حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

أ.م.د. رحيم حسين موسى

نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية القانون / جامعة ميسان .

المقدمة

أولاً : موضوع البحث

منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة لإدارة شؤونها وفق نظام اللامركزية الادارية، وقد عكس هذا التوجه فلسفة المشرع الدستوري القائمة على حصر اختصاصات السلطات الاتحادية وترك ما عداها للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والتي تبناها في المادة (١١٥) من الدستور.

وقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليؤكد هذا التوجه، حيث تمتعت بموجبه الحكومات المحلية في المحافظات بمقدار كبير من الصلاحيات، كان لمجالس المحافظات بوصفها السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة النصيب الوافر منها، فقد منحت تلك المجالس صلاحية سنّ تشريعات محلية لتنظيم شؤونها الادارية والمالية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

ورغم ما أثاره البعض من عدم تمتع مجالس المحافظات باختصاص تشريعي مستندين في ذلك الى حجج مختلفة، فإن المشرع ما برح أن أكدَّ هذا الاختصاص في التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، معززاً ما أرساه المشرع الدستوري من نظام اداري لا مركزي متطور.

ثانياً : أهمية البحث

إنَّ البحث في الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات يحتل أهمية كبيرة على الصعيدين النظري والعملي. فعلى الصعيد النظري يُعدُّ هذا الاختصاص من أكثر اختصاصات مجلس المحافظة اثارةً للجدل، وذلك لعدم كفاية النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذا الاختصاص، وضعف صياغة بعضها، والاختلاف في تفسير مضمونها.

وعلى الصعيد العملي فقد شكلّت حداثة تجربة مجالس المحافظات وقلة كفاءة أعضائها سبباً لسن تشريعات محلية ضعيفة ومتناقضة، الأمر الذي يحتم دراسة الاختصاص التشريعي لتلك المجالس وبيان مضمونه وحدوده لتقديم صورة واضحة من شأنها أن تقود الى تنظيم قانوني متناسق متكامل يُزيل الاشكاليات التي رافقت هذا الاختصاص.

ثالثاً : اشكالية البحث

يثير البحث في " حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات " عدداً من الإشكاليات منها ما يتعلق بالنصوص الدستورية والقانونية التي تستند اليها مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في ممارسة اختصاصها التشريعي، ومنها ما يتعلق بنطاق الاختصاص التشريعي الذي تمارسه تلك المجالس وما يرد عليه من قيود.

رابعاً : منهج البحث

سنتّبع في هذا البحث منهج الدراسة الوصفية التحليلية، وذلك من خلال استعراض النصوص المنظمة للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات والواردة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وتحليلها في ضوء آراء الفقه وما أستقر عليه قضاء المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن، ومن ثمَّ تقييم تلك النصوص لبيان مدى كفايتها لتنظيم الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات وبيان حدوده.

خامساً : خطة البحث

بغية الوصول الى الأهداف المرجوة لهذا البحث ارتأينا تقسيم الدراسة فيه على مبحثين، تناول أولهما نطاق الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات وذلك في مطلبين، خصص المطلب الأول لبحث أساس الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، وأفرد الثاني لبحث مضمون الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات. أما المبحث الثاني فقد كُرّس لدراسة قيود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات وذلك في مطلبين، بيّن أولهما القيود الدستورية الواردة على الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، وتضمن ثانيهما القيود القانونية الواردة على الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات. ثم أعقبناهما بخاتمة تضمّنت أبرز النتائج والتوصيات التي تمخض عنها البحث.

المبحث الأول: نطاق الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

يثبت الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات دون غيرها من المجالس المحلية التي نظمها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وقد أثار تمتع هذه

المجالس بسن التشريعات المحلية اختلاف فقه القانون العام في العراق، الأمر الذي يقتضي بحث النصوص الدستورية والقانونية التي تشكّل أساساً تستند عليه هذه المجالس في ممارستها للاختصاص التشريعي أولاً، وهو ما سيشكّل محور الدراسة في المطلب الأول من هذا المبحث، ثم بيان طبيعة الموضوعات التي تدخل في اطار اختصاصات تلك المجالس والتي تشكل المادة الأساسية التي تدور حولها تشريعاتها المحلية ثانياً، وهو ما ستتركز عليه الدراسة في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الأول: أساس الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

تستند مجالس المحافظات في ممارسة اختصاصها في تشريع القوانين المحلية الى نصوص الدستور بوصفه القانون الأعلى في الدولة، والى نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بوصفه القانون المنظم لعمل تلك المجالس.

وهذا ما سنقف عليه في هذا المطلب مقسمين الدراسة فيه الى فرعين، يتناول أولهما الأساس الدستوري للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، ويخصص ثانيهما لبحث الأساس القانوني للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات.

