظة في حالة الاختلاف مع القوانين الاتحادية⁽⁴⁷⁾، إذ جعل الأولوية في التطبيق في حال الخلاف بين القانون الاتحادي وقانون المحافظات لصالح قانون المحافظات (فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة)⁽⁴⁸⁾، فكان الأجر بالمشروع أن يجعل الأولوية في حال الخلاف للقانون الاتحادي احتراماً لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية فالقاعدة الأدنى ينبغي ألا تناقض القاعدة الأعلى مرتبة⁽⁴⁹⁾، إذ أن الدستور العراقي أعطى القاعدة القانونية الأدنى قوة قانونية تجعلها تلو على القاعدة القانونية الأعلى من حيث لها الأولوية بالتطبيق، ونعتقد أن نص المادة (115) من الدستور يدعو بصراحة لنسف مبدأ التدرج القانوني، ومن ذلك ندعو المشروع العراقي لتعديل الدستور، وجعل الأولوية في التطبيق في حال الخلاف بين القانون الاتحادي وقوانين الاقاليم والمحافظات لصالح القانون الاتحادي؛ وذلك تسليماً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية ولتقريب الصورة أكثر لا يجوز لمجلس محافظة كربلاء مثلاً إصدار تشريع محلي يفرض عقوبات على فئة من الناس تتعلق بمسائل جزائية؛ وذلك لأن هذا الأمر يعد إخلالاً لمبدأ الشرعية الجزائية والتي تضمنتها أغلب الدساتير، ومنها الدستور العراقي في المادة (19/ ثانياً) منه، وتطبيقاً لهذا المبدأ أصدر مجلس محافظة كربلاء (قانون قدسية كربلاء) سنة 2012 والذي تم تفعيله في سنة 2018، إذ جاء متوافقاً مع القانون الاتحادي وهو قانون العقوبات العراقي⁽⁵⁰⁾ ومن التطبيقات القضائية المجسدة لهذا المبدأ القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا الذي جاء فيه (الغاء القرار الصادر من مجلس محافظة ميسان المرقم (84) في 2012/11/12 لمخالفته أحكام الدستور وقد تضمن القرار المذكور فرض رسم قدره (5000) خمسة آلاف دينار عن كل جواز يصدر من مديرية جوازات محافظة ميسان لذا قررت المحكمة الغاء القرار كونه مخالفاً لأحكام الدستور ولوجود قانون اتحادي وهو قانون الجوازات حيث يقرر بموجبه فرض رسم محدد على كل جواز يصدر من مديرية الجوازات في انحاء العراق كافة، لذا فإن قرار مجلس محافظة ميسان عدل مبلغ الرسم الوارد فيه بدون تشريع اتحادي...)⁽⁵¹⁾

الفرع الثاني/ مبدأ تكاملية القانون.

في البدء يمكن القول إن التكامل في التشريعات، أصبح من سمات العصر المميّزة، وإن مهمة بناء دولة المؤسسات تكون أكثر صعوبة، وربما مستحيلة، دون ايجاد القاعدة المتينة من التشريعات المتجانسة المنسجمة مع بعضها البعض⁽⁵²⁾، لذا فإن التشريعات التي تصدر من مجالس المحافظات لا يمكن العمل بها بمعزل عن القوانين الاتحادية لكونهما وحدة متكاملة في النظام القانوني في داخل البلد - وإلا كان الانحراف عن تكاملية النظام القانوني في البلد هو

السائد - والأمر الذي لا خلاف فيه هو أسبقية التشريعات الاتحادية على التشريعات المحلية ، وأكثر النصوص دلالة على هذا الأمر هو المادة (13) من الدستور بفقرتيها الأولى والثانية ، والتي تقضي بسمو الدستور وعلوه على ما سواه من المبادئ والقواعد القانونية الأخرى ، وهنا يتعين على مجالس المحافظات وهي بصدد ممارستها لإصدار تشريعات محلية أن تستند الى أي من تلكم القواعد القانونية ذات الصفة المترتبة ، حتى يكون عملها هذا جديراً بالطاعة والاحترام من المؤسسات الحكومية وأفراد الشعب في داخل حدود المحافظة هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات لا ترقى إلى مستوى القانون المشرع من السلطة التشريعية الاتحادية ، إذ أن التشريعات المحلية لا يتأتى لها إلا أن تكون مفسرة للدستور والتشريعات الاتحادية ومسهلة لإدارة الشؤون المحلية بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور والقوانين الاتحادية مع مراعاة أحكام المادة (115) من الدستور.⁽⁵³⁾ وبالتالي فإن عدم تكامل المنظومة التشريعية أمر بالغ الأهمية في الدول التي تأخذ بالنظام الفيدرالي الاتحادي ، لان تكوين المنظومة التشريعية الموحدة من أبرز الصعوبات التي تواجهها المجتمعات التعددية ، وبالتالي فإن أبرز الحلول الواجب اتخاذها لإعداد الآليات المطلوبة لإكمال المنظومة القانونية تبدأ بتشكيل هيئة قانونية للتنسيق بين الوحدات الاتحادية والسلطات التشريعية الاتحادية.⁽⁵⁴⁾ ومن ثم فإن التشريعات المحلية لا يمكن تنفيذها بمعزل عن القوانين الاتحادية إذ يجب أن تتكامل كي يمكن تنفيذها وتطبيقها ، فلو أن مجلس المحافظة أصدر قراراً بخصوص تنظيم عمل جانب معين من جوانب الحياة في قطاع معين وامتنع الأفراد عن تنفيذ القرار فإن تكاملية القوانين والقواعد العامة تقضي بالرجوع إلى القوانين الاتحادية لغرض تفعيلها وتطبيقها من أجل محاسبة الأشخاص الذين يمتنعون عن تنفيذ القرار⁽⁵⁵⁾ ، فمثلاً لو أن مجلس محافظة بابل قام بإصدار تعليمات لفتح مقاهي الإنترنت بالحصول على إجازة مسبقة من جهة ما ، وتمت مخالفة التعليمات من قبل مواطني المحافظة ، يمكن هنا الرجوع إلى القوانين الاتحادية التي تحاسب المخالفين لتطبيقها بحق المخالف.⁽⁵⁶⁾

المبحث الثاني/ التعاون بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في المجال المالي.

