

ملخص البحث

يهتم هذا البحث بصلاحيات التشريع المحلي التي تؤدبها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وذلك لبيان أسسه الدستورية والقانونية ، وخصائصه ، ومراحلها ، والقيود التي تواجهه ، فضلا عن آلية حل المنازعات بشأن دستوريته . وكحالة دراسية تم اعتماد النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل ، المصادق عليه بتاريخ ٧ ايار ٢٠٠٩ .

ومن بين فرضيات البحث هي : أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، قد استحدث اختصاصاً جديداً لمجلس المحافظة هو اختصاص التشريع المحلي ، وهو الامر الذي يعد تجاوزاً على نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها ، في البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) منه التي أكدت على تبني اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، الذي يشير الى تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي إحدى واجبات (الهيئة التنفيذية) ، وليس تقاسم الوظيفة السياسية .

وتكمن مشكلة البحث في ان المشرع العراقي لم يكن ليميز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكومة المحلية ، بعدما لم يكن قد فرق سابقاً بين مفهومي اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية ، خاصة وان لكل من تلك المفاهيم أركان وعناصر خاصة بها ، وكل منها بحاجة الى متطلبات خاصة لتطبيقها على ارض الواقع الفعلي . وقد أدى هذا الامر الى حصول اشكاليات عملية ناجمة عن تطبيق مجالس المحافظات لقانونها رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

وانسجاماً مع موضوع البحث ، فقد اعتمدنا المنهج التحليلي والمنهج المقارن ، إذ وظفنا المنهج الأول في تحليل النصوص القانونية ، وبينما وظفنا المنهج الثاني في اجراء مقارنة بين القواعد العامة وبين متضمنات النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل كنموذج للدراسة والبحث .

لقد تم تقسيم هذا البحث الى خمسة مباحث إضافة للمقدمة والخاتمة ، وكما يأتي :

المبحث الأول - الأساس الدستوري والقانوني لصلاحيات مجلس المحافظة بالتشريع وخصائصه .

المبحث الثاني-مراحل عملية التشريع المحلي .

المبحث الثالث - القيود المنظمة للتشريعات المحلية .

المبحث الرابع- لجان مجلس المحافظة .

المبحث الخامس - حل المنازعات بشأن دستورية التشريع المحلي .

ومن أهم نتائج البحث هي أنه : تم استحداث اختصاص التشريع المحلي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، بهدف تنظيم الشؤون الادارية والمالية للمحافظة ، إلا إن القانون قد خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق مرحلة الإصدار ، وتحديد دور كل من المحافظ ومجلس المحافظة فيها .

أما أهم مقترحات البحث هي أنه : يتعين على المشرع العراقي وضع تنظيم متكامل لعملية التشريع المحلي . وأن يلتزم مجلس المحافظة في إصداره للتشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر، بقرينة الدستورية وعدم مخالفة القوانين الوطنية النافذة ، وعدم خروجه عن المواضيع الادارية او المالية ، الى السياسية . وأن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة ، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية ، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها ، وليس المحكمة الاتحادية العليا.

المقدمة

يعرف القانون بمعناه الخاص على انه : (مجموعة القواعد القانونية التي تسنها السلطة المختصة بالتشريع في دولة ما لتنظيم أمر معين ، كقانون نزع الملكية وقانون المرور وقانون ضريبة الدخل ، والقانون بهذا المعنى يرادف التشريع وهو القانون المدون الذي تضعه السلطة التشريعية) ، كما يعرف القانون بمعناه العام على انه : (مجموعة القواعد القانونية المرعية في مجتمع ما والمنظمة للعلاقات الاجتماعية فيه والتي يلتزم الاشخاص اتباعها والا تعرضوا للجزاء المادي الذي تفرضه السلطة العامة ، والقانون بهذا

المعنى مجموعة الاحكام القانونية الملزمة مشرعة من قبل السلطة المختصة او مستمدة من مصادر اخرى غير التشريع)^١ .

تصب اختصاصات مجلس المحافظة وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في ممارسة وظائف اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات وقرار نظام داخلي له ، ورسم السياسات العامة للمحافظة وتحديد اولوياتها ، والرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة فيها ، واستجواب المحافظ ونوابه ، واداء الوظيفة المالية الخاصة بموازنة المحافظة وقبول التبرعات والهبات وغيرها ، فضلا عن الوظائف السياسية كانتخاب رئيس المجلس ونائبيه ، وانتخاب المحافظ ونائبيه ، واقتلهم ، والموافقة على تعيين الاشخاص لإشغال المناصب العليا ، واعفائهم ، والمصادقة على الخطط الامنية المحلية . كما ان للمجلس صلاحيات ادارية كإجراء التغييرات الادارية على وحدات المحافظة بالدمج او الاستحداث أو تغيير اسمائها ومراكزها^٢ .

ومن بين كل تلك الاختصاصات ، يهتم هذا البحث بوظيفة التشريع المحلي التي تؤديها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بصورة أساسية ، وذلك لبيان أسسه الدستورية والقانونية ، وخصائصه ، ومراحلها ، والقيود التي تواجهه ، فضلا عن آلية حل المنازعات بشأن دستورية التشريع المحلي . وكحالة دراسية سوف نعتمد النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل ، الذي تمت المصادقة عليه بتاريخ ٧ ايار ٢٠٠٩ في الجلسة الرابعة للمجلس المذكور^٣ .

فرضيات البحث :

١- أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قد استحدث اختصاصاً جديداً لمجلس المحافظة هو اختصاص التشريع المحلي، وهو الامر الذي يعد استثناءً على نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها ، في البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) منه التي أكدت على تبني اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، الذي يشير الى تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي إحدى واجبات الهيئة التنفيذية ، وليس تقاسم الوظيفة السياسية.

٢- ان كل من اللامركزية السياسية و الحكومة المحلية تعد مفاهيم ذات علاقة وثيقة بالتطبيقات السياسية التي تقتضي منح المجالس صلاحية التشريع المحلي ، بينما تكون اللامركزية الإدارية الإقليمية والإدارة المحلية مفاهيم ذات علاقة وثيقة بالتطبيقات الإدارية في الدولة التي تكون ضمن واجبات الهيئة التنفيذية التي تقتضي منح المجالس صلاحية التشريع الفرعي فقط .

٣- إن صلاحية مجلس المحافظة في إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر، مفيد او مشروط بقريئة الدستورية وعدم مخالفة القوانين الوطنية النافذة والتكامل معها .

٤- ان الغرض الاساسي الذي تم الاستناد اليه في منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية التشريع المحلي هو تنظيم الشؤون الادارية والمالية للمحافظة ، لذا لا بد وان تكون مواضيع التشريعات المحلية الصادرة من المحافظة ادارية او مالية ، وليست سياسية .

٥- اختلاف مضامين ونصوص النظم الداخلية لمجالس المحافظات عن بعضها البعض الاخر .

مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث في ان المشرع العراقي لم يكن ليميز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكومة المحلية ، بعدما لم يكن قد فرّق سابقا بين مفهومي اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية ، خاصة وان لكل من تلك المفاهيم أركان وعناصر خاصة بها ، وكل منها بحاجة الى متطلبات خاصة لتطبيقها على ارض الواقع الفعلي .

وقد أدى هذا الامر الى حصول اشكاليات عملية ناجمة عن تطبيق مجالس المحافظات

لقانونها رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

كما ان المشرع لم يفرق في القانون المذكور بين مقترحات القوانين التي يمكن ان تقدم من قبل أعضاء مجلس المحافظة او احدى لجانه ، ومشروعات القوانين التي يمكن ان تقدم من قبل المحافظ ، مصاغة في مواد تتضمن الاسباب الموجبة لها .

وقد انعكس هذا الامر في النظم الداخلية لمجالس المحافظات التي صاغت نصوصا فيها تداخلا واضحا بين الجهة المشرعة والجهة المصدرة للتشريع المحلي فيها .

منهج البحث :

انسجاما مع موضوع البحث ، فقد تم اعتماد المنهج التحليلي والمنهج المقارن ، إذ تم توظيف المنهج الاول في تحليل النصوص القانونية ، بينما تم توظيف المنهج الثاني في اجراء مقارنة بين القواعد العامة وبين متضمنات النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل كنموذج للدراسة والبحث .

هيكلية البحث :

لقد تم تقسيم هذا البحث الى خمسة مباحث إضافة الى هذه المقدمة والخاتمة التي تضمنت أهم النتائج التي تم التوصل اليها ، وكما يأتي :

المبحث الأول- الأساس الدستوري والقانوني لصلاحية مجلس المحافظة بالتشريع وخصائصه .

