

دور مجالس المحافظات في الجوانب التشريعية والرقابة على اداء المؤسسات الحكومية العراقية أنموذجاً

أ.م.د. علي مشهدي أستاذ مشارك في جامعة قمر الحكومية

م.م. مصطفى نزهان عناد التميمي طالب دكتوراه بجامعة طهران برديس فارابي بايران

The role of provincial councils in legislative aspects and contorl of the performance of government institutions: Iraq as a model□

Email: @gmail.com□

A.p. Ali Mashhadi

Assistant Professor, Public and International Law Faculty of Law,
University of QOM

E-mail:Droitenviro@gmail.com

المخلص

تحاول الكثير من البلدان ان تتبع نظاماً سياسياً خاصاً لأداره الحكم من خلال اتباع سياسية تقسيم البلد على وحدات ادارية وسياسية، الغرض منها تسهيل العمل السياسي والاداري في تلك الدولة أو تلك في مختلف المجالات التي تخدم الصالح العام للبلد وبما يحقق النهوض والتطور في تحقيق متطلبات المجتمع في تلك الدول والتي تختلف من بلد إلى آخر، فنجد من يختار النظام المركزي فتركز ادارة البلاد عن طريق تركيز السلطة السياسية والادارية بيد الدولة، ومنها من يفضل تقسيم السلطة السياسية والادارية بتباع النظام اللامركزي عن طريق تكوين ادارات محلية أو حكومات محلية، وهذا ما وجدناه في العراق بعد عام ٢٠٠٣ إذ تحول إلى نظام اداري جديد واتجهت البلاد نحو تغيير جذري في المفاهيم والقيم والمبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واتجه نحو إرساء دعائم النظام الفيدرالي واللامركزية في الإدارة، وتوج هذا الاتجاه بصدور الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والذي كانت مبادئه تعبر عن طموحات الشعب العراقي في نظام اللامركزية الذي يقوم على أساس توزيع السلطة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية أو المحلية. تكمن اهمية هذا البحث في محاولة بيان دور مجالس المحافظات في الجوانب التشريعية والرقابة وأثرها في اداء المؤسسات في حكومة العراق بشكل خاص. وقد اتبعنا في بحثنا هذا المنهج الوصفي التحليلي لبعض النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع. وجاءت الدراسة مقسمة على محثين: المبحث الأول اختص ببيان مصطلحات الدراسة وتحديد المقصود بمجالس المحافظات وآلية تكوينها، والمبحث الثاني اوضحنا فيه الواجبات التشريعية والرقابة لمجالس المحافظات ودورها على اداء المؤسسات الحكومية العراقية وختمنا البحث بأهم النتائج التي توصلت لها الدراسة. الكلمات المفتاحية: مجالس المحافظات، الواجب التشريعي، الواجب الرقابي.

Abstract

Many countries try to follow a special political system to manage the government by following the policy of dividing the country into administrative and political units, the purpose of which is to facilitate political and administrative work in that country or that in various fields that serve the public interest of the country and in a way that achieves progress and development in meeting the requirements of society in those countries, which differ from one country to another. We find those who choose the central system, so the administration of the country is concentrated by concentrating political and administrative power in the hands of the state, and some of them prefer to divide political and administrative power by following the decentralized system by forming local administrations or local governments. This is what we found in Iraq after 2003, as it turned into a new administrative system and the country moved towards a radical change in political, economic and social concepts, values and principles, and moved towards establishing the foundations of the federal system and

decentralization in administration. This trend was crowned by the issuance of the Iraqi Constitution of 2005, whose principles expressed the aspirations of the Iraqi people in the decentralization system that is based on the distribution of administrative power between the central government and regional or local bodies. The importance of this research lies in its attempt to clarify the role of provincial councils in the legislative and control aspects and their impact on the performance of institutions in the Iraqi government in particular. In this research, we followed the descriptive analytical approach to some legal texts related to the subject. The study was divided into two sections: The first section was devoted to clarifying the study terms, specifically what is meant by provincial councils and the mechanism of their formation. In the second section, we explained the legislative and control duties of provincial councils and their role in the performance of Iraqi government institutions. We concluded the research with the most important results reached by the study.

Key words: Provincial councils, legislative duty, supervisory duty.

المقدمة

حينما اخترت هذا الموضوع كنتُ على وعي تام بصعوبته وكثرة تفرعاته، ولكنني أرتأيْتُ أن أركب هذا المركب الصعب لأنَّ الموضوع يستحق الدراسة في بيان دور مجالس المحافظات في إدارة شؤون الدولة ولا سيما في المجال التشريعي، والمجال الرقابي، بيد أنَّ هذه الأمور لم تمنعني من متابعة دور تلك المجالس وأثرها في الحكومة بشيء من التركيز، وقد أعانني وحفزني على ذلك كثرة الاسئلة التي تدور حول الموضوع والتي طالما جذبتني إليها جذباً شديداً.

أولاً. أهمية البحث

تكمن أهمية الدراسة من خلال السلطات الواسعة التي منحها الدستور العراقي لعمل مجالس المحافظات وبيان أثرها في سير إجراءات الحكومة في المجالين التشريعي والرقابي.

ثانياً. أهداف البحث

يرمي البحث إلى بيان مفهوم مجالس المحافظات وبيان النصوص الدستورية التي تفسر عملها. بيان مدى الأثر الذي تفرضه من خلال السلطات التشريعية والسلطات الرقابية.

٣ بيان الإشكالات الناتجة عن ممارسة مجالس المحافظات لإجراءاتها.

توضيح النصوص الدستورية التي تدعم عمل مجالس المحافظات وتدعيمها بالقوانين الخاصة بعملها.

ثالثاً. أسئلة البحث

ما مفهوم مجالس الشعب ما المقصود بالواجب التشريعي، والواجب الرقابي. ما دور مجالس المحافظات في الجوانب التشريعية والرقابة وأثرها في أداء المؤسسات الحكومية.

رابعاً. فرضية البحث

مثلت مجالس المحافظات هيئات محلية لها خصائص ومقومات ووظائف وصلاحيات معينة. لمجالس المحافظات واجبات عدة منها واجبات تشريعية وأخرى رقابية. لمجالس المحافظات أثرها في سير عمل المؤسسات الحكومية في الحكومة العراقية.