يحظى الجانب المالي للوحدات الإدارية المحلية (مجالس المحافظات) بأهمية بالغة في مجال العلوم الإدارية ، إذ يعد مقياساً للتعرف على مدى نجاح أو أخفاق اللامركزية الإدارية ، لذلك اتجهت الدول إلى التوسع في توزيع الاختصاصات المالية ، فإعطاء الأولوية في الاهتمام بالنظام المالي للمحليات هو الطريق الأمثل لتحقيق التنمية المستقبلية.⁽⁵⁷⁾ وفي مجال الحديث عن العلاقة بين مجلس النواب العراقي ومجالس المحافظات في المجالات المالية ، وبعد مراجعة نصوص الدستور والقوانين ذات العلاقة ، يمكن القول أن التعاون في المجال المالي يظهر في جانبين: الأول في مجال الموازنة أما الجانب الثاني فيظهر في الضرائب والرسوم ، لذا سنتناول ذلك في فرعين ، نكرس الأول للحديث عن العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال الموازنة المحلية ، أما الثاني فسنتناول فيه علاقة مجلس النواب بمجالس المحافظات في مجال الضرائب والرسوم.

المطلب الأول/ العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال الموازنة المحلية.

يقصد بالموازنة بشكل عام " خارطة طريق منظمة ومتناسقة ومفصلة ضمن أبواب ، تقضي إلى تحقيق اهداف واستراتيجيات لتوجيهها نحو المستقبل سنة في المعتاد ، وتكون قائمة على نتائج متوقعة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة خلال السنة المالية القادمة"⁽⁵⁸⁾ . هذا ما يتعلق بالموازنة بشكل عام أما الموازنة المحلية فتعني " خطة مالية تصدر بقانون تقدر فيها النفقات العامة والإيرادات العامة للمحافظة خلال فترة زمنية قادمة غالباً ما تكون سنة ، وهي وسيلة لتغطية السياسات المالية للمحافظة أو أنها مؤشر لبرنامج الحكومة المحلية المالي"⁽⁵⁹⁾ ويعد تنظيم الجانب المالي من المسائل المهمة في مجال بيان حدود العلاقة بين الوحدات المكونة للدولة الاتحادية ومجلس النواب استناداً إلى قاعدة (سيادة القانون في الشؤون المالية) ولكون

مجلس النواب هو المجلس المختص بتشريع القوانين المالية الاتحادية ، ولكون الوحدات الإدارية الإقليمية تتمتع بالاستقلال في ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها ، وهذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه دون وجود استقلال مالي لتلك المجالس بما يمكنها من استخدام هذه المكنة وصولاً لإشباع حاجات الافراد ضمن الحدود الإدارية لتلك الوحدات المحلية.⁽⁶⁰⁾ وهذا التنظيم المالي للوحدات الإدارية المحلية يطلق عليه باللامركزية المالية⁽⁶¹⁾ الذي اعتبره البنك الدولي في أحدث تصنيف قدمه احد أنواع اللامركزية بالإضافة إلى الأنواع الأخرى للامركزية⁽⁶²⁾ ، وقد أخذ المشرع العراقي بالنظام اللامركزي المالي في المادة (122) من دستور 2005. وقد نص قانون المحافظات النافذ في المادة (7- خامساً) في مجال بيانها لاختصاصات مجلس المحافظة على (1- أعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجتها في الموازنة العامة للمحافظة 2- المصادقة على مشروع الموازنة المحلية المحال إليها من المحافظ و اجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية) وقد نصت المادة (31) من ذات القانون على (يمارس المحافظ الصلاحيات الآتية : أولاً:- اعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها إلى مجلس المحافظة). ومن خلال النصوص أعلاه نجد ان العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات واضحة في سياق أعداد الموازنة المحلية ، بحسب مراحلها التي سنتعرض لها بشيء من الايجاز لبيان تلك العلاقة:

أولاً: مرحلة الأعداد:- من الطبيعي ان تختص السلطة التنفيذية في المحافظة بإعداد الموازنة ، فهي من تقوم بإجراء التقديرات لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة ، فلا يجوز أن يتولى غيرها إعداد برنامج الموازنة لها ، حيث لا يصح أن تكون الحكومة مسؤولة عن برنامج غيرها ، فهي التي يجب أن تتولى إعداد برنامجها وأن تتولى تنفيذه حتى تكون بالتالي مسؤولة عنه⁽⁶³⁾ ، علماً أن قانون المحافظات النافذ لم يحدد المدة التي يتم فيها أعداد مشروع الموازنة.