الفرع الأول: الأساس الدستوري للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

قد ينص الدستور بصورة واضحة صريحة على اختصاص المجالس المحلية بسنّ التشريعات[١]، كما يمكن استنتاج الاختصاص التشريعي لتلك المجالس من تضاعيف النصوص الدستورية.

فقد منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة التي تمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية.[٢]

ولعل ما اشار اليه المشرع الدستوري من صلاحيات ادارية ومالية واسعة انما جاء تأكيداً للنهج الذي اتخذه في توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية من جهة، وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من جهة أخرى، حيث حدد المشرع الدستوري اختصاصات السلطات الاتحادية في المادة (١١٠) من الدستور، وأورد مجموعة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في المواد (١١٢) و(١١٣) و (١١٤) من الدستور، وأشار في صدر المادة (١١٥) الى أن كل اختصاص آخر لا يدخل في الاختصاصات الحصرية أو المشتركة يكون من صلاحية المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ولقد عزز المشرع الدستوري اتجاهه الموسع لصلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم عندما نصَّ صراحة في عجز المادة (١١٥) من الدستور على أنه " ... والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما ".

وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة لصياغة عجز المادة (١١٥) من الدستور[٣]، وما أرسته من قواعد غير مألوفة، إلّا أنها تضمنت اشارة واضحة للاختصاص التشريعي لمجالس

المحافظات، وذلك عندما قضت بأولوية القوانين التي تسنّها مجالس المحافظات على القوانين الاتحادية عند الخلاف بينهما في نطاق الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

الفرع الثاني : الأساس القانوني للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

أحال دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢/ ثانياً) الى السلطة التشريعية سنَّ قانون ينظم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة الممنوحة دستورياً للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، بما يمكّنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية.

واستناداً للمادة المذكورة صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨[١] ليمنح مجالس المحافظات جملة من الاختصاصات[٢] أبرزها سنَّ التشريعات المحلية، وذلك عندما وصف في المادة (٢/ أولاً) من أصل القانون مجلس المحافظة بأنه " ... أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة ... ".

هذا ولم يكن المشرع دقيقاً في وصفه مجلس المحافظة بأنه (أعلى) سلطة تشريعية في المحافظة كونه المجلس المحلي الوحيد الذي مُنح صلاحية التشريع المحلي دون المجالس المحلية الأخرى[٣]. وهذا ما أدركه المشرع في التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم[٤]، فقد عَدل عن الوصف أعلاه بإلغائه نص المادة (٢/ أولاً) واستبداله بنص جديد مفاده " مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكّنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ".

كما تأكد الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في المادة (٧/ ثالثاً) من قانون المحافظات والتي نصت على " يختص مجلس المحافظة بما يلي/ ثالثاً : اصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكّنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية "

ورغم صراحة النصوص الدستورية والقانونية المذكورة أعلاه في منح مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحية سن التشريعات المحلية، فقد كان الاختصاص التشريعي من أكثر اختصاصات مجالس المحافظات اثارة للجدل، فقد أنكر البعض على هذه المجالس امكانية اصدار تشريعات محلية لغياب النص الدستوري الذي تستند اليه المجالس في ممارستها لهذا الاختصاص، فلا يوجد أي نص دستوري يعترف صراحة أن مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية، عدا الاشارة الضمنية التي ذكرتها المادة (١١٥) من الدستور سالفة الذكر، وهو ما لا يرتقي الى المستوى الذي يمكن معه الاقرار لمجلس المحافظة بممارسة الاختصاص التشريعي[١]، فضلاً عن أن النص المذكور يتعارض وأحكام المادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور والتي منحت المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة ولم تمنحها صلاحية التشريع كونها تعمل وفق مبدأ اللامركزية

الادارية، والذي يقضي باقتسام الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية اقليمية كانت أم مصلحية.[٢]

وفي ذات الاتجاه ذهب رأي الى عدم جواز منح مجلس المحافظة سلطة تشريع القوانين، إذ يدخل ذلك ضمن اختصاصات مجلس النواب والمجالس التشريعية في الأقاليم، ولا يملك مجلس المحافظة إلاّ اصدار تشريعات من غير القوانين، فله اصدار أوامر وبيانات وتعليمات.[٣]

وقد افتقدت الحجج التي ساقها أنصار هذا الاتجاه الى الدقة الموضوعية، فالنصوص الدستورية والقانونية المشار اليها أعلاه تصلح سنداً للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، فالمشرع الدستوري لا يطلق العبارات جزافاً، فقد أشار بصورة واضحة لا تقبل اللبس في المادة (١١٥) منه الى مصطلح (قانون المحافظات) ، ولا شك أن هذا يعني أن الجهة التشريعية في تلك المحافظات – وهي مجلس المحافظة – تمتلك سلطة سنّ قوانين محلية في اطار ما منحه الدستور للمحافظات من صلاحيات ادارية ومالية واسعة.