المبحث الثاني- مراحل عملية التشريع المحلي .

المبحث الثالث - القيود المنظمة للتشريعات المحلية .

المبحث الرابع- لجان مجلس المحافظة .

المبحث الخامس - حل المنازعات بشأن دستورية التشريع المحلي .

المبحث الأول

الأساس الدستوري والقانوني لصلاحيات مجلس المحافظة بالتشريع وخصائصه

منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، مجلس المحافظة صلاحية التشريع المحلي ، وقد اعتبره أعلى سلطة تشريعية في المحافظة^٤ .

ويبدو انه لم تكن هنالك ضرورة لوضع كلمة (أعلى) في النص القانوني وذلك لان مجلس المحافظة هو المجلس الوحيد الذي تم منحه حق التشريع المحلي دون المجالس المحلية الاخرى .

ثم عدّل المشرع العراقي عن هذا التوصيف في اطار قانون التعديل الثاني لقانون رقم ٢٠٠٨/٢١ المذكور انفا ، عندما قام بإلغاء نص المادة (٢) من أصل القانون ومنها البند (اولاً) ، وأحل محله نصاً جديداً ، هو ان :

(مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة ، وله حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة ، بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)^٥ .

ولابد أن تكون تلك التشريعات المحلية التي يصدرها مجلس المحافظة ، خاصة بإدارة الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة ، فضلاً عن كل ما يتعلق بوضع وتعديل أو تغيير نظامه الداخلي .

لقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي :

المطلب الأول-الأسس القانونية لصلاحيات مجلس المحافظة بالتشريع .

المطلب الثاني- خصائص التشريع المحلي .

المطلب الأول

الأسس الدستورية والقانونية لصلاحيات مجلس المحافظة بالتشريع

ان الغرض الاساسي الذي تم الاستناد اليه في منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية التشريع المحلي هو تنظيم الشؤون الادارية والمالية ، لذا لا بد وان تكون مواضيع التشريعات المحلية الصادرة من المحافظة ادارية او مالية ، وليست سياسية .

وعلى اساس ذلك لا بد من الرجوع الى الدستور والقانون العراقي لتحديد موضوعات التشريعات المحلية ، حيث حدد الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر ، كما حدد الصلاحيات المشتركة^٦ ، لذا يكون كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، من صلاحية المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

اولا-الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ :

منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، في البند (ثانيا من المادة (١٢٢) صلاحيات إدارية ومالية واسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^٧ .

كما أجاز الدستور في المادة (١٢٣) تفويض سلطات الحكومة الاتحادية الى المحافظات أو بالعكس وبالموافقة القانونية للطرفين .

ومن الجدير بالذكر ان القانون الذي ينظم آليات تفويض السلطات فيما بين الحكومة الاتحادية و المحافظات لم يصدر بعد لحد الآن (أيلول ٢٠١٣) .

ثانيا- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ :

منح البند (أولا) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، مجلس المحافظة سلطة التشريع المحلي في المحافظة .

وحددت المادة (٧) من القانون المذكور اختصاصات مجلس المحافظة ، إذ جاءت الفقرة (ثالثاً) من تلك المادة ، لتؤكد على صلاحيتها في : (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) .

وبهذا منح هذا القانون مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية ، أوسع من نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها الدستور لها ، في البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) منه التي أكدت على تبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، الذي يشير الى تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي إحدى واجبات (الهيئة التنفيذية) ، وليس تقاسم الوظيفة السياسية .

ومما يدعم ذلك ، تعريف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في مادته الاولى ، لمجلس المحافظة ، على أنها : (وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية ، وتتكون من أفضية ونواح وقرى) ، وتعريف المحافظ على انه : (رئيس الوحدة الإدارية)^٨ .

لذا يثور السؤال عن مدى صحة توجه المشرع العراقي في منح المحافظات صلاحيات غير ادارية ومالية ؟ كالصلاحيات التشريعية مثلاً . ونفس الامر ينسحب على مدى انسجام نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ذاته ؟ ، ومدى مطابقتها بعض فقراته للدستور الاتحادي ؟ .

على الرغم من وجود رأي مؤيد لمنح مجالس المحافظات صلاحية التشريع ، الا ان بعض الفقه الاداري يرى انه ليس بوسع مجلس المحافظة إصدار تشريعات محلية ، ولا إصدار أنظمة لأن الانظمة تصدر من مجلس الوزراء حصراً^٩ ، كما قضى بذلك البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور^{١٠} .

ويبدو ان المشرع العراقي سعى جاهدا لتطوير قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، من خلال تعديله ، ففي التعديل الثاني الذي اجري له في تموز ٢٠١٣ ، تمت اضافة مصطلح الحكومات المحلية في مادته الاولى وجعلها تتكون من (مجلس المحافظة والقضاء والناحية) والوحدات الإدارية .

وتسجل على هذه الإضافة ، أنها أغفلت موقع المحافظ في الحكومة المحلية ، على الرغم من ان القانون قد عدّه (الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة)^{١١} ، بينما عدّ التعديل الثاني للقانون لسنة ٢٠١٣ الوحدات الإدارية من مكونات الحكومة المحلية ، وهي تقسيم إداري وليس سياسي ، كما أنها شخصية معنوية يمثلها مجلسها المنتخب بصورة دورية .

ومن الجدير بالذكر ان منح الوحدات الإدارية شخصية معنوية ، والجهة التي تعبر عن ذلك الشخص المعنوي قد نص عليها القانون ، خاصة وان الفقرة (١) من المادة (٤٨) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل ، نصت : (بان يكون لكل شخص معنوي ممثل يعبر عن ارادته)^{١٢} .

وفي السياق ذاته جاء الرأي الذي ابداه مجلس شوري الدولة في قراره المرقم (٧٦ / ٢٠٠٩) بشأن الحالة الثامنة من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (هـ/كربلاء/٣١٢) في ٢٠٠٩/٣/٣١ لرأي مجلس شوري الدولة استنادا الى أحكام البند (خامسا) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

لقد رأى المجلس بانه : يعد رئيس الوحدة الادارية ضمناً ممثلاً عن وحدته الادارية . وطالب المجلس بضرورة اجراء تدخل تشريعي لتعديل المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بإضافة بند لها يتضمن : منح المجالس الشخصية المعنوية واعتبار رئيس المجلس او من يخوله ممثلاً عن الوحدة الادارية فيما يتعلق باختصاصات المجلس . كما يكون رئيس الوحدة الادارية او من يخوله ممثلاً عن الوحدة الادارية فيما يتعلق بصلاحياته .

ولقد تم اجراء التعديل في البند (ثانيا) من المادة (٢) من قانون التعديل الثاني (تموز ٢٠١٣) لقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، عندما تم منح المجالس (مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية) الشخصية المعنوية^{١٣} .

لكن الشخص المعنوي هو كل : (شخص غير آدمي يسلم له القانون بشخصية قانونية ، تتيح له قدرا من أهلية التمتع بالحقوق ، وتحمل الالتزام في نطاق الغرض الذي يتوخاه)

والأشخاص المعنوية العامة هي : الدولة والمحافظات والاقضية والنواحي والقرى على سبيل المثال لا الحصر ، وأن الشخصية المعنوية تكون للوحدة الإدارية المحلية كأجزاء من إقليم الدولة ، وليس لمجلسها الذي يدير شؤونها ، إذ انه يعتبر الأداة المعبرة عن إرادتها ، كما يتضح ذلك من نص المواد (٤٧ ، ٤٨) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل .

ومرى أخرى يقع المشرع العراقي في مطب عدم التمييز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكومة المحلية ، بعدما لم يكن قد فرّق سابقاً بين مفهومي اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية .

ان لكل من تلك المفاهيم أركان وعناصر خاصة بها ، وكل منها بحاجة الى متطلبات خاصة لتطبيقها على ارض الواقع الفعلي .

ومن الجدير بالذكر ان كل من اللامركزية السياسية و الحكومة المحلية تعد مفاهيم ذات علاقة وثيقة بالتطبيقات السياسية التي تفترض منح صلاحية التشريع ، بينما تكون اللامركزية الإدارية الإقليمية والإدارة المحلية مفاهيم ذات علاقة وثيقة بالتطبيقات الإدارية في الدولة التي تكون ضمن واجبات الهيئة التنفيذية .

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع وظائف الدولة الإدارية بين الحكومة وبين الأشخاص الإدارية الأخرى^{١٥} ، بينما يقوم النظام السياسي للدول الاتحادية بتوزيع الوظيفة السياسية فيها على سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية ، ويطلق على هذا التوزيع للوظيفة السياسية باللامركزية السياسية^{١٦} .