ثانياً:- مرحلة الإقرار والتصديق:- بعد أن تقوم السلطة التنفيذية في المحافظة بإعداد مشروع الموازنة المحلية ، يقوم المحافظ بعرض المشروع على مجلس المحافظة⁽⁶⁴⁾ ليقوم مجلس المحافظة بمناقشة المشروع وذلك بقراءته قراءتين بجلستين منفصلتين والمصادقة عليه ، وبإمكانه أن يقوم بإجراء المناقلة بين أبواب الموازنة⁽⁶⁵⁾ ، ولمجلس المحافظة أن يعد الموازنة الخاصة به ويدرجها ضمن الموازنة العامة للمحافظة⁽⁶⁶⁾ ، وبعد ان يتم الموافقة عليها (بالأغلبية المطلقة) لعدد أعضاء مجلس المحافظة ، يتم رفعها إلى وزارة المالية⁽⁶⁷⁾ التي تقوم بتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية ثم يقوم مجلس الوزراء بدراسة الموازنة العامة الاتحادية واحالتها إلى مجلس النواب من أجل تصديقها. وبناءً على ما تقدم يتبين ان هناك تعاون بين مجلس النواب والمحافظات في مجال الموازنة المحلية ، إذ أن مصادقة مجلس المحافظة على الموازنة المحلية غير نهائية بل تحتاج الى موافقة وزارة المالية بالنسبة للموازنة التشغيلية⁽⁶⁸⁾ وموافقة وزارة التخطيط بالنسبة للموازنة الاستثمارية⁽⁶⁹⁾ ثم بعد ذلك مصادقة مجلس الوزراء ، وصولاً الى إصدار قانون الموازنة من مجلس النواب.⁽⁷⁰⁾ وطالما أن السلطة التشريعية هي التي تصادق على مشروع الموازنة ، فمن حقها أن تبدي ملاحظاتها على جانبي مشروع الموازنة وكافة أبوابها ، وأن تطلب اجراء التعديلات التي تراها ضرورية على تقديرات الموازنة بالزيادة أو النقصان وفي حال غياب هذه الحقوق ، يصبح اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الموازنة أمراً غير ذي معنى ، لاسيما وأن لها اقتراح زيادة النفقات أو أحداث نفقات جديدة أو تخفيض المصروفات ، وللمجلس الغاء أو تخفيض الاعتمادات في مشروع الموازنة ، كما يجوز له مناقلة الاعتمادات من مادة الى مادة أو من فصل إلى فصل أو من قسم إلى قسم أو من باب إلى باب وفق القانون.⁽⁷¹⁾ وتعد الاجازة او التصديق لمشروع الموازنة شرطاً أساسياً لنفاذها ، إذ يصبح المشروع بهذه الاجازة قانوناً يجيز للحكومة المحلية في المحافظة الإنفاق وتحصيل

الإيرادات ، ويعد حق الاجازة الذي تتمتع به السلطة التشريعية أو المخولة بالإجازة من أقوى الحقوق فعن طريقها يمكن للجهات المخولة بالرقابة ممارستها بصفة مؤثرة.⁽⁷²⁾

المطلب الثاني/ العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات في مجال الضرائب والرسوم.

تعرف الضريبة بانها "مبلغ من النقود تجبر الدولة أو الهيئات العامة المحلية ، الفرد على دفعه اليها بصفة نهائية ليس في مقابل أي انتفاع من خدمة معينة وإنما لتمكينها من تحقيق منفعة عامة"⁽⁷³⁾ ، أما الرسم فيعرف بأنه "مبلغ من المال يدفعه المنتفع للدولة لقاء خدمة عامة معينة تؤديها الدولة له"⁽⁷⁴⁾ وتعد الضرائب والرسوم من الإيرادات المهمة للدولة لما تمثله من أهمية في السياسة المالية والاقتصادية في الدول ، بوصفها أداة تستخدمها الدول في توجيه سياساتها ، ومن هذا المنطلق عملت أغلب الدول ومنها العراق على تنظيم الضرائب والرسوم والاحكام الخاصة بها على أسس دستورية وقانونية تضمن للدول انتظامها وتضمن ملكية الفرد وثروته وتحول دون المساس بها بشكل غير قانوني سواء أكان على المستوى الاتحادي أو على المستوى المحلي.⁽⁷⁵⁾ بناءً على ما تقدم يثار تساؤل عن كيفية معالجة المشرع العراقي لمسألة تنظيم فرض الضرائب والرسوم هل جعلها من اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية بوصفها محكومة بمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية كما بينا سابقاً أم أعطى للمحافظات سلطة فرض الضرائب والرسوم بالاشتراك مع السلطة التشريعية الاتحادية؟

وللإجابة على هذا السؤال يمكن القول أن مسألة الضرائب والرسوم أثارت العديد من الآراء والجدل لدى الفقه القانوني ، وكذلك الاختلاف في الرأي الذي كونه كلٌّ من المحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة العراقي وذلك لما يكتنف النصوص المنظمة لها من غموض ، لذا نجد أن المشرع الدستوري العراقي اخذ بمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية ومبدأ قانونية الضرائب والرسوم حيث نص على (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون)⁽⁷⁶⁾ ، ومن ثم نجد أن موقف المشرع الدستوري العراقي وطبقاً لنص المادة السالف الذكر قد اخذ بمبدأ قانونية الضرائب والرسوم والمقصود بالقانون هنا القانون بمعناه الخاص الصادر عن السلطة التشريعية المختصة بإصدار التشريع ، والمراد من ذلك هو أن الضرائب والرسوم من اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية إما بالنسبة لموقف المشرع العادي وتحديداً في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 ، فقد أنط مجالس المحافظات صلاحية فرض الضرائب والرسوم ، بالنص في المادة (28/اولاً) على (استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة) وكذلك ما جاء في نص المادة (44/ثانياً/2) بأن (تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي : ... 2- الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات) ومما يزيد من ذلك هو نص المادة (7/ثالثاً) الذي أشار إلى اختصاص مجالس المحافظات بإصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات في إطار الشؤون الإدارية والمالية. أما عن موقف القضاء الدستوري والإداري ، فيظهر بما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا باتجاه تأييد صلاحية مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم والضميمة ، أذ جاء في رأيها "لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وأنفاق الضرائب المحلية ، وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وأنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تمنحها المادة (115) من الدستور"⁽⁷⁷⁾ ومن التطبيقات الأخرى التي أكدت فيها اختصاص مجالس المحافظات بفرض الرسوم المحلية قرارها المرقم 39/اتحادية/2012 بتاريخ 2012/11/26 إذ جاء فيه "إن إصدار مجلس محافظة الانبار قرارين لإصدار هوية لقيادة السيارة وفرض مبلغ معين على من يحصل عليها تعد من القرارات التي يحق لمجلس المحافظة إصدارها ولا تعد من الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية"⁽⁷⁸⁾ أما بخصوص موقف القضاء الإداري متمثلاً بمجلس الدولة فقد ذهب في ذلك إلى القول (أولاً: لا يجوز لمجالس المحافظات فرض وأستيفاء الضرائب والرسوم إلا