كذلك لا نجد أي تناقض بين ما تضمنته المادة (١١٥) والمادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور، فكلاهما يسير بذات الاتجاه الذي تبناه الدستور في منح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، وهو ما يعكس الفلسفة الخاصة لنظام اللامركزية الادارية الذي أرساه الدستور، فمصطلح (واسعة) الذي أوردته المادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور يشير قطعاً الى لامركزية ادارية غير تقليدية تتمتع فيها مجالس المحافظات بصلاحية سنّ التشريعات المحلية.[١]

ولقد ظهر هذا جليّاً في القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦/اتحادية/٢٠٠٨)[٢] والذي اتبعت فيه وسيلة الجمع بين النصوص الدستورية والأخذ بالقدر المتيقن والمشترك بينها، فأخذت من المادة (١١٥) من الدستور اقرارها بحق مجالس المحافظات بممارس الاختصاص التشريعي وحق الأولوية في التطبيق لقوانينها التي لا تتعارض مع سلطة مجلس النواب في التشريع، وأخذت من المادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور تحديدها صلاحيات المحافظات بالجوانب الادارية والمالية التي تمكنّها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية.[٣]

على أن هذا لا يعني تمتع مجالس المحافظات باختصاص تشريعي مطلق يتيح لها سنَّ قوانين محلية دون قيود أو شروط، فالاختصاص التشريعي لتلك المجالس مقيد بقيود دستورية وقانونية، وبموضوعات معينة لا يمكن له تجاوز حدودها، وهو ما سنقف عليه في جزئيات هذه الدراسة.

المطلب الثاني: مضمون الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

منحت النصوص الدستورية والقانونية المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة، وذلك بغية تمكنيها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وبذلك فأن التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات وفقاً لما ثبت لها من

اختصاص تشريعي سيتركز مضمونها حول الموضوعات الادارية والمالية التي تدخل في اطار اختصاصاتها، دون أن يمتد الى موضوعات أخرى.

وعليه فالبحث في مضمون الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات يقتضي تقسيم هذا المطلب الى فرعين، يخصص أولهما لبحث التشريعات الادرية، ويفرد ثانيهما لبحث التشريعات المالية.

الفرع الأول: التشريعات الادارية

تتضمن هذه التشريعات تنظيم الشؤون الادارية للمحافظة، سواء ما تعلق منها بالتنظيم الاداري الداخلي، أو النشاط الاداري للحكومة المحلية في المجال الوظيفي والمرفقي والضبطي.

ولا غبار على اختصاص مجالس المحافظات بسن هذا النوع من التشريعات المحلية كونه ينسجم مع الوظيفة الادارية التي تمارسها الحكومات المحلية استناداً الى مبدأ اللامركزية الادارية.

ومن الأمثلة على التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات لتنظيم الشؤون الادارية، التشريعات التي تتعلق بالتنظيم الاداري كاستحداث الوحدات الادارية ودمجها وتغيير مسمياتها، حيث يجوز لمجلس المحافظة اصدار تشريع محلي لاستحداث قضاء أو ناحية، أو دمج قضائين أو ناحيتين، أو تغيير اسم قضاء أو ناحية.[١]

كذلك فإن لمجالس المحافظات اصدار تشريعات لتنظيم النشاط الاداري للحكومات المحلية، كالتشريعات المحلية المتعلقة بإنشاء المرافق المحلية وتنظيمها وضمان سير العمل فيها، حيث تعد مسألة تنظيم المرافق العامة المحلية مما يدخل في صميم وظائف الحكومة المحلية، فضلاً عن أن وجود مصالح محلية متميزة تتولى الحكومة المحلية ادارتها تشكل احدى المقومات الرئيسة لمبدأ اللامركزية الادارية.[٢]

ومن التشريعات الادارية الأخرى التي يمكن لمجالس المحافظات سنّها تلك المتعلقة بالضبط الاداري المحلي وما يقتضيه من حماية النظام العام سواء بعناصره التقليدية، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، أو غير التقليدية، الآداب العامة والاخلاق العامة وحماية المظهر العام لجمال المدن وروائها وحماية الفن والثقافة.[٣]

من قبيل ذلك اصدار تشريع محلي لتنظيم حظر التجول في المحافظة بوصفه أحد الاختصاصات التي أسندت ممارستها للحكومة المحلية استنادا الى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم[٤] على أن يتم التنسيق مع السلطات الاتحادية، وأن لا يمس هذا التقييد جوهر الحق أو الحرية.[٥]

الفرع الثاني: التشريعات المالية

وهي التشريعات التي تسنها مجالس المحافظات لتنظيم الشؤون المالية في المحافظة، من ذلك التشريعات المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم والغرامات المحلية، والتشريعات المتعلقة بالتبرعات والهبات المقدمة للمحافظة.