المبحث الأول: مصطلحات الدراسة

لمجالس المحافظات في القانون العراقي دوراً تاريخياً في نشأتها من خلال مرورها بمراحل حكم مختلفة، منها الملكية، ومنها الجمهورية، ومنها الديمقراطية، والمدنية، وأخيراً العسكرية، كما أن طبيعة مجالس المحافظات في العراق في كل مرحلة مما تقدم عاصرت نظاماً سياسياً وظروفاً اقتصادية واجتماعية مختلفة، إذ إن النظام الإداري تنوع على وفق تنوع القوانين والدساتير في إدارة الدولة للهيئات المحلية. وعند الوقوف عند مفهوم مجالس المحافظات، فيمكن تعريفها بأنها هيئات محلية وجسداً متكاملأ في الدولة المعاصرة وتشكيل كياناً ذاتياً به (مضمون واقعي ومفهوم قانوني له خصائص ومقومات ووظائف وصلاحيات)١. أما المحافظة فهي التقسيم الرئيس للدولة وتشمل مساحة واسعة ولها مركز محافظة وتكون عادة في إحدى المدن الرئيسة ويديرها المحافظ ولها ألية منفصلة٢. ومن أجل قيام مجالس المحافظات بالدور الواجب عليها "تشريعياً ورقابياً"، (من الضروري أن يكون هنالك تكوين خاص من حيث عدد الأعضاء والشروط الواجب توافرها في العضو، إذ يضم مجلس المحافظة أعضاء منتخبين يجب أن يتوافق عددهم مع عدد سكان المحافظة، وقد حدد قانون المحافظات ذلك في المادة (٣) منه)٣، ويتكون المجلس من خمسة وعشرين عضواً، يجري انتخابهم بالاقتراع السري المباشر، (ويضاف عضو واحد لكل مائتي ألف نسمة لما زاد عن خمسمائة ألف نسمة، ويراعى في تكوين

المجلس تمثيل جميع مناطق المحافظة وتمثيل النساء بنسبة لا تقل عن نسبة تمثيلهن في مجلس النواب بنسبة الربع تقريباً)٤. وفيما يخص العضوية فيشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (٥) المرقم (٢١) لعام ٢٠٠٨، إنَّ المرشح لعضوية المجلس يجب أن تتوفر فيه الشروط أدناه: ان يكون: (عراقياً كامل الأهلية أتم الثلاثين من عمره عند الترشيح). ان يكون (حاصلاً على الشهادة الاعدادية أو ما يعادلها) ان يكون: (حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف)، أو جرائم الرشوة والاختلاس، والتزوير، والسرقة، وخيانة الأمانة، واللوواط، والاعتصاب، المنصوص عليها في قانون العقوبات المرقم ١١١ لعام ١٩٦٩ المعدل. ان يكون: (من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشرين سنة على أن لا تكون إقامته لأغراض التغيير الديموغرافي) ان لا يكون من (عناصر قوات الأمن أو منتمياً لهذه المؤسسات وقت الترشيح) ان لا يكون (محكوماً بأي أحكام واجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله). ان لا يكون (قد اغتنى بشكل غير مشروع على حساب المال العام وبحكم قضائي) فتقوم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بالتأكد من توافر الشروط المطلوبة للمرشح كما المجلس نفسه بالطعون المقدمة بصحة العضوية، ويكون قراره قابلاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا. فضلاً عن هذا فإن: (عضو مجلس المحافظة يتمتع بحصانة قضائية عما يديه م آراء استناداً لنص المادة ١٥ من قانون المحافظات)، وتتص المادة ١٦ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن يُعدَّ عضو المجلس النيابي والمجالس المحلية في أثناء مدة عضويته مكلفاً بخدمة عامة لأغراض تطبيق قانون العقوبات، ويفهم من هذا النص فكرة عدم تمتع عضو مجلس المحافظة بالحصانة التي يتمتع بها عضو مجلس النواب، مفهوماً الخدمة العامة لا تتطلب تحصيماً ضد القانون ٥. وفيما يخص مدة ولاية المجلس فإن المعيار الأساسي لعمل المجالس التمثيلية المنتخبة هو التوقيت، فقيام ممثلي الشعب بممارسة مهامهم نيابة عنه، يجب أن يجري بمدة زمنية معينة والقصد من التوقيت، الضمان الحقيقي لإرادة الناخبين عبر معرفة إرادتهم وتوجهاتهم التي تتغير مع مرور الوقت ٦، إن الانتخابات الدورية تضمن استقلالية المجالس في مدة نيابتها عن الشعب لأجل تقديم الواجبات لهم وتصريف أمورهم، وإذا ما انتهت مدتها وحان موعد إجراء الانتخابات استرد الشعب سلطاته ٧، أمّا مقدار مدة ولاية المجلس فتحددها التشريعات في الدولة، أي كانت قانونية أو لوائح داخلية ومنها من يطيل مدتها ومن يذهب إلى تقصيرها وبدورها نجد أن قصر مدة الولاية للمجلس تضمن مساهمة السكان المحليين بشكل أفضل في مسائل المنطقة، وزيادة اهتمامهم بها وبأداء المجلس، إذ تساعد في إمكان تبديل الأعضاء إذا فشل المجلس في تحقيق أهداف وآمال الناخبين، فضلاً عن إسهامه في الحد من تفشي الفساد الإداري بواقع ازدياد الرقابة الشعبية على المجالس. وقد أخذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مدة الدورة الانتخابية لمجالس المحافظات بأربع سنوات تقييمية وتبدأ في أول جلسة لها ٨، ويعقد المجلس في جلسته الأولى بناءً على دعوة (المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات) ٩ كما إن المجلس ينتخب بالكامل مرة واحدة، فلا يوجد تجديد جزئي إذ لم يعتمد المشرع هذا المبدأ، ونرى لأسباب قد تكون سياسية في الوقت الحاضر إذ لا يسمح باعتماد أسلوب التجديد الجزئي، وإن كنا نفضل لو أن المشرع اعتمد مدة التجديد في المجلس، مع المحافظة على مبدأ استمرارية العمل وضممان انتقال الخبرات عبر الإبقاء على عدد معين من الأعضاء حتى انتهاء المدة وتجرى انتخابات مجالس المحافظات في موعد يقرره رئيس الوزراء بناءً على مقترح المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على أن يكون ذلك قبل ستين يوماً من موعدها ١٠. أمّا وقت انعقاد المجلس فبعد بعد إعلان المفوضية العليا المستقلة للانتخابات النتائج النهائية والمصادق عليها، تبدأ في اليوم التالي المدة القانونية وبالبلغة (١٥) يوماً والتي يفترض على المحافظ أو وكيله في حال غيابه توجيهه بالدعوة للمجلس للانعقاد، قبل البدء بأي نشاط يجب أداء اليمين القانوني بحسب المادة (٤٩) من قانون المحافظات، إن البدء بمهام العضوية يتصدره أداء اليمين إلا أن ثبوت العضوية بالانتخاب لا بأداء اليمين فاذا امتنع العضو عن أدائه لا تسقط العضوية عنه، وهذا ما ذهب إليه المشرع أيضاً في النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ تضمنت المادة (١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أن يعد المرشح المنتخب عضواً في المجلس ويتمتع بجميع حقوقه العضوية ابتداء من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وبيّان مهامه بعد أداء اليمين الدستورية. ومن الأمور الواجبة على مهمة المجلس في جلسته الأولى والملزم بالعمل بها، انتخاب رئيس المجلس ونائبيه على وفق المادة (٧) الفقرة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويعد الانتخاب هو الوسيلة التي أخذ بها المشرع ويكون صحيحاً إذا صوت لصالح أحد المرشحين لهيئة رئاسة المجلس، بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وهي نصف عدد الأعضاء بزيادة عضواً واحداً ١١، أما عن تحديد نصاب الانعقاد فقد بين قانون المحافظات بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ١٢، وويرتّب على نصاب التصويت اختلاف عن نصاب الانعقاد بحسب نوع الموضوع المصوت عليه، إلا أن القاعدة العامة هي أن يكون التصويت بالأغلبية البسيطة مالم ينص القانون على خلاف ذلك 13، وأن الأغلبية البسيطة هي نصف عدد الأعضاء بزيادة واحد بعد تحقق نصاب الانعقاد ١٤، فمن واجبات المجلس عند انعقاده إصدار النظام الداخلي الخاص به ويصوّت عليه بأغلبية عدد الأعضاء على وفق المادة (٧) الفقرة