بقانون يحددها ، ثانيًا: إن مبلغ الضميمة هو جزء يستقطع من الضريبة التي ينبغي تحديدها بقانون ، ثالثًا: إن مصطلح قانون يسري على الأمر رقم (71) لسنة 2004 وتطبق أحكامه بما لا يتعارض وأحكام الدستور⁽⁷⁹⁾ ومن جانبنا نؤيد الرأي الذي يذهب إلى عدم اختصاص مجالس المحافظات بفرض الضرائب والرسوم، ومما يعزز ذلك عدة مسائل منها، إن المشرع الدستوري لو أراد منح اختصاص فرض الضرائب لمجالس المحافظات لأشار إليها صراحة ضمن المادة (122) منه، كما أن الأسس العامة التي يقوم عليها النظام اللامركزي والذي تبناه المشرع الدستوري في دستور 2005 لإدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم تتعارض مع منح هذا الاختصاص لمجالس المحافظات؛ لأن نظام اللامركزية الإدارية وكما بيننا سابقاً يفترض تقسيم الوظيفة الإدارية بين المركز والوحدات الإدارية من دون أن يتعدى ذلك إلى تقاسم الوظيفة التشريعية، كذلك فإن منح هذا الاختصاص لمجالس المحافظات سيؤدي إلى حصول الازدواج الضريبي، كما أن رسم السياسة المالية يفترض صدور تشريع موحد يصدر عن السلطة الاتحادية لتوحيد الضرائب في عموم المحافظات. أما بشأن العلاقة بين الضريبة المحلية والضريبة الاتحادية فيمكن القول: إن الضريبة المحلية ترتبط بالضريبة العامة التي تفرضها الدولة سواء أكانت عن طريق الإضافة وهي عبارة عن نسبة مئوية من الضريبة العامة وتقررها الوحدات الإدارية لصالحها بطريق الإضافة إلى الضريبة العامة ، أو ضريبة مستقطعة من الضريبة العامة وتكون عبارة عن أجزاء منها فتخصص للوحدات الإدارية نسبة معينة من حصيلة الضريبة العامة⁽⁸⁰⁾ ، على أن يتم توزيع هذه النسبة على المستويات المحلية المختلفة ، ونجد العلاقة واضحة بين الضريبة المحلية والضريبة الاتحادية مردها مشاركة الحكومة الاتحادية للحكومة المحلية في تمويل نشاطها من حصيلة الضرائب لوحدة الوعاء الضريبي ، مما يؤدي إلى ضرورة اشتراك الحكومة الاتحادية مع الحكومة المحلية في حصيلة الضرائب.⁽⁸¹⁾

الخاتمة.

أولاً/ النتائج.

- 1- تبين لنا أن المشرع العراقي لم يفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ، إذ أن الكثير من النصوص ساوت بين الأقاليم والمحافظات ، ومنها نص المادة (114 و115).
- 2- أعتبر المشرع العراقي مجلس المحافظة السلطة التشريعية الأعلى في المحافظة وأنطابه سلطة إصدار التشريعات المحلية ضمن الحدود المكانية للمحافظة ، وبذلك خالف مبدأ اللامركزية الإدارية الذي نص عليه دستور 2005 ؛ كونه نظام يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والمحافظات دون أن يتعدى ذلك لتقاسم الوظيفة التشريعية.
- 3- يبدو عبر بحثنا أن المشرع العراقي لم يلتزم بالحدود الموضوعية لنص المادة (122) من دستور 2005 والتي تضمنت الإشارة لنظام اللامركزية الإدارية في إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والذي انعكس على الصياغة التشريعية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008 ، إذ اتصفت نصوصه بالضعف والابتعاد عن مبادئ اللامركزية الإدارية.
- 4- جعل الدستور العراقي لسنة 2005 اختصاصات المحافظات غير محددة على سبيل الحصر ، وبالتالي يمكن للسلطة التشريعية إضافة اختصاصات أخرى للمحافظات ، كذلك فإن ظهور أية مسألة جديدة بمرور الزمن تكون من صلاحية المحافظات.
- 5- منح الدستور الأعلىية لقانون الأقاليم والمحافظات في حال التعارض مع القانون الاتحادي ، وفي ذلك انتهاك صارخ لمبدأ أعلىية القانون الاتحادي ولمبدأ سمو الدستور ، بل وأكثر من ذلك يعمل على زيادة الهوة بين القوانين الاتحادية والقوانين المحلية.