هذا وتستند سلطة مجالس المحافظات في سن تشريعات مالية محلية الى ما منحه الدستور للمحافظات من صلاحيات مالية واسعة تمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية. فضلاً عمّا تضمنه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم من اشارات صريحة للموارد المالية للمحافظة مشتملة الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين المحلية النافذة في المحافظة[١]، والضرائب المفروضة على الشركات العاملة في المحافظة تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية[٢]، والتبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية.[٣]

وقد أيدت المحكمة الاتحادية العليا اختصاص مجالس المحافظات في سن تشريعات محلية تتعلق بفرض وجباية وانفاق الضرائب والرسوم والغرامات والضمائم، وذلك في احدى قراراتها التفسيرية والذي جاء فيه " ... لما كان فرض الضرائب وجبايتها وانفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي اشارت اليها المادة (١٢٢/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق، لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية، وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة، بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية ... "[٤]

كما تأكد اتجاه المحكمة هذا في حكم آخر لها أيدت فيه قراري مجلس محافظة الأنبار بإصدار وثيقة أمنية مؤقتة للمركبات غير المسجلة، وفرض مبلغ مالي معين على من يحصل عليها، حيث جاء فيه " ... إن القرارين أعلاه قد صدرا عن المجلس حسب الصلاحيات المخولة لمجالس المحافظات في الدستور وفي قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ..... ، وحيث أن القرارين المذكورين ليس من ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور، كما أنهما لا يدخلان ضمن الاختصاصات التشريعية للسلطة الاتحادية المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور، فلا تعارض بينها وبين الدستور والقوانين النافذة .... "[١]

المبحث الثاني : قيود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

إن سلطة مجالس المحافظات في سنّ تشريعات محلية وفقاً لما ثبت لها من اختصاص تشريعي ليست سلطة مطلقة، بل هي سلطة مقيدة بجملة من القيود التي أفرزتها نصوص الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وأكدتها أحكام المحكمة الاتحادية العليا وقراراتها.

وعلى هذا فالقيود الواردة على الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات أما أن يكون مصدرها الدستور، وهو ما سنتناوله في المطلب الأول من هذا المبحث، أو أن يكون مصدرها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وهو ما سنبحثه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الأول : القيود الدستورية

يتقيّد الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات بقيدين دستوريين أفرزتهما نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، يتمثل أولهما في مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يقضي باحترام التشريعات المحلية التي تسنّها مجالس المحافظات لنصوص الدستور والقوانين الاتحادية وعدم مخالفتهما، ويتعلق ثانيهما بما وضعه الدستور من حدود موضوعية لاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في اقليم بما يمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية، والذي لا يمكن للتشريعات المحلية التي تضعها مجالس المحافظات مخالفته.

الفرع الأول: تدرج القواعد القانونية

يقضي مبدأ تدرج القواعد القانونية بخضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى في الهرم القانوني، فالقواعد القانونية ترتبط مع بعضها ارتباطاً تسلسلياً، بمعنى أنها ليست جميعاً في مرتبة واحدة من حيث القوة والقيمة القانونية، بل تتدرج فيما بينها بما يجعل بعضها أسمى مرتبة من البعض الآخر.(١)

ويجد مبدأ تدرج القواعد القانونية أساسه في المادة (١٣/ ثانياً) من الدستور، والتي قضت بأنه " لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه ".

ويترتب على مبدأ تدرج القواعد القانونية عدم جواز سنّ قانون يتعارض مع الدستور، سواء أكان هذا القانون اتحادياً أم اقليمياً أم محلياً، وإلّا عُدَّ باطلاً لمخالفته للدستور، ومن ثم فلا يجوز لمجالس المحافظات سنَّ تشريعات محلية مخالفة للدستور، كأن تتضمن نصاً ينتقص من الحقوق والحريات الواردة في الدستور أو يقيّدها.(٢)

وقد تأكد هذا القيد في المادة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، حيث اشترطت الفقرة أولاً منها أن تمارس مجالس المحافظات اختصاصها التشريعي بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، كما قيدت الفقرة خامساً من المادة أعلاه ممارسة الحكومات المحلية لصلاحياتها المقررة بموجب الدستور والقوانين الاتحادية بعدم جواز التعدي على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور.