وعلى الرغم مما تقدم ، يمكن منح مجلس المحافظة سلطة إصدار تشريعات من غير القوانين كإصدار قرارات وأوامر وبيانات وتعليمات ، أي منحها صلاحية إصدار تشريعات فرعية تسهل عمليات تنفيذ القوانين الاتحادية ، مثل قيام مجلس المحافظة بإصدار بيانات أو تعليمات تتضمن استيفاء مبلغ مقابل بعض الخدمات التي تقدمها المحافظة .

ومهما يكن من أمر فإن القانون قد منح المحافظات في البند (ثالثا) من المادة (٧) صلاحيات إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية ، لذا يكون من المهم تحديد انواع تلك التشريعات المحلية والنظام الداخلي لمجلس المحافظة .

١- انواع التشريعات المحلية :

أ-التشريعات الإدارية المحلية : تسن هذه التشريعات على وفق صلاحيات مجلس المحافظة الادارية المثبتة قانونا ، ولعل من أهم تلك الصلاحيات الادارية بالإضافة الى وضع نظام داخلي ينظم عمل ذلك المجلس ، تتجسد في استحداث وحدة إدارية كاستحداث ناحية أو قضاء ، أو دمج قضائين بقضاء واحد أو ناحيتين بناحية واحدة ، أو تغيير اسم ناحية أو قضاء .

وعلى سبيل المثال منح البند (ثانيا) من المادة (٢٦) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل مثل هذه الصلاحية الى المجلس ، إذ نصت على : (المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث أو تغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس) .

وفي البند (احد عشر) من المادة (٦) من قانون التعديل الثاني لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، تم وضع شرط على ممارسة مجالس المحافظات صلاحية اجراء التغييرات الإدارية وهو (وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير) . وتتحقق الأغلبية المطلقة في عضوية مجلس المحافظة بنصف عدد الأعضاء +١ ، والأغلبية البسيطة تتحقق بنصف +١ من عدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب القانوني. وهو الرأي الذي ابداه مجلس شورى الدولة في قراره المرقم (٧٦ / ٢٠٠٩) بشأن الحالة الاولى من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (هـ/كربلاء/٣١٢) في ٢٠٠٩/٣/٣١ رأي مجلس شورى الدولة استنادا الى أحكام البند (خامسا) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، والمتعلقة بتحديد مصطلحي الأغلبية المطلقة والأغلبية البسيطة^{١٧} .

وفيما يخص وضع نظام داخلي ، فقد نصت المادة (٢٧ / ٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل على انه من صلاحية المجلس : (إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ اول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة) . وفعلا فقد تم وضع هذا النظام وصدر بتاريخ : ٧ / ٥ / ٢٠٠٩ .

ب- التشريعات المالية المحلية : وتتمثل في سن القوانين المحلية الخاصة بفرض جباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين المحلية الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ حق الأولوية في التطبيق عند الخلاف بينهما^{١٨} .

ويتعين على المشرع تدقيق صلاحية مجلس المحافظة في فرض الضرائب والرسوم ، بما ينسجم مع ماورد في البند (أولاً) من المادة (٢٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، الذي نص على ان : (لاتفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون) . وما ورد في البند (أولاً) من المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، الذي نص على : (استيفاء الضرائب والرسوم والاجور وفقا لأحكام القوانين الاتحادية النافذة) ، وهو نص قانوني لايتعارض مع النص الدستوري العام ، الا ان بعض مجالس المحافظات قامت بفرض رسوم معينة كما هو الحال مع مجلس محافظة بابل الذي فرض رسوما على دخول محطات تعبئة الوقود ، ومن ثم تم تدارك الامر بإلغاء ذلك التشريع .

يتبين من تلك النصوص ان الصلاحية الممنوحة تكمن في استيفاء الضرائب والرسوم والاجور على وفق الضوابط والاليات المحددة في القوانين الاتحادية النافذة ، ولا توجد صلاحية بفرض الضرائب والرسوم والاجور ، ولا بتشريع قانون محلي خاص بذلك ، وذلك بسبب وجود تنظيم قانوني لذلك الموضوع على مستوى الدولة ككل ، فضلا عن تأكيد الدستور الاتحادي على انها من اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية .

ورغم ذلك وبشأن استفسار مقدم من قبل مجلس محافظة النجف حول مدى تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب وفق بعض

مواد الدستور والقوانين العراقية ، فقد جاء رأي للمحكمة الاتحادية العليا : (إن للمحافظة سلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية)^{١٩} .

ان إيرادات دوائر الدولة الممولة مركزياً تسجل إيراداً نهائياً للدولة وفقاً لقانون الإدارة المالية رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ وقانون الموازنة الاتحادية . و ان إيرادات الدوائر الفرعية الممولة ذاتياً تقيد لحساب تلك الدوائر . وهو الرأي الذي ابداه مجلس شورى الدولة في قراره المرقم (٧٦ / ٢٠٠٩) بشأن الحالة الرابعة عشر من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (هـ/كربلاء/٣١٢) في ٢٠٠٩/٣/٣١ رأي مجلس شورى الدولة .

كما يختص مجلس المحافظة بمقتضى أحكام الفقرة (١) من البند(خامساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بإعداد مشروع الموازنة الخاصة وهي تمثل الموازنة التشغيلية فقط وتشتمل على سبيل المثال مكافآت الأعضاء والكوادر الإدارية وأجور الموظفين والوقود وأجور الهاتف والقرطاسية والمطبوعات والنثرية^{٢٠} .

وكذلك أشارت الفقرة (٢) من البند (خامساً) من المادة (٧) من ذات القانون إلى اختصاص مجلس المحافظة في المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليه من المحافظ وإجراء 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 ودمجها مع الموازنة الاتحادية .

أن مسودة مشروع الموازنة العامة للمحافظة تتضمن الميزانيات المخصصة لمجلس المحافظة ومجالس الأقضية والنواحي ومكتب المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية^{٢١} .

٢- النظام الداخلي لمجلس المحافظة :

لقد منح البند (رابع عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، مجلس المحافظة صلاحية إقرار نظام داخلي ينظم سير أعماله بالأغلبية المطلقة ، وذلك خلال شهر من تاريخ أول جلسة له .

والنظام الداخلي هو : (مجموعة من القواعد والاجراءات التي يتبناها المجلس في تنظيم اعماله ولجانته والية التصويت والترشيح والتعديل)^{٢٢} .

وبسبب التغيير المستمر في اطراف تشكيلها ، تسعى مجالس المحافظات المنتخبة حديثا الى تعديل او تغيير النظام الداخلي الذي وضعه مجلس المحافظة السابق . وهذا الأمر سوف يؤدي الى تأخير اجتماعات مجلس المحافظة الجديد ، فضلا عن اختلاف مضامين واحكام النظم الداخلية لمجالس المحافظات عن بعضها البعض ، لذا يكون من الافضل وضع نظام داخلي موحد .

ولغرض ضمان وحدة النصوص القانونية للنظم الداخلية لمجالس المحافظات ، نتفق مع بعض الفقه الدستوري في مقترح مفاده : أن تشترك تلك المجالس في صياغة نظام داخلي موحد على مستوى العراق ينظم سير أعمالها^{٢٣} .

المطلب الثاني

خصائص التشريع المحلي

تتميز التشريعات المحلية ، بالخصائص الآتية :

- ١- نطاقها الجغرافي المحلي المتحدد بحدود المحافظة الإدارية .
- ٢- طبيعتها الادارية والمالية الواضحة ، والتي تلبي حاجات الناس المحلية ومعاملاتهم .
- ٣- عموميتها وتجريدها وجزاءاتها التي تتناسب مع سمة المحلية .
- ٤- عدم مخالفتها لدستور الدولة وقوانينها الاتحادية النافذة .

- ومن ثم ، يرتبط اداء دور تشريعي محلي فاعل لمجالس المحافظات ، بمراعاة المعايير الاتية^{٢٤}:
- ١- ان لا يخالف التشريع المحلي دستور الدولة ومنظومتها القانونية .
 - ٢- ان يكون التشريع المحلي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة (المحلية) ، وأن يكون عاما مجردا .
 - ٣- اقناع مكونات المجتمع المحلي بان التشريع المحلي يحقق مصالحها المتنوعة بصورة متوازنة.
 - ٤- توعية المخاطبين بالتشريع المحلي بأهدافه وأهميته وعدالة احكامه .
 - ٥- التطبيق السليم للتشريعات المحلية .
 - ٦- مراعاة الأعراف والقواعد الاخلاقية والدينية والثقافية المستقرة في ضمير أبناء المجتمع المحلي ، عند صياغة الجزاءات التي يتضمنها التشريع المحلي .
 - ٧- ترتيب اولويات المجتمع المحلي التي هي بحاجة الى تنظيم بواسطة التشريعات المحلية .
 - ٨- صياغة التشريع المحلي على اساس فلسفة محددة ، بما يحقق لأحكامه التناسق ويضمن صلاحيته للتطبيق أطول فترة ممكنة .