- 6- تبين لنا من خلال البحث أن منح الاختصاص التشريعي لمجالس لا ينسجم أساساً والوظيفة الأساسية التي وجدت من أجلها تلك المجالس ، إذ أن وظيفة هذه المجالس إدارية صرفة ، فهي تقوم بتطبيق ما تضعها لها الحكومة من تعليمات وتوجيهات.
- 7- تعتبر القيود الواردة في قانون المحافظات قيوداً على التشريع الصادر من مجلس المحافظة والتي عن طريقها نصل إلى الأنسجام وعدم التعارض بين التشريع المحلي والتشريعات الصادرة من مجلس النواب.
- 8- نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على مبدأ قانونية الضرائب والرسوم ، وبالتالي فإنه لا يجوز فرضها أو جبايتها إلا بقانون صادر من السلطة التشريعية الاتحادية ، الأمر الذي لا يمكن معه فرض مجالس المحافظات الضرائب بقرارات إدارية.
- 9- من خلال بحثنا في مراحل اعداد الموازنة المحلية تبين لنا أن المراحل التي يتم بها إعداد الموازنة المحلية لا تختلف عن المراحل التي يتم بها إعداد الموازنة العامة للدولة.
- ثانياً المقترحات.**

- 1- نقترح تعديل المادة (115) من الدستور العراقي بما يجعل الأولوية في التطبيق في حال الخلاف للقانون الاتحادي الصادر عن السلطة التشريعية الاتحادية على ما سواه من قوانين أخرى ، وبما يجعل الاختصاصات المشتركة منحصرة بين السلطة الاتحادية والاقليم الفيدرالية فقط ، وذلك باستبعاد المحافظات غير المنتظمة في إقليم منها.
- 2- تطبيق مبادئ نظام اللامركزية الإدارية فيما يتعلق بإدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وذلك بتضييق التوسع الذي أحدثه المشرع في مجال منح الاختصاصات لمجالس المحافظات ، وضمان بقاءها ضمن أطار النظام المذكور.
- 3- نوصي بضرورة تعديل نص المادة (2- اولاً) من قانون المحافظات النافذ وبالصيغة الآتي (مجلس المحافظة أعلى سلطة تنفيذية في المحافظة له الحق بإصدار القرارات الإدارية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، وبما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية)
- 4- نقترح تعديل المادة (7- ثالثاً) من قانون المحافظات النافذ وبالشكل الآتي (إصدار القرارات الإدارية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية ، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة)
- 5- تعديل نص المادة (110) من دستور 2005 بإضافة مسألة الضرائب إلى الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، لأن من شأن ذلك تجنب ازدواج التشريعات الضريبية.
- 6- تعديل نص المادة (44- ثانيًا-2) من قانون المحافظات النافذ بما يجعل الإيرادات الضريبية تحصل فقط من الضرائب المفروضة طبقاً للقوانين الاتحادية.
- الهوامش.**

- 1- سعد غازي طالب ، حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بابل ، 2014 ، ص5.
- 2- د. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط2 ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ب. س ، ص48.
- 3- بدرخان حسن بانيماراني ، العملية التشريعية في الدولة الفيدرالية - دراسة تحليلية مقارنة ، ط1 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2022 ، ص23.
- 4- د. عبد القادر الشخلي ، فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاءً وقضاءً ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1995 ، ص50.
- 5- المادة (53- اولاً) والمادة (57) دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، والمادة (14) من قانون مجلس النواب العراقي رقم (13) لسنة 2018 ، وللمزيد من التفاصيل يُنظر: دليل سير العملية في جلسات مجلس النواب ، مجلس النواب الدائرة الإعلامية ، اعداد مكتب النائب الأول للرئيس ، بغداد ، 2008.
- 6- د. عبد القادر الشخلي ، مصدر سابق ، ص18.
- 7- يُذكر ان هناك مجموعة من الدول منحت الاختصاص التشريعي للهيئات المحلية منها: يوغسلافيا لأن دستورها عد الجمعية الشعبية للكوميونات بمثابة برلمان محلي يختص بوضع القوانين واللوائح ، للمزيد من

- التفاصيل ينظر : خالد كاظم عودة الابراهيمى ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون – الجامعة المستنصرية ، 2011 ، ص 61-62.
- 8- د. علي خطار ، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد 2 ، 1989 ، ص 257.
- 9- المادة (2- أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
- 10- د. باسم علي خريسان ، المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم: التحول من اللامركزية الى شبه الفيدرالية ، بحث منشور في مجلة دراسات دولية – تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية – جامعة بغداد ، العدد 72-73 ، 2018.
- 11- قتادة صالح الصالح ، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، السنة الخامسة ، العدد 3 ، 2013 ، ص 234.
- 12- ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 25/اتحادية/2008 ، نقلاً عن د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، ط 1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012 ، ص 76-77. يُذكر أن رأي المحكمة الاتحادية العليا قبل اقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 ، حدث ما يوجب الاخذ برأي المحكمة الاتحادية العليا حول تفسير بعض النصوص الدستورية ذات العلاقة بتشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، اذ طلبت الدائرة البرلمانية في مجلس النواب/شؤون اللجان بكتابها المرقم (2752/9/1) في 26/حزيران/2007 من المحكمة الاتحادية تفسير بعض المواد الدستورية وقد وضع الطلب للمداولة في جلسة المحكمة المنعقدة في 16/7/2007 وتوصلت المحكمة بموجب قرارها ذي العدد (9/اتحادية/2007) الى الرأي الاتي "من خلال تدقيق احكام المادة 115 والمواد الأخرى من دستور العراق لعام 2005 تبين ان مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكنه يمارس الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة استناداً لحكم الفقرة الثالثة من المادة (122) من الدستور بما يمكن المحافظة إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية وطبقاً لأحكام القانون الذي سيشرع وفق مقتضياتها..." وبذلك فإن المحكمة الاتحادية العليا وعن طريق قرارها الجديد المرقم (25/اتحادية/2008) مارست العدول عن رأيها السابق واعتفت رأياً جديداً ، أي أن رأي المحكمة تغير بعد اقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وبحسب اعتقادنا ان توجه المحكمة فيه قصور واضح كون المحكمة تستمد احكامها من الدستور ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال ان تغير رأيها بموجب قانون صادرًا استناداً للدستور ، وهذا ما فعلته في الرأي الأول ينظر: علاء صبري التميمي ، قرارات واء المحكمة الاتحادية العليا ، بغداد ، 2009 ، ص 246 ، وينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 9/اتحادية/2007 المتاح على الرابط الإلكتروني <https://www.iraqfsc.iq/view.114> تاريخ الزيارة 20/6/2021.
- 13- عماد الجنابي ومحسن جبر البهادلي ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، ط 1 ، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية - مشروع دعم واسناد الحكم المحلي ، ب. م ، 2008.
- 14- فارس عبد الرحيم حاتم ، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة الكوفة ، كلية القانون ، المجلد 1 ، العدد 2 ، 2009 ، ص 143.
- 15- خالد كاظم عودة الابراهيمى ، مصدر سابق ، ص 64-65.
- 16- بدرخان حسن بانيماراني ، مصدر سابق ، ص 86.
- 17- د. رحيم حسين موسى ، حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون – جامعة الكوفة ، المجلد 11 ، العدد 35 ، 2018 ، ص 86.
- 18- نقلاً عن: محمود عبد العزيز الزبيدي ، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون الجامعة المستنصرية ، المجلد 3 ، العدد 10 ، 2010 ، ص 211.
- 19- ينظر: الرأي الاستشاري لمجلس الدولة المرقم (2011/102) ، الصادر بتاريخ (2011/10/31) المنشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2011 الصادر عن وزارة العدل ، ص 208.
- 20- د. عبد الفتاح مراد التعليق على قانون الإدارة المحلية، شركة بهاء للبرامجيات، الإسكندرية ب. س ، ص 29.
- 21- د. مصطفى الجندي ، الحكم المحلي والديمقراطية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1967 ، ص 123.
- 22- نصت المادة (7 - ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 على (إصدار التشريعات المحلية...).
- 23- المادة (35) من النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة 2013.
- 24- المادة (47- أولاً- ج) من النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية لسنة 2013 ، المنشور على الموقع الإلكتروني للمجلس ، على الرابط <http://dewaniapc.gov.iq> تاريخ الزيارة 26/7/2021.