الرابعة عشر من قانون المحافظات المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨. وفي حالة عدم تحقيق نصاب الانعقاد، فالمخرج الوحيد الذي يمكن اتخاذه في هذه الحالة هو تحديد الوقت الذي ستعقد فيه الجلسة القادمة، ففي بعض التشريعات حددت كيفية التعامل مع حالات عدم اكتمال النصاب، فأجازت تأجيل الاجتماع لمدة معينة، وإذا لم يكتمل النصاب في المرة الثانية أجل لمدة زمنية أطول، وفي المرة الثالثة إذا لم يكتمل الاجتماع كان صحيحاً مهما كان عدد الحاضرين، على أن يقوم المجلس بالنظر في المسائل التي لا يحتاج إقرارها لأغلبية خاصة ١٥. أما فيما يخص انتهاء العضوية فقد أوضحت المادة (٦) من قانون المحافظات التي تنتظم بإقليم (بأن العضوية تنتهي بانتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس) التي حددتها المادة (٤) منه (بأربع سنوات تبدأ من أول جلسة لهذه المجالس وتنتهي بحالات محددة) توصف بأنها: (أسباب اعتيادية وأسباب غير اعتيادية لانتهاء العضوية في مجالس المحافظات، فالأسباب الاعتيادية لانتهاء العضوية) هي: (وفاة العضو أو إصابته بعاهة مستديمة أو عجز أو مرض خطير، وغير اعتيادية منها الاستقالة أو الإقالة وكذلك قيام المجلس بإنهاء العضوية من قبل المجلس بالغالبية التامة لعدد الاعضاء أو فقدان العضو لأحد شروط العضوية).

المبحث الثاني: الواجبات التشريعية والرقابة لمجالس المحافظات

تعد مجالس المحافظات أعلى سلطة تشريعية ورقابية في كل محافظة ضمن الحدود الادارية لتلك المحافظة، ولها الحق بإصدار التشريعات والرقابة بما تمكنها من ادارة شؤون المحافظة ورسم سياستها بما لا يتعارض مع فقرات الدستور والقانون. فنجد ان مجالس المحافظات في الحكومة العراقية تعد بمنزلة السلطة التشريعية والرقابية في كل محافظة، حيث تملك هذه المجالس الحق في إصدار التشريعات المحلية، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، من دون أن يتعارض ذلك مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات. إذ تمارس مجالس المحافظات اختصاصات تشريعية ورقابية على (وفق ما قرره المحكمة الاتحادية في العراق) وهي (سلطة تشريعية، وأعلى جهة رقابية منتخبة في المحافظة، يتمتع بالشخصية المعنوية، ويمارس اختصاصاته بما لا يتقاطع مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية) ١٦، تتمتع مجالس المحافظات بصلاحيات كثيرة فلكل محافظة ممثل في إصدار تشريعاتها الخاصة عبر مجلس المحافظة شرط عدم تعارض هذه التشريعات مع القوانين الاتحادية، وأوجز نطاق تطبيقها على الحدود الإدارية للمحافظة ولا يتعداها إلى غيرها من المحافظات. (وبخصوص العلاقات الخارجية فإن المحافظات ليس لديها الحق في عقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، كما لا يحق لها ارسال المبعوثين الدبلوماسيين والسفراء المستقلين عن الدولة الاتحادية، أما داخليا: فللمجلس المحافظة مزاولة التغييرات الإدارية على النواحي والأفضية والقرى التابعة لها بالدمج أو تغيير الاسم) ١٧، (وللمجلس صلاحيات أمنية منها المصادقة على الخطط الأمنية التي تعدها تلك المؤسسات في المحافظة وبالإشتراك والتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية) ١٨. وفي ضوء ذلك يمكننا تتبع واجباتها من الناحيتين التشريعية، والرقابية ودورها في اداء المؤسسات الحكومية على النحو الآتي:

أولاً: الواجبات التشريعية بداية لأبد من الاشارة إلى أن مجالس المحافظات تعمل بحرص وموضوعية ومهنية ومسؤولية على تقديم أحسن الأداء الإداري بما يحقق أفضل الخدمات لسكان المحافظات ١٩. لقد منح قانون المحافظات رقم 21 لعام 2008 م مجالس المحافظات وبموجب القانون والدستور وبما يحفظ على وحدة العراق وسلامة آلية عمل نظامه السياسي وان كان قبل عام 2003 م يعاني من انظمة حكم كانت تمتلك جميع السلطات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية حصرها بيدها من دون اشترك بقية المجالس المحلية، ولكن بعد عام 2003 م وبموجب دستور عام 2005م اصبحت المحافظات ومجالس المحافظات تتمتع بالعديد من الصلاحيات والاختصاصات بموجب قانون ادارة الدولة لعام ٢٠٠٥ م اذ نص على اللامركزية في ادارة الدولة السياسية والادارية 20. إن الاختصاص التشريعي يستند إلى ما يطلق عليه بالسلطة التشريعية، وهي إحدى السلطات الثلاث التي أسست منها الدولة إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية، والمقصود بالسلطة التشريعية تلك الهيئة التي تحوز حق وضع القواعد العامة الملزمة التي تنظم أمور الناس داخل منظومة الدولة، وتتجه أنظمة الحكم النيابية إلى منح حق التشريع للمجلس، إلا أن العراق يأخذ بالنظام الفيدرالي، ويتطلب مضمون هذا النظام أن تتألف سلطاته من عنصرين مركزي وإقليمي ثم صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لعام ٢٠٠٨، فقسم هذا القانون السلطات إلى ثلاثة عناصر مركزية وإقليمية ومحلية وأعطى كلا منها اختصاصاً تشريعياً. و التشريع هو من مهام السلطة التشريعية في الدولة، وإن التشريع الصادر عن السلطة التشريعية يوضحه الدستور ٢١، والذي يحتوي على أول تنظيم للتشريع، فمن واجب المشرع العادي الالتزام بنصوص الدستور وإلا خالف قواعده فيما يصدره من تشريعات، يوصف هذا المصطلح بالاختصاص القانوني. وتعرف العملية التشريعية في إطارها العام بأنها: قيام الهيئة المختصة بوضع قواعد ملزمة مكتوبة تدير المجتمع ضمن نطاق الدولة وفي حدود اختصاصها، وذلك تبعاً للإجراءات الدستورية الجاري العمل بها في الدولة ٢٢، أي سن القواعد القانونية والإفصاح بها