المبحث الثاني

مراحل عملية التشريع المحلي

لا تختلف مراحل عملية التشريع على المستوى المحلي أو الإقليمي من الناحية الشكلية عن مراحل التشريع الوطني ، فجميعها لابد وان تبدأ تسلسليا باقتراح مشروع القانون ومناقشته و التصويت عليه و اقراره والمصادقة عليه ونشره وانفاذه .

وهناك العديد من القواعد التي يتوجب اتباعها في اعداد التشريعات المحلية ، يمكن إجمالها بما يأتي ^{٢٥} :

- ١-الدقة في إعداد مقترحات وصياغة مشاريع القوانين المحلية .
- ٢-ان تعرض مشاريع القوانين المحلية على الجهات المختصة بمراجعة صياغتها وابداء الرأي في أحكامها ، وعدم مخالفتها لدستور الدولة ومنظومتها القانونية .
- ٣-وجوب احترام وضمن حقوق الانسان وحرياته الاساسية على وفق المعايير الدولية .
- ٤- ان تكون الجزاءات التي يتضمنها التشريع المحلي واضحة .
- ٥-تفادي وضع استثناءات ، وثغرات في تطبيق القوانين المحلية ، حفاظا على هيئته واحترامه .
- ٦-التأكيد على مبدأ المساواة امام القانون ، من خلال عدم اعتماد معايير التمييز بين المواطنين ، ولا بين الدولة وبين الافراد كما في مجال تنظيم مباشرة اوجه النشاط الاقتصادي الخاص واستثمار اموالها الخاصة .

لقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي :

- المطلب الأول-الاقتراح والمناقشة والاقرار .
- المطلب الثاني- المصادقة والنشر والنفذ .

المطلب الأول

الاقتراح والمناقشة والاقرار

اولا- اقتراح القانون المحلي او مشروعه :

يتضمن كل من مشروع القانون أو اقتراح القانون من حيث الشكل قسمين هما ^{٢٦} :

الاول -الاسباب الموجبة وفيها عرض للأسباب التي تبرر اقتراح أو مشروع القانون .

والثاني -الأحكام وهي تقدم بشكل مواد .

ويفترض ان تتخذ مبادرة مجلس المحافظة شكل اقتراح القانون ، ومبادرة المحافظ شكل مشروع القانون ، الذي يتضمن تنظيمًا لجميع جوانب موضوع الفكرة المقترحة على وفق صياغات متسقة وموجزة ومنسجمة قابلة للتطبيق ، ومن ثم يقوم المحافظ بتقديمه الى مجلس المحافظة لمناقشته وقراره أو عدم اقراره .

ويعد البعض مرحلة اقتراح القانون بمثابة الخطوة الاولى في البناء القانوني ^{٢٧} ، أو هو أول جزء من العملية التشريعية ^{٢٨} .

ويجمل الفقه مسوغات منح الهيئة التنفيذية حق تقديم مشاريع القوانين بما يأتي ^{٢٩} :

أ- لان اختصاصها بتنفيذ القوانين يجعلها أفدر على معرفة عيوبها وثوراتها ومواطن الضعف فيها التي يكشف عنها التطبيق العملي ، وبالتالي تكون اقدر على اقتراح تعديلها بما يجعلها ملائمة للظروف والاحوال السائدة .

ب- ان الهيئة التنفيذية بما لديها من الاجهزة الادارية والفنية ما يسمح لها باقتراح واعداد التشريع بطريقة سليمة .

لم يميز المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بين مقترحات القوانين التي يمكن ان تقدم من قبل أعضاء مجلس المحافظة او احدي

لجانته ، ومشروعات القوانين التي يمكن ان تقدم من قبل المحافظ ، مصاغة في مواد تتضمن الاسباب الموجبة لها .

ولو نظرنا الى النقطة (١٠) من المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ ، لوجدنا ان من صلاحيات رئيس المجلس هي : (طرح الأمور على المجلس للتصويت) . ومن الطبيعي القول ان تلك الصياغة ضعيفة جدا وغير دقيقة قانونيا ولغويا ، خاصة وان كلمة (الأمور) ليست مصطلحا قانونيا محددًا ، وانها كلمة واسعة وتشمل جميع المجالات . ولاشك في ان التحليل نفسه يسري على كلمة (طرح) التي لا تتسجم مع مصطلح التصويت وانما ينسجم مع الثقة سحبًا او تجديداً .

لذا كان الاجدر على المشرع المحلي (مجلس المحافظة) ان يستخدم صياغات قانونية اوفق وادق مثل (يقدم مقترح قانون الى المجلس) ليأخذ دوره التشريعي في القبول ثم المناقشة ثم التصويت ، إذ لا يمكن تقديم أي فقرة تشريعية مثبتة في جدول اعمال المجلس مباشرة للتصويت ، فأين دور أعضاء ولجان المجلس ؟ .

لقد نصت المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل على ان : (تقدم مشروعات القوانين من : ١- ثلاث أعضاء المجلس . ٢- الدوائر ذات العلاقة بموضوع التشريع وبمصادفة المحافظ) .

ويلاحظ على هذا النص انه منح ثلاث أعضاء المجلس حق تقديم مشاريع قوانين ، وليس مقترحات قوانين ، كما إنه لم يمنح لجان المجلس تلك الصلاحية ، بينما منح دوائر المحافظة حق تقديم مشاريع قوانين كل حسب اختصاصها شريطة ان يوافق المحافظ على تلك المشاريع . والحق هو ان هذه الصلاحية لا بد وان تكون من صلاحيات المحافظ الأصلية وليس دوائر المحافظة التي يرأسها .

وعليه انسجاما مع روح الدستور ، لا بد ان يكون من صلاحية أعضاء المجلس ولجانه تقديم مقترحات قوانين بينما يكون من صلاحية المحافظ تقديم مشاريع قوانين .
ثانيا- مناقشة مشروع القانون المحلي :

ان مناقشة المبادرة التشريعية او مشروع القانون في مجلس المحافظة ، يشترط ان تكون مدرجا في جدول اعماله رسميا .

ويتعين قبل مناقشة مشروع القانون في مجلس المحافظة لا بد وان يتم فحصه من خلال احدى لجانه المختصة ، ومن ثم تقديم تقريراً عنه وعن فلسفته او اهدافه . ولا بد من الاستماع

الى وجهات نظر القوى السياسية المختلفة التي تتأثر بمشروع القانون ، والاستعانة برجال القانون والقضاء والنيابات ومنظمات المجتمع المدني خلال المناقشات^{٣٠} .

وعند مناقشة مشروع القانون لا بد من تحقيق ما يأتي^{٣١} :

أ-مراعاة الصياغة القانونية لمواد التشريع .

ب-ان تكون التعديلات واضحة .

ج-معرفة الفلسفة التي يهدف اليها القانون واثاره المترتبة عند تطبيقه .

د-ان تكون مناقشته بصورة دقيقة ومتأنية من ناحية الموضوع والجدوى والاستعانة بالخبراء المتخصصين وبخاصة الجهاز الفني من المستشارين من ذوي الخبرة بأعمال التشريع .

وفيما يخص النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل فإنه قد أوجب على رئيس المجلس خلال مدة اسبوع من تاريخ وصول المشروع الى المجلس ، احالة مشروع القانون على اللجنة المتخصصة (الدائمة) بمشروع القانون واللجنة القانونية لدراسته ، فضلا عن استشارة (الهيئة الاستشارية القانونية) ، على ان تقدم اللجنتين (المتخصصة و القانونية) نتيجة عملهما الى رئيس المجلس خلال مدة اسبوع من تاريخ وصول المشروع اليهم^{٣٢} .

ومن ثم يدرج مشروع القانون في جدول أعمال المجلس خلال مدة ١٥ يوما من تاريخ استلام رئيس المجلس له من اللجنتين (المتخصصة و القانونية)^{٣٣} .

وبعدها يتم قراءة مشروع القانون قراءة اولى في المجلس من قبل اللجنة المتخصصة ويعرض للنقاش وابداء الملاحظات . ثم تتم القراءة الثانية لمشروع القانون خلال (٧) أيام من تاريخ القراءة الاولى ويمكن لأعضاء المجلس تقديم ملاحظات مكتوبة الى اللجنة المتخصصة لأخذها بنظر الاعتبار^{٣٤} .