- 25- المادة (90- أولاً) ثالثاً) والمادة (91- أولاً) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء لسنة 2013.
- 26- إذ نصت المادة (60) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على (أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانيًا: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب ، أو احدى لجانه المختصة).
- 27- قرار المحكمة الاتحادية المرقم 43/اتحادية/2010 بتاريخ 2010/7/12 المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2010/43_fed_2010.pdf تاريخ الزيارة 2021/7/29.
- 28- المادة (96) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء لسنة 2013 ، والمادة (37) من النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة 2013.
- 29- المادة (98) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء لسنة 2013 ، والمادة (38) من النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة 2013.
- 30- المادة (97) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء ، والمادة (39) من النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة 2013.
- 31- المادة (19) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 النافذ.
- 32- المادة (7- ثاني عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 النافذ.
- 33- المادة (13- أولاً) من دستور العراق النافذ (يعد هذا الدستور القانون الاسمي والاعلى في العراق ويكون ملزمًا في انحائه كافة وبدون استثناء)
- 34- المادة (13- ثانيًا) من دستور العراق النافذ على (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانون اخر يتعارض معه)
- 35- وليد حسن حميد الزبيدي ، الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2014 ، ص 87-88.
- 36- محاضر أعمال لجنة إعداد دستور العراق لسنة (2005) ، ص 246.
- 37- د. حيدر حسين الكريطي ، التنظيم الدستوري لمكانة الشريعة الإسلامية في النظام القانوني ، بحث منشور في مجلة الدراسات الانسانية ، جامعة الكفيل ، العدد 7 ، 2016م ، ص 22.
- 38- أبو بكر احمد عثمان النعيمي ، حدود سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، 2005 ، ص 85.
- 39- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، ج2 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2009 ، ص 678.
- 40- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، قضاء الإلغاء ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، قضاء الإلغاء ، ط1 ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 ، ص 157.
- 41- نص المادة (12) من قانون رقم (4) لسنة 2011 الصادر عن مجلس محافظة النجف الاشرف المنشور في مجلة الوقائع النجفية ، بالعدد 9.
- 42- نشر في مجلة الوقائع العراقية بالعدد (4142) بتاريخ 2010/1/25.
- 43- أمير عبدالله احمد محمود ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة تكريت ، 2011 ، ص 50.
- 44- د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ط1 ، دار السنهوري ، بغداد ، 2015 ، ص 28. وكذلك ينظر: د. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري-دراسة مقارنة ، ط1 ، مكتبة المعارف ، الإسكندرية، 2003 ، ص 109.
- 45- عادل حنين عبدالله ، تنازع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - الجامعة المستنصرية ، 2014 ، ص 103.
- 46- حسن العكيلي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد 4 ، 2009 ، ص 154.
- 47- د. رياض عبد عيسى ، تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الاقاليم والمحافظات ، مقال منشور في الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الأعلى ، على الرابط <https://hjc.iq/view.2375> / تاريخ الزيارة 2021/7/28.
- 48- وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في مجال ردها على الاستفسار الذي قدمه مجلس محافظة بابل/اللجنة القانونية ، بكتابه المرقم 313 في 2009/1/18 عن المقصود (في حالة الخلاف) الواردة في المادة (115) ، هل ان القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة او مجلس الإقليم يعد معدلاً او لاغياً للقوانين الاتحادية التي تخالفه؟ فأجابت المحكمة الاتحادية عن الاستيضاح بقولها (من استقراء نص المادة (115) من الدستور نجد أن الأولوية في التطبيق تكون لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مخالفاً للدستور ، وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات

- المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 6/اتحادية/2009 في 2009/2/4 المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2009/6_fed_2009.pdf ، تاريخ الزيارة 2021/7/31.
- 49- امير عبدالله احمد محمود ، مصدر سابق ، ص52.
- 50- المواد (389- 403 - 404) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.
- 51- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (82/اتحادية/اعلام/2013) بتاريخ 2014/7/8 المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2013/82_fed_2013.pdf ، تاريخ الزيارة 2021/9/6.
- 52- د. فلاح إسماعيل حاجم ، تكامل النظام القانوني في الدولة الفيدرالية نظرة قانونية ، مقال منشور على موقع شبكة النبا المعلوماتية ، على الرابط <https://annabaa.org/nbanews/68/262.htm> ، تاريخ الزيارة 2021/5/9.
- 53- امير عبدالله احمد محمود ، مصدر سابق ، ص52.
- 54- بدرخان حسن بانيماراني ، مصدر سابق ، ص 156.
- 55- حيدر رسول محسن الكعبي ، العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق ، رسالة ماجستير ، قسم القانون - معهد العلمين للدراسات العليا ، 2015 ، ص41.
- 56- حيث يتم الرجوع الى المادة 240 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 لتطبيقها على المخالف كونه خالف امراً صادراً من سلطة مختصة.
- 57- فاطمة مرزوق السعيد ، الإدارة المحلية اللامركزية في المغرب ، ط1 ، الدار البيضاء الجديدة ، 2003 ، ص237.
- 58- د. عدنان حسين الخياط واخرون ، اقتصاديات الموازنة العامة ، الجزء 1 ط1 ، دار الأيام عمان ، 2016م ، ص26.
- 59- جين ياسر حسين ، موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة ذي قار ، 2016 ، ص 13.
- 60- حيدر رسول محسن الكعبي ، مصدر سابق ، ص42.
- 61- فقد عرفت اللامركزية المالية بأنها "تحويل الهيئات المحلية المنتخبة بعض مسؤوليات الإنفاق ، وبعض صلاحيات تعبأ للإيرادات المحلية لتمويل الأنشطة التي تقوم بها ، بما يكفل لهذه الهيئات المحلية الاستقلالية في صنع قراراتها المالية" ينظر : د. محمد فاضل نعمة اليساري ، اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق في ظل تخصيصات الموازنة العامة للدولة ، بحث منشور في مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية ، جامعة بابل ، المجلد 9 ، العدد 3 ، 2017 ، ص 255.
- 62- د. علي هادي الشكراوي واخرون ، التنظيم القانوني للامركزية المالية في القانون المقارن والعراقي ، بحث منشور في مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية ، العدد 2 ، السنة الخامسة ، ص144.
- 63- Julien laferriers etmarcel waline, traite elementaire de science et de legislation financieres ladj 1952, p110.
- 64- المادة (31- أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008.
- 65- المادة (7- خامساً- 2- ب) من قانون التعديل الثالث رقم (10) لسنة 2018 لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008.
- 66- المادة (7- خامساً- 1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.
- 67- المادة (7-خامساً- 2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ.
- 68- يقصد بالموازنة التشغيلية "هي موازنة يتم اعدادها لأغراض تمويل الانفاق الجاري الحكومي وتستهدف تقديم الخدمات المتنوعة لتنظيم النشاط التشغيلي ، وتضم الرواتب ونفقات السلع والخدمات التي تستعمل لإدامة العمل اليومي في أي إدارة" ينظر : د. علي عبد الرزاق الخفاجي ، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2014 ، ص149.
- 69- يقصد بالموازنة الاستثمارية "خطة تهتم بالمشاريع التي تنوي السلطات القيام بتنفيذها في السنة القادمة وما هي كلف كل من هذه المشاريع المخططة وما هي المواد التي ستكون ضرورية لتمويل كل مشروع" Joseph, Rensburg, g. van "local government finance and budgeting" fridich ebert stifung publishing, johnesburg – south Africa, 2002, p11.
- 70- حيدر رسول محسن الكعبي ، مصدر سابق ، ص52.
- 71- جين ياسر حسين ، مصدر سابق ، ص 56.
- 72- محمد يونس يحيى الصانع ، تحضير الموازنة العامة للدولة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة الموصل ، 2001م ، ص23.
- 73- د. زينب حسن عوض ، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2010 ، ص143.
- 74- د. عباس محمد نصرالله ، المالية العامة والموازنة العامة ، ط1 ، منشورات زين الحقوقية ، بغداد ، 2015 ، ص17.