وهكذا فلا يجوز لمجالس المحافظات سنَّ تشريعات محلية في نطاق الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور، فالتشريع في تلك الاختصاصات محصور بالسلطة التشريعية الاتحادية تمارسه في ضوء أحكام المادة (٦١/ أولاً) من الدستور.

ويؤخذ على نص الفقرة خامساً من المادة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم أنها تفتقد للصياغة القانونية الدقيقة، ذلك أن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والتي تُمنع الحكومات المحلية من مباشرتها لا تقتصر على تلك الواردة في المادة (١١٠) من الدستور، بل تشمل جميع الاختصاصات الأخرى التي عهد

الدستور مباشرتها للسلطات الاتحادية بهيئاتها المختلفة دون مشاركة هيئات أخرى اقليمية أو محلية. فالتحديد الدستوري لاختصاصات السلطات الاتحادية هو تحديد حصري ما لم يصرح الدستور بإشراك هيئات أخرى في احدى اختصاصاتها على نحو التنسيق أو التعاون.[1]

وقد استقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا على إلغاء قرارات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصادرة استناداً الى اختصاصها التشريعي، والمخالفة لنصوص الدستور والقوانين الاتحادية. ففي قرار لها بالرقم (٨/ اتحادية / ٢٠١٢) ألغت المحكمة قرار مجلس محافظة واسط المتضمن عدم الموافقة على تصدير النفط خارج حدود المحافظة لمخالفته أحكام الدستور[2]. كما ألغت المحكمة بموجب قرارها ذي الرقم (٦٧/ اتحادية /٢٠١٣) قرار مجلس محافظة ميسان القاضي بتخصيص مبلغ مالي لأحد الاندية الرياضية المحلية من واردات منفذ الشيب الحدودي لمخالفته نصوص الدستور وقانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢.[3]

إن التسليم بحكم الفقرتين أولاً وخامساً من المادة الثانية من قانون المحافظات يعني امكانية مخالفة التشريعات المحلية التي تسنّها مجالس المحافظات للقوانين الاتحادية في غير الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، كما هو الحال بالنسبة للاختصاصات المشتركة الواردة في المادتين (١١٢) و (١١٣) والفقرات أولاً وثالثاً وخامساً وسادساً من المادة (١١٤) من الدستور والتي اشار الدستور صراحة في المادة (١١٥) منه الى أولوية التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات في اطار تلك الاختصاصات على التشريعات الاتحادية عند الخلاف بينهما.[1] وهو ما أكدته الفقرة سادساً من المادة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي قضت بإدارة الاختصاصات المشتركة الواردة في المواد (١١٢ و١١٣ و١١٤) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية على أن تكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم عند الخلاف بينهما.[2]

إن ما أرساه عجز المادة (١١٥) من الدستور يشكّل خرقاً واضحاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية وما يقتضيه من خضوع القاعدة الدنيا للقاعدة عليا، ومن ثمَّ فإعطاء الأولوية للتشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات عند تعارضها مع القوانين الاتحادية من شأنه أن يغلّب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية، متجاوزاً بذلك ما استقرت عليه الأنظمة الدستورية من تغليبها للمصالح الوطنية.

الفرع الثاني: القيد الموضوعي

يتمثل القيد الموضوعي في حصر الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات بالموضوعات التي تمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وهذا ما يقتضي ألّا يتعدى نطاق هذه التشريعات تنظيم الشؤون الادارية والمالية للمحافظة.

ويجد هذا القيد أساسه في المادة (١٢٢/ ثانياً) من الدستور والتي نصت على أنه " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبد اللامركزية الادارية ... "

كما تأكد هذا القيد في المادة (٧/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي نصت على أنه " يختص مجلس المحافظة بما يلي: ثالثاً/ اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية ... ".

وهكذا قُيّد الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات بموضوعات معينة لا يمكن لتلك المجالس تجاوزها، وذلك في نطاق ما منحها الدستور من صلاحيات ادارية ومالية واسعة تمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية، وهو قيد منطقي ينسجم مع الصلاحيات الممنوحة لتلك المجالس بموجب الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم من جهة، وما وصفت به التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات بأنها تشريعات محلية تغطي دائرة الشؤون المحلية التي تختص بها المحافظات من جهة أخرى.

كما يقتضي هذا القيد من جهة أخرى أن لا يتعدى نطاق التشريعات المحلية التي يسنّها مجلس المحافظة تنظيم الموضوعات الادارية والمالية ليشمل الموضوعات التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، فكل ما يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يخرج عن نطاق الموضوعات التي تتناولها التشريعات المحلية.

فالتشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات يجب أن لا تتعدى الشؤون المالية والادارية الى تنظيم غيرها من العلائق، فلا يجوز لتلك المجالس اصدار تشريعات عقابية تجرم أفعالاً أو تحدد عقوبات لأفعال لم يجرمها قانون العقوبات الاتحادي، كذلك لا يمكن لها أن تصدر تشريعات مدنية تنظم العلائق التعاقدية بين أفراد المجتمع المحلي كون القانون الاتحادي كفل تنظيم ذلك.[1]

المطلب الثاني: القيود القانونية

تتمثّل القيود القانونية الواردة على الاختصاص التسريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم بقيدين، الأول هو أن لا يتجاوز نطاق سريان التشريعات المحلية التي تسنّها تلك المجالس الحدود الادارية للمحافظة، وهو ما أطلقنا عليه القيد المكاني، والثاني هو النطاق الزمني لسريان التشريعات المحلية التي تضعها هذه المجالس وهو ما وصفناه بالقيد الزماني، وستشكّل دراسة هذين القيدين محور البحث في هذا المطلب والذي يتوزّع على فرعين اثنين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول : القيد المكاني

تعد المحافظات غير المنتظمة في اقليم وحدات ادارية اقليمية تمارس اختصاصاتها ضمن حدودها الجغرافية، وهذا ما أكده قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في المادة الأولى

منه حين عرف المحافظة بأنها " وحدة ادارية ضمن حدودها وتتكون من أقضية ونواحي وقرى "[٢] ومن ثم فليس لها بسط سلطاتها على محافظة أخرى.

وينطبق الأمر على الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، إذ قيّد المشرع الاختصاص المذكور بقيد مكاني يتمثل بالحدود الادارية للمحافظة، وذلك حين أشار صراحة في أصل القانون الى أن " مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة ... "[١]

وهكذا فلا يملك مجلس المحافظة اصدار تشريعات محلية يتجاوز نطاق تطبيقها الحدود الادارية للمحافظة، وإلّا عُدت تلك التشريعات مخالفة لقواعد الاختصاص المكاني التي تقتضي سريانها داخل الحدود الادارية للمحافظة.

ومع ذلك فقد يحصل التداخل في الاختصاص المكاني لمجالس المحافظات عند ممارستها لاختصاصها التشريعي، وذلك في المناطق المتنازع عليها بين المحافظات. فقد سبق لبعض المحافظات اصدار قرارات بضم مناطق تقع ضمن الحدود الادارية لمحافظة أخرى، كما أن هناك بعض الوحدات الادارية التابعة للمحافظات المحاذية لإقليم كردستان تدار من قبل سلطات الإقليم.[٢]

الفرع الثاني : القيد الزماني

يبدأ نفاذ التشريع المحلي من تأريخ نشره في الجريدة الرسمية المحلية ما لم يُحدّد تأريخاً آخراً لنفاذه، إذ جعل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم من بين صلاحيات مجلس المحافظة " اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس "[٣]

ورغم أن النص لم يشر الى نشر التشريعات والأنظمة والتعليمات التي يصدرها مجلس المحافظة، مما يؤشر نقصاً تشريعياً واضحاً، وركاكةً في صياغة النص المذكور، بل تعارض مع ما ثبت للمجلس من اختصاص في تشريع القوانين والأنظمة المحلية، إلّا أن مجالس المحافظات قد دأبت على اصدار جريدة رسمية خاصة بكل محافظة يُنشر فيها ما يصدر عن المجلس من تشريعات وأنظمة وتعليمات وقرارات محلية، بل أن بعض مجالس المحافظات أصدرت تشريعاً خاصاً بالنشر في الجريدة الرسمية المحلية.[١]

على أن التشريعات المحلية الصادرة عن مجالس المحافظات تبقى نافذة ما لم تلغى بصورة صريحة أو ضمنية، فسريان مفعول هذه التشريعات غير مرتبط بمدة زمنية معينة، فلا ينتهي نفاذها بانتهاء الدورة الانتخابية لمجلس المحافظة.

الخاتمة:

بعد أن أنهينا دراسة موضوع حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات يتوجّب علينا عرض أبرز ما تمخض عنه البحث من نتائج، وأفرزه من توصيات ندعو المشرع العراقي الى الأخذ بها عند تعديله لنصوص الدستور أو قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ.

أولاً : النتائج

١- إنَّ نظام اللامركزية الادارية الاقليمية الذي تبنّاه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يمنح المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة تمكّن مجالسها من سنّ تشريعات محلية لتنظيم شؤونها في ضوء ما منحها اياه الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ من صلاحيات.

٢- إنَّ ما أورده المشرع الدستوري في المادتين (١١٥) و (١٢٢/ ثانياً) من الدستور، وما أورده المشرع العادي في المادتين (٢/ أولاً) و (٧/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، تصلح أساساً دستورياً وقانونياً للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات. وهذا ما أكدته أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا في أكثر من مناسبة.