ثالثاً- إقرار القانون المحلي :

بعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون يتعين على مجلس المحافظة اتخاذ القرار بشأنه من خلال التصويت عليه .
وقد يشترط بالتصويت ان يكون بأغلبية خاصة كما هو الحال مع اعتماد اغلبية الثلثين ، او ان يجري التصويت مادة بعد مادة وليس على مشروع القانون ككل .
وفيما يخص النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل فإنه يتم التصويت على مشروع القانون بصيغته النهائية خلال (٧) أيام من تاريخ القراءة الثانية ، ويكون التصويت مادة بعد مادة ، ثم على مشروع القانون كله. واذ لم تحصل احدى مواد المشروع على الأغلبية المطلوبة في التصويت فيصار الى تعديلها في الجلسة نفسها وعرضها على التصويت من جديد^{٣٥} .

المطلب الثاني

المصادقة والنشر والنفاد

اولاً- المصادقة على القانون المحلي واصداره :

تعد القاعدة القانونية ، قاعدة سلوك اجبارية تضبط النظام في المجتمع وتحكم الروابط بين الاشخاص ، ويتعين ان تكون مستهدفة غاية عامة . وتكتسب القواعد التشريعية صفة الالزام بإتمام عملية اصدارها ، ولكنها لا تصبح واجبة التطبيق الا بنشرها وحلول التاريخ المحدد لنهايتها^{٣٦} .

يكون التصديق عبارة عن التصرف الذي يمنح طبقاً له رئيس الهيئة التنفيذية عند عدم اعتراضه الموافقة الضرورية على خروج القانون وقابليته للتطبيق ، وبدونه لا يصبح القانون واجب النفاذ ، وبذلك يغدو عنصراً أساسياً في العملية التشريعية^{٣٧} . ان اصدار القانون هو عمل يقوم به رئيس الهيئة التنفيذية ، ليكلف اعضائها بتنفيذ القانون الذي اقره مجلس المحافظة

وإصبح نهائياً . وهذا يشير الى ان القانون الذي وافق عليه مجلس المحافظة قد اجتمع له كل الشروط القانونية المطلوبة .

لكننا نجد ان هنالك تداخلا واضحا بين الجهة المشرعة والجهة المصدرة للتشريع المحلي في مجالس المحافظات العراقية ، إذ جاءت على سبيل المثال النقطة (١٢) من المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ ، لوجدنا انه من صلاحيات رئيس المجلس هي : (إصدار القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات التي يوافق عليها المجلس بالتوقيع عليها) .

وتتجلى ضعف الصياغة القانونية في هذا النص من خلال اطلاق مصطلح القوانين إذ لم تقرر بمصطلح المحلية ، كما انتهى النص بكلمتي (بالتوقيع عليها) ، فهل المصادقة تعني لدى رئيس المجلس مرحلة التوقيع ، فما هو الأثر القانوني عند عدم توقيعه ؟ ، وماهي المدة القانونية اللازمة للتصديق ؟ ، إذ لم يحددها النص .

كما يثور السؤال هنا عن ماهية دور المحافظ في مرحلة الاصدار ؟ ، أليس هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة بموجب المادة ٢٤ من قانون ٢٠٠٨/٢١ المعدل ؟ ، خاصة وان الإصدار هو من الواجبات التقليدية للهيئات التنفيذية .

والاخطر من ذلك هو ان تلك الصلاحية هي بالأصل صلاحية مجلس المحافظة نفسها الواردة في المادة (٢٩) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ ، الخاصة باختصاصات المجلس التشريعية التي نصت على : (إصدار القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) . فما الفائدة إذن من وجود المجلس في هذه الحالة ، إذا كانت صلاحياته متجسدة في صلاحيات رئيسه ؟ .

كما اكد النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل على مضمون النقطة (١٢) من المادة (١٢) منه من جديد في نص المادة (٣٥) وكما يأتي : (يصدر القانون بعد التوقيع عليه من الرئيس ...) .

ثانيا- الاعتراض على القانون المحلي :

يمارس المحافظ صلاحية تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة ضمن الحدود

الإدارية للمحافظة^{٣٨} .

ومن صلاحيته الاعتراض عليها في الحالات الآتية^{٣٩}:

١- إذا كانت مخالفة للدستور الاتحادي أو القوانين الاتحادية نصا وروحا.

٢- إذا لم تكن من اختصاصات مجلس المحافظة .

٣- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة الاتحادية .

وعند اعتراضه على القرار يقوم المحافظ بإعادته إلى مجلس المحافظة خلال مدة

قانونية أقصاها (١٥) يوم من تاريخ تبليغه به مشفوعا بأسباب الاعتراض^{٤٠} .

وإذا أصر المجلس على قراره أو إذا عدله دون إزالة المخالفة ، يقوم المحافظ بإحالة

القرار إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه^{٤١} .

إضافة لما تقدم ، فقد جاء في المادة (٤) من قانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة

٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، إلغاء البند (ثانيا)

من المادة (٢٠) وحل محله ما يأتي : (لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة

من المجلس إذا كان مخالفة للدستور أو القوانين النافذة وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس

النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة ...)^{٤٢} .

ويبدو ان هذا التعديل قد عزز من سلطة رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات

، فضلا عن انه منحه حق إلغاء قراراتها بسبب عدم دستوريته أو عدم قانونيتها مباشرة دون

اللجوء إلى المحكمة الإدارية .

ثالثا-نشر القانون المحلي ونفاذه: تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال مدة معينة ويعمل بها من

اليوم التالي لنشرها الا اذا حدد ميعاد اخر . والهدف من النشر هو اعلام الكافة ، ووسيلته هي

الجريدة الرسمية^{٤٣} .

لقد نصت المادة (٢-أ-١) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة

١٩٧٧ المعدل على ان تنشر القوانين في الوقائع العراقية من قانون النشر في الجريدة

الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل ، واعتبرت المادة (١-ثانيا) منه ان جميع ما ينشر في الوقائع العراقية النص الرسمي المعول عليه ، ويعمل به من تاريخ نشره ، الا اذا وجد نص فيه على خلاف ذلك^{٤٤} .

وجعل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، ان من صلاحية مجلس المحافظة : (اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاورام التي تصدر من المجلس)^{٤٥} . ولم يبين المشرع اين تنشر التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات التي يصدر مجلس المحافظة ؟ ، خاصة وانه ذكرها في البند (ثالثا) من ذات المادة ، كما إنه كان قد منح مجلس المحافظة اختصاص التشريع في المادة (٢) . وإذا كان النشر في الجريدة الرسمية نفسها فيتوجب تعديل النص المذكور .

وفيما يخص النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل فإنه نص في المادة (٣٦) على ان : (يصدر المجلس جريدة رسمية تنشر فيها القوانين والقرارات والتعليمات والانظمة وتحدد اليات اصدارها بقرار يصدر من المجلس) . كما نص في المادة (٣٥) على ان القانون : (... يعد نافذا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك) .

وخلاصة القول مع ماتقدم ، نتفق مع رأي بعض الفقه الدستوري العراقي في أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، قد استحدث اختصاصاً جديداً لمجلس المحافظة يتمثل في الاختصاص التشريعي ، أي أن القانون أعطى لمجلس المحافظة دوراً في العملية التشريعية على المستوى المحلي ، وقصره على مرحلة (إصدار التشريع) وهي المرحلة الأخيرة في عملية صنع التشريع ، ولم يبين القانون دور مجلس المحافظة في المراحل السابقة لمرحلة الإصدار والتي تتجسد في مراحل (اقتراح المشروع) و(مناقشته والتصويت عليه) و (المصادقة على المشروع) ، وهذا يعني أن القانون خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق مرحلة الإصدار ، وتحديد دور كل من المحافظ ومجلس المحافظة فيها مما سيولد صعوبات عملية عند تطبيق النصوص القانونية ووضعها موضع التنفيذ ، وبالتالي فإن القانون لم يبين آلية سن التشريعات المحلية ومدى اسهام المحافظ بوصفه سلطة تنفيذية محلية في عملية التشريع^{٤٦} .

ورغم ذلك فقد وجدنا النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل ، كان قد نظم مراحل عملية التشريع المحلي من الاقتراح الى المناقشة الى الإقرار والمصادقة والاصدار والنشر والنفذ .

المبحث الثالث

القيود المنظمة للتشريعات المحلية

هناك العديد من القيود التي تواجه المشرع المحلي عند قيامه بهذا الواجب ، منها قيود تكمن في عدم مخالفة دستور الدولة عامة وضوابط التشريع التي أوردتها خاصة . وكذلك تكمن في عدم مخالفة التشريعات المحلية لمنظومة القوانين الوطنية النافذة .

لقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي :

المطلب الأول-القيود الدستورية للتشريعات المحلية.