على نحو مكتوب ومحدد بألفاظ معينة عن طريق سلطة مختصة بذلك هي في الغالب السلطة التشريعية^{٢٣}، وتأتي بمعنى القاعدة القانونية المكتوبة نفسها والصادرة عن سلطة عامة مختصة^{٢٤}، إذ يدعى التشريع قانوناً كقانون العقوبات والقانون المدني، ويتضمن التشريع والقرارات والتنظيمات والتعليمات وكل قانون يصدر عن سلطة مكتوباً تمتلك حق إصداره يسمى تشريعاً^{٢٥}. فالتشريع هو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية إذ تنشأ القواعد من قبل سلطة الاختصاص وفقاً لإجراءات معينة، يأخذ عليها صفة الزام لصدورها من جهة رسمية، فهي تشكل مرجعاً من المراجع الرسمية للقاعدة القانونية^{٢٦}. أما أنواع التشريعات فهي تتباين من حيث قوتها من جهة، ومن حيث الجهة التي تصدرها في المرتبة الأولى يتربع "الدستور بوصفه الوثيقة القانونية الرسمية التي تحدد طبيعة النظام السياسي والدستور الذي يعلو على التشريعات كافة من الواجب أن تخضع له القوانين كافة وإلا طعن بعدم دستورتها"^{٢٧}، "وغالباً ما توضع هذه الوثيقة من هيئة خاصة غير السلطة التشريعية المختصة بوضع القوانين العادية وفقاً لإجراءات وأصول متباينة عن إجراءات هذه الهيئة في إصدارها للقوانين العادية"^{٢٨} والدستور هو الوثيقة الرئيسية المبينة لنظام الحكم في الدولة وتنظم السلطات العامة فيها) السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية (وهذا التعريف يعبر عن وجهة نظر المعيار الشكلي ينطبق فقط على الدساتير المكتوبة^{٢٩}، ويوصف الدستور بأنه مكتوب أو مدون إذا كانت أغلب قواعده المرتبطة بنظام الدولة مدونة في وثيقة رسمية، ويستبعد من جهة الدستور العرفي) غير المدون (ويستبعد أيضاً الدساتير المرنة) أي التي تعدل بقواعدها في الإجراءات نفسها تعديل القوانين العادية (وتتكون من أحكام متعلقة بتنظيم السلطات العامة وجهات الأفراد لم ينص عليها القانون وإنما أقر فيه العرف والتقاليد^{٣٠}. ويعرف الدستور المعيار الموضوعي بأنه القواعد القانونية الأساسية التي تبين شكل نظام الحكم في الدولة وتنظم سير سلطاتها العامة وعلاقة بعضها ببعض من جهة، والعلاقة بين هذه السلطات والأفراد من جهة أخرى، واتجه الفقه نحو تجنب المعيار الشكلي وأفضلية الموضوعي^{٣١}، ويتناول الدستور المواضيع المهمة وتتألف من الأسس القانونية التي يقوم عليها كيان الدولة وتتمتع بسمو وحصانة خاصة، إذ لا يجوز للتشريع العادي أو الفرعي أن يخالف أحكامه، فقد نصت المادة الثانية من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن الإسلام دين الدولة الرسمي وهو المصدر الأساس للتشريع وهناك التشريعات العادية التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، لتأتي بعدها تشريعات صادرة عن سلطة تنفيذية مخولة دستورياً بوضع الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنظيم ممارسة وظيفة الحكم في الدولة. ويعرف التشريع العادي بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تقوم السلطة التشريعية أساساً بوصفها في حدود اختصاصها الذي يبينه الدستور"^{٣٢}، ويقصد بالقواعد القانونية التي تشرعها الهيئة ذات الاختصاص في حدود الدولة وفقاً لدستورها^{٣٣}، أي تشمل القوانين العادية التي تسنها السلطة التشريعية في ضمن اختصاصها المدون في الدستور، إذ لا تتعلق بالنظام الأساسي للدولة^{٣٤}. يصدر القانون ويأخذ المرتبة الثانية بعد الدستور إذا ما صدر وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور ولم يخالف أحكامه^{٣٥}، وإذا خالفها يفقد الزاميته وغير جائز تنفيذه لأنه خالف الأساس الذي يستند إليه^{٣٦}، وقد نصت المادة (٥) من الدستور لسنة ٢٠٠٥ على أن: السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، ما دام الشعب هو مصدر السلطات فإن إرادته هي الإرادة العليا للتشريع ولا يوجد ما يقيدده وفقاً للأفكار الديمقراطية الحديثة، فالأساس أنه لا يوجد حدود للتشريع الذي تقره السلطة التشريعية إلا ما يقيدده به الدستور^{٣٧}. وهناك التشريع الفرعي، ويعرف بالتشريع اللائحي والقرارات الإدارية التنظيمية) الأنظمة والتعليمات (، تشمل قواعد قانونية مكتملة الخصائص تصدرها سلطة ذات اختصاص أصيل بصفتها سلطة تنفيذية^{٣٨}، إذ إن اختصاصها هو اختصاص مستمر تباشره بصفة دائمة بظروفها الاعتيادية^{٣٩}، وهو أقل قوة مقارنة بالتشريع العادي، لذا فهو ثانوي ويصدر على شكل مقررات أو أوامر أو لوائح أو قرارات^{٤٠}، وتصدر عادةً من الهيئات الإدارية التي لديها الحق بالتنظيم، إذ تحتوي تلك الأنظمة على قواعد عامة ومجردة تشبه القانون من الناحية الموضوعية غير أنها تتباين من حيث إن القانون يصدر من سلطة تشريعية باستثناء الظروف الاستثنائية أما اللوائح والأنظمة فتصدر عن سلطات إدارية^{٤١}. وتعد الأنظمة من جهة شكلية أعمالاً إدارية، لكنها تعد أعمالاً تشريعية على أساس المعيار الموضوعي لشمولها بقواعد قانونية، فهي عنصر من عناصر البناء القانوني للدولة، أما في حال لو صدرت مخالفة للقانون فتعدّ غير مشروعة، فهي قرارات تصدرها سلطة تنفيذية بتقويض لها من الدستور بحسب الاختصاص المخول. وعند تتبع السلطات التشريعية في العراق نجدها جاءت على ثلاثة مستويات، وهي على النحو الآتي:

١_ السلطة التشريعية الاتحادية تصدر عن السلطات الاتحادية "التشريع الذي ينظم شؤون الاتحاد"، وتتألف "السلطة التشريعية" الاتحادية في دستور العراق على وفق المادة (٤٨) منه والتي تنص على: "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد". ويختص مجلس النواب ب (تشريع القوانين الاتحادية، والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وانتخاب رئيس الجمهورية، وتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والموافقة على تعيين بعض الدرجات الخاصة، ومساءلة رئيس الجمهورية وأعضائه، وحق سؤال الحكومة واستجوابها، وسحب