- 75- حيدر رسول محسن الكعبي ، مصدر سابق ، ص 47.
- 76- المادة (28/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 77- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (16/اتحادية/2008) في 2008/4/21 ، المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ الزيارة 2021/5/20.
- 78- احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام 2012 ، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء ، المجلد الخامس ، 2013 ، ص122
- 79- ينظر قرار مجلس الدولة المرقم (39 / 2008) المنشور في مجموعة قرارات المجلس الصادرة عن وزارة العدل لسنة 2008.
- 80- جين ياسر حسين ، مصدر سابق ، ص 76.
- 81- د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية ، ط 1 ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2019 ، ص509.
- المصادر.**
أولاً/ الكتب.
- 1- بدرخان حسن بانيماراني ، العملية التشريعية في الدولة الفيدرالية - دراسة تحليلية مقارنة ، ط 1 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2022 ،
- 2- د. حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط 2 ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ب.س.
- 3- د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، ط 1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012.
- 4- دليل سير العملية في جلسات مجلس النواب ، مجلس النواب الدائرة الإعلامية ، اعداد مكتب النائب الأول للرئيس ، بغداد ، 2008.
- 5- د. زينب حسن عوض ، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2010.
- 6- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، ج2 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2009.
- 7- د. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري - دراسة مقارنة ، ط 1 ، مكتبة المعارف ، الإسكندرية ، 2003.
- 8- د. عباس محمد نصرالله ، المالية العامة والموازنة العامة ، ط 1 ، منشورات زين الحقوقية ، بغداد ، 2015.
- 9- د. عبد القادر الشبخلي ، فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1995.
- 10- د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية ، ط 1 ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2019.
- 11- د. عدنان حسين الخياط واخرون ، اقتصاديات الموازنة العامة ، الجزء 1 ، ط 1 ، دار الأيام عمان ، 2016.
- 12- د. علي عبد الرزاق الخفاجي ، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق ، ط 1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2014.
- 13- عماد الجنابي ومحسن جبر البهادلي ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، ط 1 ، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية - مشروع دعم واسناد الحكم المحلي ، ب. م ، 2008.
- 14- فاطمة مزروق السعيدي ، الإدارة المحلية اللامركزية في المغرب ، ط 1 ، الدار البيضاء الجديدة ، 2003.
- 15- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، قضاء الإلغاء ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، قضاء الإلغاء ، ط 1 ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005.
- 16- د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ط 1 ، دار السنهوري ، بغداد ، 2015.
- ثانياً/ الرسائل والاطاريح .**
- 1- أبو بكر احمد عثمان النعيمي، حدود سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل 2005.
- 2- امير عبدالله احمد محمود ، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة تكريت ، 2011.
- 3- جين ياسر حسين ، موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة ذي قار ، 2016.
- 4- حيدر رسول محسن الكعبي ، العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية في العراق ، رسالة ماجستير ، قسم القانون - معهد العلمين للدراسات العليا ، 2015.
- 5- خالد كاظم عودة الابراهيم ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - الجامعة المستنصرية ، 2011.
- 6- سعد غازي طالب، حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان- دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بابل ، 2014.
- 7- عادل حنين عبدالله ، تنازع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - الجامعة المستنصرية ، 2014.
- 8- وليد حسن حميد الزبيدي ، الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2014.
- ثالثاً/ البحوث المنشورة.**
- 1- د. باسم علي خريسان ، المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم: التحول من اللامركزية الى شبه الفيدرالية ، بحث منشور في مجلة دراسات دولية - تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية - جامعة بغداد ، العدد 72-73 ، 2018.
- 2- حسن العكيلي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد 4 ، 2009.

- 3- د. حيدر حسين الكريطي ، التنظيم الدستوري لمكانة الشريعة الإسلامية في النظام القانوني ، بحث منشور في مجلة الدراسات الانسانية ، جامعة الكفيل ، العدد 7 ، 2016.
- 4- د. رحيم حسين موسى ، حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون – جامعة الكوفة ، المجلد 11 ، العدد 35 ، 2018.
- 5- د. علي خطار ، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد 2 ، 1989.
- 6- د. علي هادي الشكرابي وآخرون ، التنظيم القانوني للامركزية المالية في القانون المقارن والعراقي ، بحث منشور في مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية ، العدد 2 ، السنة الخامسة.
- 7- فارس عبد الرحيم حاتم ، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة الكوفة ، كلية القانون ، المجلد 1 ، العدد 2 ، 2009.
- 8- قتادة صالح الصالح ، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، السنة الخامسة ، العدد 3 ، 2013.
- 9- د. محمد فاضل نعمة اليساري ، اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق في ظل تخصيصات الموازنة العامة للدولة ، بحث منشور في مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية ، جامعة بابل ، المجلد 9 ، العدد 3 ، 2017.
- 10- محمود عبد العزيز الزبيدي ، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون الجامعة المستنصرية ، المجلد 3 ، العدد 10 ، 2010.
- رابعاً/ مجموعة الاحكام والقرارات.

- 1- احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام 2012 ، من إصدارات مجلة التشريع والقضاء ، المجلد الخامس ، 2013.
- 2- علاء صبري التميمي ، قرارات و آراء المحكمة الاتحادية العليا ، بغداد ، 2009.
- 3- مجموعة قرارات المجلس الصادرة عن وزارة العدل لسنة 2008.
- 4- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2011 الصادر عن وزارة العدل.

خامساً/ القرارات القضائية.

أ- قرارات المحكمة الاتحادية العليا.

- 1- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (9/اتحادي/2007).
- 2- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (16/اتحادية/2008) في 2008/4/21.
- 3- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (6/اتحادية/2009) في 2009/2/4.
- 4- قرار المحكمة الاتحادية المرقم (43/اتحادية/2010) في 2010/7/12.
- 5- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (82/اتحادية/اعلام/2013) في 2014/7/8.

ب- قرارات مجلس الدولة.

- 1- قرار مجلس الدولة المرقم (39 / 2008)
- 2- الرأي الاستشاري لمجلس الدولة المرقم (2011/102) الصادر بتاريخ (2011/10/31).

سادساً/ الدساتير والقوانين.

أ- الدساتير.

- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ب- القوانين.

- 1- قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.
- 2- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.
- 3- قانون مجلس النواب العراقي رقم 13 لسنة 2018.
- 4- النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة لسنة 2013.
- 5- النظام الداخلي لمجلس محافظة الديوانية لسنة 2013.
- 6- النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء لسنة 2013.

سابعاً/ مصادر شبكة الانترنت.

- 1- د. رياض عبد عيسى ، تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الاقاليم والمحافظات ، مقال منشور في الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الأعلى ، على الرابط <https://hjc.iq/view.2375>.
- 2- د. فلاح إسماعيل حاتم ، تكامل النظام القانوني في الدولة الفيدرالية نظرة قانونية ، مقال منشور على موقع شبكة النبا للمعلوماتية ، على الرابط <https://annabaa.org/nbanews/68/262.htm>.

ثامناً/ المصادر باللغة الانكليزية.

- 1- Joseph, Rensburg, g. van "local government finance and budgeting" fridich ebert stifung publishing, johnesburg – south Africa, 2002.
- 2- Julien laferriers etmarcel waline, traite elementaire de science et de legislation financieres ladj 1952.