المطلب الثاني- القيود القانونية للتشريعات المحلية.

المطلب الأول

القيود الدستورية للتشريعات المحلية

إن صلاحية مجلس المحافظة في إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر ، مشروط ، بما يأتي :

- ١- أن لا تكون مخالفة للدستور نصا وروحا .
- ٢- أن لا تكون متعارضة مع منظومة القوانين الاتحادية .
- ٣- أن لا تكون متجاوزة لاختصاصات مجلس المحافظة السياسية .
- ٤- أن لا تكون متجاوزة لصلاحيات مجلس المحافظة الدستورية والقانونية .
- ٥- ان لا يتجاوز نطاق التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات الصادرة للحدود الإدارية- الجغرافية للمحافظة .

وهكذا نخلص بسمو التشريعات الاتحادية على التشريعات المحلية ، خاصة وان مجالس المحافظات تكون خاضعة لرقابة مجلس النواب وفق المادة (٢ / ثانيا) من قانون

المحافظات رقم (٢١) . فضلا عن تأكيد المادة (١٣) من الدستور على سموه وعلوه وعلى قوته الملزمة للكافة ، وعدم جواز سن أي قانون يتعارض معه ^{٤٧} .

المطلب الثاني

القيود القانونية للتشريعات المحلية

اولا- تطبيق المبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان :

أن أحد أهم التطورات السياسية التي شهدها العالم ، هو التطور الديمقراطي الدستوري في تقييد الدولة ، والذي يقوم على قاعدتين أساسيتين هما: مفهوم واسع لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية باعتبار أن الإنسان هو جوهر وركيزة الهدف في عمل كل نظام سياسي ، وأن نظام الحكم يتعين أن يكون محدداً ومنضبطاً وليس مطلقاً.

ويرتبط الأداء التشريعي والرقابي في معظم المجالس النيابية الوطنية والمحلية بصلة وثيقة بتطبيقات مبادئ الديمقراطية ووسائلها ، ولا يمكن أن نتصور ان تكون الوظيفة التشريعية فاعلة ومؤثرة على نحو حقيقي بل حتى الوظيفة الرقابية كذلك بعيداً عن تطبيق مبادئ الديمقراطية بصورة حقيقية ^{٤٨} .

ثانيا- الالتزام بمبدأ المشروعية :

توصف الدولة بالدولة القانونية إذا طبق فيها مبدأ المشروعية ، ويقضي هذا المبدأ بخضوع الدولة للقانون ، ويقضي هذا المبدأ إن أعمال السلطات العامة في الدولة وقراراتها لا تكون صحيحة ومنتجة لأثارها القانونية الا بالقدر الذي يحقق مطابقتها للقانون ، وعلى هذا لكي يتحقق مبدأ المشروعية ان تخضع السلطات الحاكمة في الدولة لقواعد تلتزم بإتباعها مثلها مثل الأفراد المحكومين.

ويضيفي مبدأ المشروعية على الدولة وصف الدولة القانونية ، وذلك بتمييزها عن الدولة غير القانونية التي لا تتقيد السلطات العامة فيها بقيود فهي تملك اتخاذ ما تراه من إجراءات وتدابير في مواجهة الأفراد دون ان ترى نفسها ملزمه بالخضوع للقانون .

ولتفادي القيود الدستورية والقانونية للتشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر ، أكد النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ على صلاحية تشكيل (هيئة استشارية قانونية) من حملة شهادة الدكتوراه في القانون ، ترتبط بمجلس المحافظة الذي يحدد اليات عملها .

وتختص الهيئة الاستشارية القانونية بصياغة مشاريع القوانين المقترحة وتنقيحها ، وبيان الرأي لمجلس المحافظة بشأن مدى صلاحيته في اصدار تشريع في موضوع معين ، وتدقيق مدى تطابق مشاريع القوانين المقترحة مع الدستور والقوانين الاتحادية^{٤٩} .

المبحث الرابع

لجان مجلس المحافظة

لابد ان تؤكد الانظمة الداخلية لمجالس المحافظات على اهمية اللجان بوصفها عنصرا عمليا وفعالاً وضرورياً لعمل المجالس ، إذ تقسم عمل اللجان على اساس التخصص .

وتقوم اللجان بدراسة وتدقيق مقترحات ومشاريع القوانين و من ثم تقديم المقترحات او التوصيات المناسبة في شأنها الى المجلس عن طريق رئيسته .

لقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي :

المطلب الأول- أهمية لجان مجلس المحافظة .

المطلب الثاني- تشكيل وعمل لجان مجلس المحافظة .

المطلب الاول

أهمية لجان مجلس المحافظة

ان عمل اللجان يعتبر امتداداً لعمل مجلس المحافظة وليس بديلاً عنه ، ومن هنا يتضح دور عضو المجلس فيها .

وتساعد توصيات اللجان المجالس المحلية في اتخاذ القرارات المناسبة حيال الموضوعات المطروحة على جدول اعمالها كمشروعات القوانين او السياسات العامة والرقابة والتشريع المحلي .

ان اللجان تتألف من بين اعضاء مجالس المحافظات وليس من خارجها ، لان هذه اللجان تخص عمل المجلس المنتخب ، ويفترض ان تتشكل مع بداية كل دور انعقاد سنوي عادي .

كما يمكن تشكيل لجان مشتركة ، ولجان مؤقتة لدراسة موضوع معين وتنتهي بانتهاء مهامها .

وفيما يخص اهمية اللجان المتخصصة على وفق النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ ، فهي تتجسد فيما يأتي :

١- يساهم رؤساء اللجان المتخصصة في اعداد جدول اعمال مجلس المحافظة من خلال التنسيق الذي يجريه معهم نائب رئيس المجلس .^{٥٠}

٢- تساهم اللجان المتخصصة في مضمون البيانات التي يصدرها رئيس المجلس حول القضايا المهمة والمستجدات من خلال التشاور الذي يجريه معها .^{٥١}

٣- ان لكل لجنة متخصصة صلاحية رقابية تتجسد في تقديم طلب الى مجلس المحافظة يتضمن دعوة المحافظ للحضور او نائبيه للاستيضاح عن بعض المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات الموكلة اليهم .^{٥٢}

المطلب الثاني

تشكيل وعمل لجان مجلس المحافظة

يفترض ان يمر مشروع أو اقتراح القانون بعدة مراحل ، اولها دراسته في اللجان المختصة في مجلس المحافظة ، إذ تعد هذه العملية مرحلة أساسية وفنية تمكن المجلس من مناقشة الموضوع بشكل موضوعي ودقيق .

واهمية هذه المرحلة لا تكمن فقط بدراسة وتمحيص الاقتراح او المشروع وطلب كل المستندات التي تراها اللجنة مناسبة وطلب الاستماع الى المسؤول المختص بالذات ، او الى من ينتدبه في الحالات الاخرى ، بل في الامكانية المتاحة لكل اعضاء مجلس المحافظة بحضور الجلسات والمشاركة في المناقشة ، وبالتالي تمكينهم من الحصول على المعلومات والبيانات التي تمكنهم من المشاركة الفاعلة في المرحلة التالية أي مرحلة المناقشة في البرلمان .

وتعود صلاحية احالة مشروع أو اقتراح القانون الى اللجان المختصة في مجلس المحافظة الى رئيس المجلس لوضع تقرير بشأنها .

وعلى رئيس المجلس عند احالته الموضوعات الى اللجان لدراستها ومناقشتها ان يرفق مع تلك الاحالة وثائق الموضوع كاملة ، ليتسنى لتلك اللجان اتخاذ التوصيات المناسبة في شأنها.

وفيما يخص اقتراح مشاريع القوانين المقدمة من قبل اعضاء مجلس المحافظة ، فان رئيس المجلس هو الذي يقوم بإحالتها الى اللجنة القانونية لدراستها واعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الراي في جواز نظر الاقتراح او رفضه او تأجيله ، كما ان لرئيس مجلس المحافظة ايضا ان يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع نفسه ، اما في حالة موافقة مجلس المحافظة عليه ، فيحال الى اللجنة المختصة .

كما تعود لمجلس المحافظة صلاحية النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل اعضاء المجلس ولجانه .

اما فيما يخص اقتراح مشاريع القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية في المحافظة ، فيقوم رئيس مجلس المحافظة بإحالتها الى اللجان المختصة لدراستها وابداء الراي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها على ان يجري ذلك بحضور ممثل عن الجهة مقدمة المشروع.

ويمكن للجنة في مجلس المحافظة ان توصي المجلس او تبدي راياها في أحد الخيارات

الآتية :

أ- اقرار مشروع او اقتراح القانون المحال اليها .

ب- تعديل بعض مواده .