الثقة من الحكومة،، والموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ)٤٢.و يتولى المجلس الاختصاصات التشريعية ويشرع القانون الذي يختص باستبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية أيضاً إصداره لنظامه الداخلي، ومن المعلوم أن ينظر في مشاريع القوانين التي اقترحتها رئاسة الجمهوريّة أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة الخاصة بمجالس المحافظات والمصادقة عليها وعلى حسابها الختامي، ومن اختصاصاته زيادة اجمالي النفقات في الموازنة بحسب الحاجة، وذلك باقتراح على مجلس الوزراء بحسب المادة (٦٢) من الدستور ٤٣. إن اختصاص تشريع القوانين الاتحاديّة يقع على عاتق مجلس النواب، وهذا يعني أن تشريع القوانين المحليّة ليس من اختصاص المجلس لأن النص الدستوريّ جاء واضحاً في المادة (٦١) من دستور عام ٢٠٠٥ الذي حدد القوانين التي يشرعها مجلس النواب بالاتحاديّة ولو رغب لأعطى مجلس النواب صلاحية تشريع القوانين المحليّة. أمّا مجلس الاتحاد فيتكون من ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وينظم تكوينه وشروط عضويته وماهية اختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلث أعضائه ٤٤. وعلى الرغم من خصوصية هذا المجلس في التوازن العام بين السلطات المركزيّة والإقليمية، لم يقرر الدستور الأخذ بمبدأ المساواة لتمثيل الأقاليم في هذا المجلس، ونصّ دستور ٢٠٠٥ على أن "يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور 45"، وعلى الرغم من أهميته إلا أن مجلس النواب لم يصدر قرار المجلس إلا بعد أربع دورات انتخابية.

٢_ السلطة التشريعيّة الإقليمية (برلمان إقليم كردستان وضح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ "أن لسلطات الإقليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعيّة والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصريّة للسلطات الاتحاديّة"٤٦، "وممارسة هذه السلطات في إطار مشترك بين السلطات الاتحاديّة من جهة والأقاليم من جهة ثانية"، وقد نصّت المادة (١١٧) من الدستور لعام ٢٠٠٥ الفقرة أولاً منه على: "يقر هذا الدستور، عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة، إقليماً اتحادياً وتختص السلطة التشريعيّة الإقليمية ب (تشريع القوانين للأقاليم وتعديلها وإلغاؤها، وتعديل تطبيق القوانين الاتحاديّة الخارجة عن الاختصاصات الحصريّة للسلطات الاتحاديّة، وتشريع القوانين ذات العلاقة بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحاديّة والإقليمية)47) وعليه لو تتبعنا النظام السياسي في العراق نجد قائم على اساس اللامركزيّة في السياسية والادارية ومنح الدستور العراقي المحافظات الشخصية المعنوية إذ اصبحت المحافظات تتمتع بالشخصية المعنوية الحقيقية وتدار من هيئات) مجالس محافظات (والمستقلة عن الحكومة المركزية وان المادة رقم) ١ (من الدستور العام لسنة ٢٠٠٥ نصت) ان جمهورية العراق دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة كاملة ونظام حكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا دستور هو ضامن لوحدة العراق)٤٨، لقد نصت المادة (١١٦) من الدستور ان) يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لامركزيّة وادارية محلية)، فالدستور العراقي حدد شكل النظام السياسي الذي يقوم على توزيع الصلاحيات والسلطات فيما بين الحكومة الاتحاديّة والمحافظات والاقاليم فضلاً عن الاختصاصات المشتركة في المواد (١١٢، ١١٤، ١١٣)، وترك باقي الاختصاصات الحصريّة للسلطات الاتحاديّة وان نص المادة ١٢١ الفقرة الثانية على (منح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة وبما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزيّة الادارية وينظم ذلك بقانون (ومنح مشرع تحويلات أخرى للمحافظات إذ نصت الفقرة الخامسة (لا يخضع مجلس محافظة لسيطرة أو اشراف أو أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله نعمة مالية مستقلة (وفي هذه الفقرة اعترف المشرع بمجالس محافظات كشخصية معنوية فضلاً عن اعطاءها نعمة مالية مستقلة. (لقد منح البند أولاً من المادة رقم (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ م المعدل) مجلس المحافظة سلطة التشريعات المحلية اما المادة (٧) من القانون المذكور (فمنح اختصاصات مجلس المحافظة) إذ جاءت الفقرة ثالثاً لتؤكد على صلاحيتها (في) اصدار تشريعات محلية والتعليمات والانظمة لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزيّة وبما لا يتعارض مع دستور والقوانين الاتحاديّة (وعليه نرى ان المشرع قد منح مجالس المحافظات السلطات التشريعية أوسع من الصلاحيات المالية والادارية التي منحها الدستور لها ولكن الدستور في المادة (١٢٢) قد حدد صلاحيات المجالس المحلية على وفق مبدأ اللامركزيّة الادارية الاقليمية والتي هي احدى واجبات الهيئات التنفيذية وليس السياسية٤٩. في حين نجد الفقه الاداري يرى انه ليس بإمكان مجالس المحافظات اصدار تشريع محلي ولا اصدار انظمة لان الانظمة واصدارها خاص بمجلس الوزراء حصراً كما نص عليه البند) ثالثاً(من المادة (٨٠) من الدستور العراقي. وقد حصر المشرع منح صلاحيات محدودة لمجلس المحافظة من غير اصدار القوانين والتشريعات لتنظيم شؤونها المالية والادارية ويمكن الإشارة إلى أن عمل هذه التشريعات جاء على النحو الآتي ٥٠:

١_ سلطة اصدار التشريعات الادارية المحلية: ويتجسد عمل هذه التشريعات في استحداث وحدة أو قضاء أو ناحية أو دمج ناحيتين فعلى سبيل المثال منح المجلس المحلي لمحافظة بابل على وفق بند(ثانياً (من المادة)٢٦) (مصادقة بالأغلبية المطلقة على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي بالدمج والاستحداث وتغيير اسماء قرى وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة وبناءً على رأي المحافظ أو ثلث اعضاء المجلس .)