٣- إنَّ سلطة مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في سنّ تشريعات محلية ليست سلطة مطلقة، بل هي مقيدة بجملة من الضوابط الدستورية والقانونية :

- لا يجوز لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم سنَّ تشريعات محلية يتجاوز مضمونها نطاق الاختصاصات المالية والادارية الممنوحة للمحافظات بموجب النصوص الدستورية والقانونية، فمضمون تلك التشريعات ينحصر في تنظيم الشؤون الادارية والمالية التي تختص بها المحافظة ولا يتعداها الى أي موضوع آخر.
- لا يجوز للتشريعات المحلية التي تسنّها مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم مخالفة الدستور والقوانين الاتحادية النافذة امتثالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، فيجب أن تمتثل تلك المجالس لما ورد في الدستور نصاً وروحاً وإلّا كان مصير تشريعاتها الالغاء. كما يجب أن تلتزم تلك التشريعات بما ورد في القوانين الاتحادية النافذة كونهما يشكلان وحدة متكاملة في النظام القانوني للدولة، ومن ثمَّ فلا يمكن تطبيق التشريعات المحلية بمعزل عن القوانين الاتحادية.
- لا يجوز لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم سنَّ تشريعات يتجاوز تطبيقها الحدود الجغرافية للمحافظة، فهي تشريعات محلية يتحدّد نطاق سريانها بالحدود الادارية للمحافظة دون أن يتعداها الى محافظة أخرى.

٤- عدم دقة الصياغة القانونية لنصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ المتعلقة بالاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، فقد أوردت المادة (٧/ ثالثاً) لفظ (اصدار) وهو لفظ قاصر عن احتواء مراحل العملية التشريعية. كما لم تتضمن المادة (٧/ ثاني عشر) ذكر التشريعات المحلية عند حديثا عن ما يُنشر في الجريد الرسمية المحلية التي يتولى مجلس المحافظة اصدارها.

٥- خلا قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ من أي تنظيم قانوني لآلية سنّ التشريعات المحلية داخل مجالس المحافظات، فلم يتضمن أي نصوص تتعلق بتنظيم مراحل العملية التشريعية مكتفياً بإيراد عبارة (اصدار التشريعات المحلية) في المادة (٧/ ثالثاً)، مما يؤشّر نقصاً تشريعياً واضحاً على المشرع تلافيه.

ثانياً : التوصيات

١- تعديل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات بما يضمن التنسيق والتكامل بين هذه النصوص، وفقاً للتفصيلات الآتية :

- تعديل عجز المادة (١١٥) من الدستور بحيث تكون الأولوية للقوانين الاتحادية عند الخلاف بينها وبين قوانين الاقاليم والمحافظات في اطار الصلاحيات المشتركة بينهما ليقرأ النص : " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها للقانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما ".
- تعديل نص المادة (٧/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ ليقرأ النص : " سنَّ التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية للمحافظة بما يمكنّها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ".
- تعديل نص المادة (٧/ ثاني عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ ليقرأ النص : " اصدار جريدة رسمية محلية تنشر فيها كافة القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات التي تصدر عن المجلس ".

٢- وضع تنظيم قانوني دقيق لآلية سن القوانين داخل مجلس المحافظة، يستوعب جميع مراحل العملية التشريعية من اقتراح ومناقشة وتصويت واصدار، ويضمن مساهمة الجهة التنفيذية للحكومة المحلية متمثلة بالمحافظ بوصفه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، والذي يتولى تنفيذ التشريعات المحلية التي يسنّها مجلس المحافظة.

٣- الزام مجالس المحافظات بإرسال مشروعات القوانين المحلية التي تسنّها الى مجلس الدولة، ليتولى مراجعة تلك المشروعات من حيث الشكل والمضمون بما يضمن وحدة التشريع وتوحيد أسس الصياغة التشريعية في الدولة، وبما ينسجم وأحكام المادة (٥) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

قائمة المصادر

أولاً : الكتب

١- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
٢- د. ثروت بدوي، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٢.
٣- د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨،ط١، مكتبة السنهوري، بغداد،٢٠١٢.
٤- رائد المالكي، الحكومات المحلية، ط١، مؤسسة أم أبيها، ميسان، ٢٠١٥.
٥- د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٦- د. سامي حسن نجم، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.

ثانياً : الرسائل الجامعية

١- أمير عبد الله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة تكريت، ٢٠١٤.

٢- خالد كاظم عودة، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون - الجامعة المستنصرية، ٢٠١١.

ثالثاً : البحوث

١- د. حنان القيسي، نظام اللامركزية الادارية ومجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، العدد (١١)، بغداد، ٢٠٠٨.