ج- اضافة مواد جديدة او حذف مادة او اكثر .

د- رفض الاقتراح او المشروع .

وفيما يخص آلية عمل اللجان المتخصصة بموجب النظام الداخلي لمحافظة بابل ، فقد كانت كما يأتي :

١- عند احالة رئيس مجلس المحافظة مشروع القانون المقترح الى اللجنة المتخصصة بموضوع المشروع ، والى اللجنة القانونية ، تقوم بدراسته وتنقيحه واعادته الى رئيس المجلس خلال مدة اسبوع من تاريخ استلام اللجنة للمشروع^{٥٣}.

٢- بعد ادراج مشروع القانون المقترح في جدول اعمال مجلس المحافظة^{٥٤} ، وعند انعقاد جلسة المجلس تقوم اللجنة المتخصصة بقراءته قراءة اولى ، وفي القراءة الثانية تستلم اللجنة المتخصصة الملاحظات المكتوبة من قبل اعضاء مجلس المحافظة لتأخذها بنظر الاعتبار^{٥٥}.

ومن الجدير بالذكر ، ان نائب رئيس مجلس المحافظة هو المسؤول عم متابعة عمل اللجان المتخصصة ، ويقدم التقارير بشأنها الى رئيس المجلس^{٥٦}. اما في حالة الخلاف بين تلك اللجان فان رئيس المجلس هو الذي يبيت في تنازع الاختصاص بين اللجان في القضايا المحالة اليها^{٥٧}.

المبحث الخامس

حل المنازعات بشأن دستورية التشريع المحلي

فيما يخص آلية حل المنازعات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية ، فإن احترام الدستور والالتزام بكافة مواده وأساسه بدون انتقائية او تفسيرات واجتهادات خاصة ، تعتبر مسألة أساسية وبديهية بسبب كون الدستور يمثل أعلى قانون في الدولة وله السمو الموضوعي والشكلي .

لقد تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وكما يأتي :

- المطلب الأول-التنظيم الدستوري لتقرير سلامة التشريع المحلي .
- المطلب الثاني- التنظيم القانوني لتقرير سلامة التشريع المحلي .

المطلب الأول

التنظيم الدستوري لتقرير سلامة التشريع المحلي

اولا- المحكمة الاتحادية العليا :

تختص المحكمة الاتحادية العليا على وفق المادة (٩٣) من الدستور في الرقابة على دستورية التشريعات المحلية والانظمة النافذة ، وبالفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم او المحافظات ، وقراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة^{٥٨} .

وهذا الاختصاص قد تم تأكيده في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٥ / اتحادية / ٢٠٠٩ ، بتاريخ : ٢٢ / ١٢ / ٢٠٠٩ ، ص ١-٣) . وقرارها رقم (٦١ / اتحادية / ٢٠١٠ ، بتاريخ : ١٥ / ٩ / ٢٠١٠ ، ص ١-٢) .

ولكن بما أن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة ، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية ، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها ، وليس المحكمة الاتحادية العليا .

كما يتجسد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا على وفق المادة (٤) من قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ : إذ تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية : اولا - الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية . ثالثا - النظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري^{٥٩} .

ثانيا- مبدأ أعلوية الدستور:

جاءت المادة (١٣) من الدستور لتؤكد على سمو الدستور بوصفه القانون الأعلى في العراق ، والزاميته في أبعائه كافة وبدون استثناء . كما لم تجيز هذه المادة سن أي قانون يتعارض مع الدستور سواء اكان وطني أو اقليمي أو محلي ، وعدته باطلاً ، ونفس الامر ينسحب على كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو النظم الداخلية لمجالس المحافظات او المجالس المحلية ، أو أي نص قانوني آخر يتعارض مع الدستور .

ثالثا- ضوابط التشريع :

وردت الأحكام المتعلقة بضوابط التشريع في المادة الثانية من الدستور . حيث تصدرت هذه المادة قاعدة أساسية تقررت بموجب البند (أولاً) مفادها أن : الإسلام دين الدولة الرسمي ، وهو مصدر أساس للتشريع .

ومن هذا المنطلق ، فان التشريع المحلي الذي يصدره مجلس المحافظة يجب ان تتوافر فيه الشروط التالية :

أ- ان تتفق نصوص التشريع مع أحكام الدستور من الناحيتين الشكلية والموضوعية .

ب- عدم مخالفة التشريع لثوابت أحكام الإسلام سواء ما تعلق منها بالمبادئ ذات الصلة بالعلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ من جهة مع المواطنين من جهة اخرى ، أو بالمبادئ المنظمة لشؤونهم .

ج- اتفاق نصوص التشريع مع مبادئ الديمقراطية . وهي المبادئ التي تنظم التداول السلمي للسلطة وترسم آلية مشاركة الأفراد في شؤون الحكم في الدولة ، والإسهام في الشؤون العامة .

د- اتفاق التشريع مع المبادئ التي تقر وتكفل الحقوق والحريات الأساسية الواردة في الباب الثاني من الدستور .

المطلب الثاني

التنظيم القانوني لتقرير سلامة التشريع المحلي

أن العلاقة بين التشريعات المحلية بالتشريعات الاتحادية ، لا بد وان تكون ضمن إطار صفتان هما أعلىوية القانون الاتحادي وتكاملية القوانين ، وتتمثل أعلىوية القانون الاتحادي بنص البند (ثالثاً) من المادة(٧) (....) بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) وبذلك تكون للقوانين الاتحادية أعلىوية على القواعد القانونية التي تصدرها مجالس المحافظات ، أما التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي فتتمثل في أن التشريعات المحلية يجب أن تتكامل مع التشريعات الاتحادية لكي يمكن تنفيذها وتطبيقها .

الخاتمة

ت	اولا- النتائج :	ثانيا- المقترحات :
١	استحدث قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، اختصاصاً جديداً لمجلس المحافظة هو اختصاص التشريع المحلي .	أن يلتزم مجلس المحافظة في إصداره للتشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر، بقرينة الدستورية وعدم مخالفة القوانين الوطنية النافذة .
٢	ان الغرض الاساسي الذي تم الاستناد اليه في منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحية التشريع المحلي هو تنظيم الشؤون الادارية والمالية .	أن يلتزم مجلس المحافظة في ان تكون مواضع التشريعات المحلية الصادرة من المحافظة ادارية او مالية ، وليست سياسية .
٣	اختلاف مضامين ونصوص النظم الداخلية لمجالس المحافظات عن بعضها البعض الاخر.	بهدف ضمان وحدة النصوص القانونية للنظم الداخلية لمجالس المحافظات، نقترح أن تشترك تلك المجالس في صياغة نظام داخلي موحد على مستوى العراق ينظم سير أعمالها .
٤	تم اضافة مصطلح الحكومات المحلية في المادة الاولى من التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وجعلها تتكون من (مجلس المحافظة والقضاء والناحية) والوحدات الإدارية . وتم اغفال موقع المحافظ في الحكومة المحلية ، على الرغم من ان القانون قد اعتبره (الرئيس التنفيذي الأعلى في	ينبغي على المشرع العراقي الانتباه الى ان الحكومة المحلية تتجسد في المحافظ ومجالس : المحافظة والقضاء والناحية . وليس في الوحدات الادارية ، لأنها تقسيمات إدارية وليست تقسيمات سياسية كالأقاليم ، كما أنها تعد شخصية معنوية يمثلها مجلسها المنتخب بصورة دورية .

	المحافظة (.	
<p>يتعين على المشرع التمييز بين مقترحات القوانين ومشروعات القوانين المحلية .</p> <p>ويتعين ان تتخذ مبادرة مجلس المحافظة شكل اقتراح القانون ، ومبادرة المحافظ شكل مشروع القانون ، الذي يتضمن تنظيمًا لجميع جوانب موضوع الفكرة المقترحة على وفق صياغات متناسقة وموجزة ومنسجمة قابلة للتطبيق ، ومن ثم يقوم المحافظ بتقديمه الى مجلس المحافظة لمناقشته وقراره أو عدم اقراره .</p>	<p>لم يميز المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بين مقترحات القوانين التي يمكن ان تقدم من قبل أعضاء مجلس المحافظة او احدى لجانها ، ومشروعات القوانين التي يمكن ان تقدم من قبل المحافظ ، مصاغة في مواد تتضمن الاسباب الموجبة لها .</p>	٥
<p>لابد من جعل هذه الصلاحية من صلاحيات المحافظ الأصلية وليس دوائر المحافظة التي يراسها . وعليه انسجاما مع روح الدستور ، لابد ان يكون من صلاحية أعضاء المجلس ولجانه تقديم مقترحات قوانين بينما يكون من صلاحية المحافظ تقديم مشاريع قوانين .</p>	<p>لم يمنح النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل ، لجان المجلس صلاحية تقديم مشاريع قوانين ، بينما منحها لدوائر المحافظة كل حسب اختصاصها شريطة ان يوافق المحافظ على تلك المشاريع .</p>	٦
<p>ان يكون اصدار التشريع المحلي من صلاحية المحافظ .</p>	<p>وجود تداخل واضح بين الجهة المشرعة والجهة المصدرة للتشريع المحلي في مجالس المحافظات العراقية .</p>	٧
<p>يتعين على المشرع وضع تنظيم متكامل لعملية التشريع المحلي . ورغم ذلك فقد</p>	<p>لم يبين القانون دور مجلس المحافظة في المراحل السابقة لمرحلة الإصدار والتي تتجسد في مراحل (اقتراح مشروع القانون)</p>	٨