٢_ التشريعات المالية المحلية: نصت المادة (١١٥) من الدستور على حق مجلس المحافظة في جباية ضرائب محلية وجمع الاموال (وسن القوانين الخاصة بفرض الرسوم والغرامات بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما يمنحها الدستور) من صلاحيات واختصاصات من أجل تسيير شؤونها وتقديم خدماتها إلى عامة الشعب وعلى سبيل المثال نجد مجلس محافظة النجف الاشراف قد اورد استفسار حول سلطة مجلس المحافظة في فرض وجباية الضرائب والانفاق فكان رد المحكمة على النحو الآتي: "أن للمحافظة سلطة سن قوانين خاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن قوانين خاصة بفرض وجباية وانفاق رسوم وغرامات وضميمة وبما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية"٥١. وفي ضوء ما تقدم نجد ان الفقه الدستوري العراقي قد اعطى الحكومات المحلية السلطات التشريعية ولكن على مستوى محلي وقصر دوره في) اصدار التشريع (ولم يبين قانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م دور مجلس المحافظة في مراحل ما قبل اصدار التشريعات مثلاً آلية اقتراح مشروع وطريقة التصويت عليه والمصادقة عليه أي انه خلا من مراحل عملية التشريع ومدى سلطة المحافظ في تنفيذ هذه التشريعات بوصفها السلطة المحلية التنفيذية في عملية التشريع٥٢. لكنه في الوقت ذاته اقصد (قانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م) اعطي لمجلس المحافظات دور اللامركزية الادارية بمعنى انه جعل مجالس المحافظات تمارس جوانب عديدة من الاختصاصات الادارية وتختص بالوظيفة العامة ومنها ما يكون خاص برسم السياسة العامة أو الخدمات العامة وسوف نقوم بتوضيحها على الشكل الآتي٥٣: منها ما يتعلق بتعلق بالوظيفة العامة فقد اعطي لمجلس المحافظات حق اختيار العاملين في بعض الوظائف فلهم الحرية باختيار رئيس الحكومة المحلية أو مجلس المحافظة ونائبه وذلك بعد ان يدعو المحافظ الى عقد جلسة وخلال (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وبرئاسة الاعضاء الاكبر سناً ويصدر القرار بعد تصويت في اغلبية عدد اعضاء المجلس. كما وله الحق في انتخاب المحافظ ونائبه خلال مدة اقصاها (٣٠) يوماً بعد المصادقة على نتائج الانتخابات وبعد ان يحصل على اغلبية اصوات الحاضرين في المجلس خلال أول جلسة لمجلس المحافظة وفي حالة لم يتم اختيار أي من المرشحين يتم التناقص بين مرشحين حاصلين أعلى الاصوات 54. ويضاف إلى ذلك له مهمة اختيار محافظ جديد بعد اقالة المحافظ السابق، ويتم ذلك بالآلية نفسها في اختيار المحافظ ونائبه وخلال مدة لا تتجاوز (١٥) يوماً من انتهاء مدة الطعن بقرار الاقالة أو صدور قرار المصادقة على الاقالة في محكمة مختصة. وكذلك له الحق في المصادقة على اصحاب المناصب العليا في المحافظة بعد قيام المحافظ باختيار خمسة من المرشحين. كما يقوم مجلس المحافظة بإنهاء وظائف بعض العاملين في المجلس أو ذوي مناصب عليا كإقالة المحافظ. رسم السياسية العامة للمحافظة، إذ يقوم مجلس المحافظة بالتنسيق مع الوزارات وذلك لتطوير الاستراتيجية المتعلقة بتنمية وتطوير المحافظة وإحاطة مسؤوليات عناصر الحكومة بشقيها التشريعي والمتمثل في مجلس المحافظة، والشق التنفيذي المتمثل عنه بالمحافظ. يقوم مجلس المحافظة بأعداد موازنة تشغيلية واستثمارية فتكون التشغيلية خاصة برواتب الموظفين وبيع وخدمات والثانية الاستثمارية بهدف تطوير البنى التحتية للمحافظة. وفي ضوء ما تقدم يمكننا القول من خلال دراسة نصوص دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥م أن شكل العلاقة بين سلطة الحكومة الاتحادية وبين مجالس المحافظات قد قامت على مبدأ اللامركزية الادارية واعطى الدستور العراقي صلاحيات إلى مجالس المحافظات بصورة حصرية في بعض الاحيان ولقد اشار المشرع الدستوري الى (انه كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية) يكون من اختصاصات مجالس المحافظات والاقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم وعلى هذا نرى ان قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م اعطى للمحافظة سلطتين: الأولى: هي المجالس المحلية ويمكن عدها أعلى سلطة تشريعية ورقابية في حدود المحافظة، والثانية هي تنفيذية وتتمثل في سلطة تنفيذية وممثلة بالمحافظ ٥٥، ولقد كان التطور في شكل النظام السياسي في العراق له العديد من الاثار التي يمكن ان يراها البعض ايجابية فقد تحول شكل النظام من مركزي محصور بالسلطات والاختصاصات والصلاحيات إلى نظام يقوم على مشاركة باقي شرائح الشعب وعلى توزيع للسلطات فيما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية فيه وعلى مبدأ اللامركزية الادارية والسياسية ويمثل اقليم كردستان العراق شكل من اشكال اللامركزية السياسية اذ اعطى بموجب الدستور العراقي الاقليم سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية وهذا شكل نوع من الفيدرالية السياسية القائمة على توزيع السلطات والصلاحيات وان اللامركزية الادارية قائمة على توزيع الوظائف.

ثانياً: الواجبات الرقابة يقصد بالرقابة في فقه القانون العام (مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة بهدف ضمان احترام القانون من جانب المؤسسات الخاصة أو لحماية المصلحة العامة من دون أن يكون لها حق الامتناع عن ذلك)، (اذ تعرف بأنها عملية الإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة والتحقيق التي تقوم بها سلطة مختصة في ضوء الدستور والقانون)٥٦. (ويتأثر التنظيم الإداري في أي دولة بنظام الحكم السياسي الذي تبنته نصوص الدستور لنكون أمام حقيقة قانونية)٥٧، فإن التنظيم اللامركزية الإدارية الإقليمية سوف يغيب عنه عامل التأثير هذا، وعند النظر إلى نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجد بأنه (لم يمنح مجلس المحافظة سلطة رقابية بصورة صريحة) ، ولكن من الممكن أن ندرك هذا الاختصاص ضمناً لمجلس المحافظة في نص المادة (١٢٢) الذي منح المحافظات صلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، وبالفعل (صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وعد مجلس المحافظة السلطة الرقابة في المحافظة بموجب نص المادة ٢) منه، وكذلك (نصت المادة السابعة الفقرة سادساً منها على اختصاص مجلس المحافظة بالرقابة على جميع الاعمال والأنشطة في دوائر الدولة للمحافظة لضمان حسن أداء عملها)٥٨، (لكي تقوم مجالس المحافظات بدورها الرقابي على أتم وجه تعتمد إلى تقسيم أعضائها إلى لجان تخصصية دائمة تراعي في تشكيلها تخصص أعضائها لأجل الافادة من مزايا التخصص الذي يتضمنه نظام اللجان فضلا عن تشكيل لجان مؤقتة والاستعانة بذوي الكفاءات عندما يتطلب العمل الرقابي ذلك)٥٩، ومجلس المحافظة في رقابته على الهيئات الإدارية المحلية فإن رقابته هذه إما أن تحقق على الرؤساء الإداريين أو تمتد للمجالس المحلية. إذ إن الرقابة التي من منظور اللامركزية على المجالس المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم تتمثل بأعطاء حق للمحافظ بالاحتجاج على مقررات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في حالات مقتصرة على أن هذا القرارات معارضة للدستور أو القوانين النافذة، أو كونها لم تكن من تخصصات المجلس أو كونها غير متوافقة مع الخطة العامة للمجلس أو للموازنة، إذ يعيد المحافظ القرار الذي يعترض عليه للمجلس الذي يعنى بالأمر خلال مدة (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه به، على أن يكون مقروناً بأسباب اعتراضه وملاحظاته، وبحال إصرار مصدر القرار على قراره من دون الأخذ بما بينه المحافظ من مخالقات، فعليه إحالته للمحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر في ٦٠، وهذا ما نستدل عليه في إضافة اختصاص جديد للمحكمة الاتحادية العليا التي حددتها المادة (٩٣) من الدستور وهذا غير جائز قطعاً، وعليه ندعو واضع القانون العراقي لتعديل ذلك بأن تكون محكمة القضاء الإداري هي المختصة في هذا الشأن لكونها منازعات إدارية.