٢- د. علاء العنزي، التشريعات المحلية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد السابع، العدد الثالث، ٢٠١٥.

٣- د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، العدد (١١)، بغداد، ٢٠٠٨.

٤- محمود عبد علي الزبيدي، الصلاحيات الادارية لمجاس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، مجلة الحقوق، كلية القانون - الجامعة المستنصرية، المجلد الثالث، العدد العاشر، ٢٠١٠.

رابعاً : الدساتير والقوانين

١- الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧ المعدل.

٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

خامساً : المواقع الإلكترونية

- الموقع الرسمي للسلطة القضائية (http://www.iraqja.iq)

الهوامش

(١) كما هو الحال بالنسبة للدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧ المعدل، فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة (١١٧) على الاختصاص التشريعي الصري للأقاليم في جميع الموضوعات التي لا تدخل ضمن الاختصاص التشريعي للمركز ولا تلك التي تعد من الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقليم.

(٢) المادة (١٢٢/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر ما أوردناه في الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الثاني.

(١) صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ عن مجلس الرئاسة بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ بعد مضي المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (١٣٨/خامساً/أ) من الدستور، ونشر في العدد (٤٠٧٠) من الوقائع العراقية بتأريخ٢٠٠٨/٣/٣١.

(٢) وردت على سبيل التفصيل في المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٣) د. علاء العزي، التشريعات المحلية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد السابع، العدد الثالث، ٢٠١٥، ص٢٣٠.
(٤)) بموجب القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ والمنشور في العدد (٤٢٨٤) من الوقائع العراقية بتأريخ ٢٠١٣/٨/٥.
(١) د. سامي حسن نجم، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص٣٠٨.
(٢) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، العدد (١١)، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٤٦.
(٣) د. حنان القيسي، نظام اللامركزية الادارية ومجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، العدد (١١)، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٥٧.
(١) إن الدول التي تمنح مجالسها المحلية اختصاصاً تشريعياً تطبق اللامركزية بصورة واسعة، حيث تتجه بعض الدول الى عدم الاكتفاء بالقانون الصادر عن السلطة التشريعية مصدراً وحيداً للقواعد القانونية، بل تعترف للأجهزة الادارية ومنها المجالس المحلية بسلطة التشريع في المجالات التي يعجز عن مواجهتها البرلمان. ينظر د. ثروت بدوي، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٢، ص٦٤١.
(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) منشور على الموقع الرسمي للسلطة القضائية (http://www.iraqja.iq).
(٣) رائد المالكي، الحكومات المحلية، ط١، مؤسسة أم أبيها، ميسان، ٢٠١٥، ص١٨٤.
(١) وهذا ما نظمته المادة (٧/ أحد عشر/ ١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٢) أمير عبد الله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة تكريت، ٢٠١٤، ص٤٣.
(٣) د.سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٨٧.
(٤) وهذا ما نظمته المادة (٧/ أحد عشر/ ٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٥) وهذا ما قضت به المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(١) المادة (٤٤/ ثانياً/ ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٢) المادة (٤٤/ ثانياً/ ٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٣) المادة (٤٤/ ثانياً/ ٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) منشور على الموقع الرسمي للسلطة القضائية (http://www.iraqja.iq).
(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا (٣٩/اتحادية/٢٠١٢) منشور على الموقع الرسمي للسلطة القضائية (http://www.iraqja.iq).
(١) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص١٧٧.
(٢) خالد كاظم عودة، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون – الجامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص٥٧.
(١) رائد المالكي، مصدر سابق ذكره، ص١٧٧.
(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا (٨/ اتحادية/ ٢٠١٢) منشور على الموقع الرسمي للسلطة القضائية (http://www.iraqja.iq).

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا (٦٧/اتحادية/٢٠١٣) منشور على الموقع الرسمي للسلطة القضائية (http://www.iraqja.iq).

(١) حيث نصت على أنه " ... والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما ".

(٢) حيث نصت على أنه " تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (١١٢ و١١٣ و١١٤) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة (١١٥) من الدستور ".

(١) د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨،ط١، مكتبة السنهوري، بغداد،٢٠١٢، ص٧٤-٧٥.

(٢) المادة (١/ ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١) عُدلت هذه المادة بموجب التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) محمود عبد علي الزبيدي، الصلاحيات الادارية لمجاس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، مجلة الحقوق، كلية القانون – الجامعة المستنصرية، المجلد الثالث، العدد العاشر، ٢٠١٠،ص٢١٧.

(٣) المادة (٧/ ثاني عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١) كقانون النشر في الجريدة الرسمية لمجلس محافظة بابل. أشار اليه: خالد كاظم عودة، مصدر سابق ذكره، ص٩٦.