الخاتمة

أولاً. النتائج

إن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ساوى بين سلطة الأقاليم وسلطة المحافظات على الرغم من الاختلافات بين طبيعية النظام الفيدرالي ونظام الإدارة اللامركزية.

"إن المبدأ العام الذي يحكم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية بموجب نظام اللامركزية الإدارية، ينبغي أن يتم عبر تشريع عادي، وليس عبر التشريع الدستوري، على عكس الواحد الإقليمية في اللامركزية السياسية التي تجد سند اختصاصاتها في الدستور" ومما لا يدع مجالاً للشك أن المشرع العراقي تبنى نظام اللامركزية السياسية في دستوره في نصوص غير صريحة، إذ إن التنظيم الدستوري الحاكم لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، يخرج الأخيرة من نطاق اللامركزية الإدارية الإقليمية إلى نطاق اللامركزية السياسية. أخذ المشرع العراقي بمبدأ الرقابة القضائية المركزية على دستورية أعمال مجلس المحافظة، فمنح هذا الدور للمحكمة الاتحادية العليا، وقد منح السلطات الاتحادية أو المحلية، المختصة حق الطعن فيها.

على الرغم من منح قانون المحافظات المرقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ الاختصاص التشريعي إلا أن هنالك قيوداً تلتزم فيه المجالس الا وهو تدرج القواعد القانونية، ويتمثل في أن مجلس المحافظات لا تستطيع إصدار التشريعات إلا بالاتفاق مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.

ثانياً. التوصيات

اختيار اعضاء مجالس المحافظات على وفق شروط ثابتة توصي بالامانة والكفاءة لتلك الشخصيات.

تعزيز الوعي الثقافي لدى ابناء المجتمع بأهمية مجالس المحافظات وعملها وأثرها في الحكومة.

امكانية اجراء تعديلات في الدستور العراقي فيما يخص عمل مجالس المحافظات بما يخدم المصلحة العامة.

اجراء انتخابات دورية لأعضاء مجالس المحافظات لاختيار الانسب والاصح للمهمة.

المصادر والمراجع

أولاً. الكتب

- اسحاق ابراهيم منصور، نظرية القانون والحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، ١٩٩٢.
- اسراء علاء الدين، د. حسين علي مكطوف، النظم الادارية: المركزية واللامركزية وتطبيقاتها في العراق، بحث، موقع مؤسسة الهدى للدراسات الاستراتيجية، ٢٢ حزيران، ٢٠٢١م. <https://alhudamissan.com/index>.
- إنطوان إلياس وادوارد إلياس، القاموس العصري، ط٩، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٥٤.
- جورج الطرف، المدخل إلى نظرية القانون، علم القانون، نظرية الحق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥.
- حبيب الخليلي، المدخل للعلوم القانونية النظرية العامة للقانون، ط٣، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٢.
- حسن حرب الصاصمة، دراسات في المدخل إلى العلوم القانونية، ط١، عمان، دار الخليج، ٢٠٠٥.
- حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م المعدل، بلا طبعة، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١١م.
- خالد كاظم الابراهيم، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، ط١، بغداد، دار اوما، ٢٠١٥.
- خليل عثمان، التنظيم الإداري قرع في الدول العربية، منشورات معهد الدراسات العربية، ١٩٥٧.
- رياض القيسي، علم أصول القانون، ط١، بغداد، بيت الحكمة، ٢٠٠٢.
- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية، ١٩٩٦.
- سليمان محمد الناصري، المدخل لدراسة القانون (دراسة مقارنة)، ط١، عمان، دار وائل للنشر، ١٩٩٩.
- سمير عبد السيد تنانو، النظرية العامة للقانون، الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٣.
- سهيل حسن الفتلاوي، المدخل لدراسة علم القانون (دراسة مقارنة)، بغداد، مكتبة الذاكرة، ٢٠٠٩.
- شباب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الأول، مطبعة دار العراق للطباعة والنشر، ط١، بغداد، ١٩٧٩ _ ١٩٨٠.
- عبد القادر الفاو، المدخل لدراسة العلوم القانونية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦.
- عماد الجنابي، محسن جبر البهادلي، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م، المعدل، ط١، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية، مشروع دعم واسناد الحكم المحلي، ٢٠٠٨م.
- غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، عمان، اثناء للنشر، ٢٠٠٩.
- فهد أبو العثم النصور، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٦.
- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط٢، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٥.
- محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩١م.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول مبدأ المشروعية قسم لقضاء الإداري، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.
- محمد كامل ليله، النظم السياسية _ الدولة والحكومة، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٦٩.
- محمد هماوند، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية والاقليمية دراسة نظرية مقارنة، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ط٢، ٢٠٠١.
- نبيل ابراهيم، ومطر عمران، ويحيى حسين، الأحوال العامة للقانون، الاسكندرية، الدار الجامعة، ١٩٩١.

ثانياً. الرسائل والاطاريح

- محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير وجامعة بغداد، ٢٠١٧.
- نزار محمد جاسم، الرقابة المتبادلة للحكومات المحلية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨، رسالة ماجستير، ٢٠١٧.

ثالثاً. الدوريات

- حمزة، الشخصية الاعتبارية، مجلة جامعة دمشق، المجلد ٣، العدد ٢، ٢٠٠١.

- المادة (٣) أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- المادة (٤٩ / رابعاً) من دستور عام ٢٠٠٥ والمادة (١١) من قانون الانتخابات المرقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.
- المادة (٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- المادة (٧) الفقرة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- المادة (٤٦) الفقرة الأولى من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي المرقم ٣٦ لعام ٢٠٠٨.
- المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- المادة (١٩) الفقرة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- المادة (١٩) الفقرة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- الفقرة (١) من قرار المحكمة الاتحادية العليا (٢٠٠٦ / ت / ١٣)، المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ م.
- المادة (٧) الفقرة إحدى عشر من قانون المحافظات.
- المادة (٧) الفقرة عاشرًا من قانون المحافظات.
- المادة (١٣) الفقرة أولاً وثانياً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- المادة (٦١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- المادة (٦٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- المادة (١٣٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- المادة (١٢١) الفقرة الأولى من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- المادة (٥٢) من مشروع دستور إقليم كردستان العراقي لعام ٢٠٠٩.
- دستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م. <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.
- المادة (٢) والمادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ م.
- المادة (٧_٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لعام ٢٠٠٨.
- المادة (٣١) الفقرات (٣_١) من البند (١١) من قانون المحافظات غير المنتظم في إقليم المرقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ م.

هوامش البحث

١. إنطوان إلياس وادوارد إلياس، القاموس العصري، ط٩، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٥٤، ص: ٦٩٣.
٢. حمزة، الشخصية الاعتبارية، مجلة جامعة دمشق، المجلد ٣، العدد ٢، ٢٠٠١، ص: ٥٠٨.
٣. المادة (٣) أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
٤. وهذا ما جاء في نص المادة (٤٩ / رابعاً) من دستور عام ٢٠٠٥ والمادة (١١) من قانون الانتخابات المرقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.
٥. تنص المادة (١٦) الفقرة الأولى على أن لا يتمتع عضو المجلس بحصانة عن الجرائم التي يرتكبها إذ تتخذ الإجراءات القانونية بحق عضو المجلس عند ارتكابه جريمة وفقاً للقانون.
٦. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط٢، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٥: ص: ٩٥.
٧. محمد كامل ليله، النظم السياسية_الدولة والحكومة، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٦٩: ص ٨٤٦.
٨. المادة (٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
٩. المادة (٧) الفقرة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

١٠. المادة (٤٦) الفقرة الأولى من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي المرقم ٣٦ لعام ٢٠٠٨.
١١. المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
١٢. المادة (١٩) الفقرة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
13. المادة (١٩) الفقرة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
١٤. المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
١٥. محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير وجامعة غداد، ٢٠١٧: ص ١٤٠.
١٦. الفقرة (١) من قرار المحكمة الاتحادية العليا (٢٠٠٦ / ت / ١٣)، المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ م.
١٧. المادة (٧) الفقرة إحدى عشر من قانون المحافظات.
١٨. المادة (٧) الفقرة عاشر من قانون المحافظات.
١٩. حنان محمد القيسي وآخرون، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مؤسسة النور الجامعة، بغداد، ٢٠١٠: ص ٦٧.
20. اسراء علاء الدين، د. حسين علي مكطوف، النظم الادارية: المركزية واللامركزية وتطبيقاتها في العراق، بحث، موقع مؤسسة الهدى للدراسات الاستراتيجية، ٢٢ حزيران، ٢٠٢١ م. <https://alhudamissan.com/index>.
٢١. رياض القيسي، علم أصول القانون، ط١، بغداد، بيت الحكمة، ٢٠٠٢، ص: ٢٥٧_٢٥٨.
٢٢. سهيل حسن الفتلاوي، المدخل لدراسة علم القانون (دراسة مقارنة)، بغداد، مكتبة الذاكرة، ٢٠٠٩، ص: ٦٩.
٢٣. عبد القادر الفاو، المدخل لدراسة العلوم القانونية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص: ٦٤.
٢٤. نبيل ابراهيم، ومطر عمران، ويحيى حسين، الأحوال العامة للقانون، الاسكندرية، الدار الجامعة، ١٩٩١، ص: ١٠١.
٢٥. جورج الطرف، المدخل إلى نظرية القانون، علم القانون، نظرية الحق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥، ص: ٤٤.
٢٦. غازي كرم، النظم السياسيّة والقانون الدستوري، ط١، عمان، اثناء للنشر، ٢٠٠٩، ص: ٢٢٠.
٢٧. سليمان محمد الناصري، المدخل لدراسة القانون (دراسة مقارنة)، ط١، عمان، دار وائل للنشر، ١٩٩٩، ص: ٦٩.
٢٨. سليمان محمد الناصري، المدخل لدراسة القانون (دراسة مقارنة)، ط١، عمان، دار وائل للنشر، ١٩٩٩، ص: ٦٩.
٢٩. خالد كاظم الابراهيمي، ٢٠١٥، ص: ٥٦.
٣٠. فهد أبو العثم النسور، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٦، ص: ٦٨.
٣١. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧، ص: ٩٠٨.
٣٢. حبيب الخليلي، (المخل للعلوم القانونية النظرية العامة للقانون)، ط٣، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٢، ص: ٩٤.
٣٣. حسن حرب الصاصمة، (دراسات في المدخل إلى العلوم القانونية)، ط١، عمان، دار الخليج، ٢٠٠٥، ص: ٣٥.
٣٤. نبيل ابراهيم، ومطر عمران، ويحيى حسين، الأحوال العامة للقانون، الاسكندرية، الدار الجامعة، ١٩٩١، ص: ١١٢.
٣٥. سهيل حسن الفتلاوي، المدخل لدراسة علم القانون (دراسة مقارنة): ص: ٧١.
٣٦. المادة (١٣) الفقرة أولاً وثانياً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
٣٧. سليمان محمد الطماوي، (السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي)، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية، ١٩٩٦، ص: ٩٨.
٣٨. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول مبدأ المشروعية قسم لقضاء الإداري، ط١، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص: ٥٢.
٣٩. سمير عبد السيد تتانو، "النظرية العامة للقانون"، الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٣، ص ٣٢٢_٣٢٣.
٤٠. اسحاق ابراهيم منصور، نظرية القانون والحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، ١٩٩٢، ص: ١٥٠.

٤١. حسن حرب الصاصمة، دراسات في المدخل إلى العلوم القانونية، ص: ٤١_٤٢.
٤٢. المادة (٦١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
٤٣. المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٤٤. المادة (٦٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
45. المادة (١٣٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
٤٦. المادة (١٢١) الفقرة الأولى من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
47. المادة (٥٢) من مشروع دستور إقليم كردستان العراقي لعام ٢٠٠٩.
٤٨. دستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م. <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.
٤٩. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الأول، مطبعة دار العراق للطباعة والنشر، ط١، بغداد، ١٩٧٩_١٩٨٠: ص ٨٦.
٥٠. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م المعدل، بلا طبعة، الجامعة المستنصرية، عداد، ٢٠١١م: ص ٢٠.
٥١. رأي المحكمة الاتحادية العليا، العدد ١٦، اتحادية، ٢٠٠٨م، بتاريخ ٤/٢١/٢٠٠٨م.
٥٢. عماد الجنابي، محسن جبر البهادلي، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م، المعدل، ط١، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية، مشروع دعم واسناد الحكم المحلي، ٢٠٠٨م.
٥٣. محمد هماوند، "الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية والاقليمية دراسة نظرية مقارنة"، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ط٢، ٢٠٠١: ص ٢٢٩.
54. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م: ص ٤٧.
٥٥. المادة (٢) والمادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م.
٥٦. نزار محمد جاسم، "الرقابة المتبادلة للحكومات المحليّة في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨"، رسالة ماجستير، ٢٠١٧: ص ٩.
٥٧. خليل عثمان، التنظيم الإداري قر ع في الدول العربية، منشورات معهد الدراسات العربية، ١٩٥٧: ص ٣٣.
٥٨. المادة (٦_٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لعام ٢٠٠٨.
٥٩. محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩١م: ص: ٤٧٣.
٦٠. المادة (٣١) الفقرات (١_٣) من البند (١١) من قانون المحافظات غير المنتظم في إقليم المرقم (٢١) لعام ٢٠٠٨م.