<p>وجدنا النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل ، كان قد نظم مراحل عملية التشريع المحلي من الاقتراح الى المناقشة الى الإقرار والمصادقة والاصدار والنشر والنفاد .</p>	<p>و(مناقشته والتصويت عليه) و (المصادقة عليه) ، أي أن القانون خلا من تنظيم المراحل التشريعية التي تسبق مرحلة الإصدار ، وتحديد دور كل من المحافظ ومجلس المحافظة فيها .</p>	
<p>إذا كان النشر في الجريدة الرسمية نفسها فيتوجب تعديل النص الخاص بالنشر .</p>	<p>لم يبين المشرع اين تنشر التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات التي يصدر مجلس المحافظة ؟ ، خاصة وانه ذكرها في البند (ثالثا) من ذات المادة ، كما إنه كان قد منح مجلس المحافظة اختصاص التشريع في المادة (٢) من قانون ٢١ /٢٠٠٨ .</p>	٩
<p>تشكيل مجلس المحافظة (هيئة استشارية قانونية) من حملة شهادة الدكتوراه في القانون ، ترتبط به . على ان تختص تلك الهيئة بصياغة مشاريع القوانين المقترحة وتقيحها ، وبيان الرأي لمجلس المحافظة بشأن مدى صلاحيته في اصدار تشريع في موضوع معين ، وتدقيق مدى تطابق مشاريع القوانين المقترحة مع الدستور والقوانين الاتحادية .</p>	<p>وجود العديد من القيود الدستورية والقانونية التي تواجه مجلس المحافظة في موضوع التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر .</p>	١٠
<p>لا بد ان تؤكد الانظمة الداخلية لمجالس المحافظات على اهمية اللجان بوصفها عنصرا عمليا وضروريا لعملها من</p>	<p>ضعف دور اللجان المتخصصة في مجالس المحافظات .</p>	١١

<p>خلال منحها صلاحيات مناسبة ، إذ يتوجب ان يمر مشروع أو اقتراح القانون بعدة مراحل ، اولها دراسته في تلك اللجان المختصة في مجلس المحافظة ، وهذه العملية تعتبر مرحلة أساسية وفنية تمكن المجلس من مناقشة الموضوع بشكل موضوعي ودقيق .</p>		
<p>أن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة ، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات هي قرارات إدارية ، وعليه يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها ، وليس المحكمة الاتحادية العليا.</p>	<p>١٢ اختصاص المحكمة الاتحادية العليا على وفق المادة (٩٣) من الدستور في الرقابة على دستورية التشريعات المحلية والانظمة النافذة ، وبالفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم او المحافظات ، وقراراتها باتة وملزمة للسلطات .</p>	
<p>يتوجب ان تكون لهذه العلاقة صفتان هما: أعلىوية القانون الاتحادي وتكاملية القوانين.</p>	<p>١٣ وجود ضعف في فهم طبيعة العلاقة بين التشريعات المحلية و التشريعات الاتحادية .</p>	

الهوامش

¹ - عبد الباقي البكري ، و ، زهير البشير - المدخل لدراسة القانون - شركة العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة - المكتبة القانونية - بغداد - ١٩٨٩ - ص ٢١ .

² - ينظر : المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل منشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: ٤٠٧٠ - تاريخ: ٢٠٠٨/٠٣/٣١ - عدد الصفحات: ٢٤ - رقم الصفحة: ١ . وكذلك المادة (٦) من قانون التعديل الثاني له (تموز ٢٠٠٣) .

³ - مجلس محافظة بابل - النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل - متاح على الرابط الآتي :

[-http://www.babilcouncil.org](http://www.babilcouncil.org).

⁴ - البند (أولاً) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

⁵ - البند (أولاً) من المادة (٢) من قانون التعديل الثاني رقم () لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل (القانون قيد النشر) .

⁶ - المواد : (١٠٩ - ١١٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

⁷ - نصت المادة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي : (أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى. ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون. ثالثاً: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس. رابعاً: ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما. خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة).

⁸ - وهي التعاريف نفسها التي وردت في البندين (ثانياً ، سابعا) من المادة (١) من قانون التعديل الثاني رقم () لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

⁹ - د. غازي فيصل مهدي : " نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان " ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٤٧ .

¹⁰ - نص البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) على : (اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين .)

- 11 - المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- 12 - القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ - منشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: ٣٠١٥ - تاريخ: ١٩٥١/٠٩/٠٨ - رقم الصفحة: ٢٤٣ - مجموعة القوانين والانظمة - تاريخ: ١٩٥١ .
- 13 - لقد نصت المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل ، على ان (الاشخاص المعنوية هي: أ - الدولة. ب - الادارات والمنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة بالشروط التي يحددها. ج - الالوية والبلديات والقرى التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها. د - الطوائف الدينية التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها. هـ - الاوقاف. و - الشركات التجارية والمدنية الا ما استثني منها بنص في القانون. ز - الجمعيات المؤسسة وفقا للأحكام المقررة في القانون. ح - كل مجموعة من الاشخاص او الاموال يمنحها القانون شخصية معنوية.) .
- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ - منشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: ٣٠١٥ - تاريخ: ١٩٥١/٠٩/٠٨ - رقم الصفحة: ٢٤٣ - مجموعة القوانين والانظمة - تاريخ: ١٩٥١ .
- 14 - د. محمود سعد الدين شريف - أصول القانون الإداري - الجزء الأول - مطبعة المعارف - بغداد - ١٩٥٦ - ص ٣٠ .
- 15 - د. منير محمود الوتري - بحوثي في كتاب - الجزء الأول - مطبعة الشعب - بغداد - ١٩٧٨ - ص ٥٦ .
- 16 - د. محسن خليل - النظم السياسية والدستور اللبناني - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٧٥ - ص ٩٦ .
- 17 - مجلس شورى الدولة - قرار رقم (٧٦) لسنة ٢٠٠٩ - بشأن الحالة الرابعة من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات .
- 18 - نصت المادة (١١٥) من الدستور على ان : (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الالوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما) .
- 19 - رأي المحكمة الاتحادية العليا ، العدد ١٦ /اتحادية / ٢٠٠٨ بتاريخ ٢١/٤/٢٠٠٨ .

- 20- عماد الجنابي ، محسن جبر البهادلي : دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الطبعة الأولى ، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي ، من دون مكان طبع ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٨ .
- 21 -المرجع نفسه ، ص ٢٢- ٢٣ .
- 22 عماد الجنابي ، محسن جبر البهادلي : دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، المرجع السابق ، ص ٣٣ .
- 23 -د. رافع خضر صالح شبر : (مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات) ، بحث غير منشور - ٢٠٠٩ - ص ٣ .
- 24 -المستشار سري محمود صيام -التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة -في كتاب : قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية-المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان -جامعة دي بول - ٢٠٠٥ ص ٨-١١ .
- 25 -المستشار سري محمود صيام -التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة -في كتاب : قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية-المرجع السابق - ص ١١-١٢ .
- 26 -د. زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري ، المؤسسات الدستورية - دار بلال-بيروت -لبنان-٢٠٠١ - ص ٥٢٥ . وينظر أيضا :- محمد عبد علي خضير الغزالي -التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة رسالة ماجستير -كلية القانون -جامعة بابل-٢٠١٢-ص ١١٣-١١٤ .
- 27 - تغريد عبد القادر الدليمي -الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية ، دراسة مقارنة رسالة ماجستير -كلية القانون -جامعة بغداد - ٢٠٠٣ ص ٣٠ .
- 28 - د. محمد كامل ليلة -القانون الدستوري -ج ١-ط ٢-دار النهضة العربية -القاهرة -١٩٨٥-ص ٤٧٧ .
- 29 -د. محمد عبد الحميد ابو زيد -توازن السلطات ورقابتها دراسة مقارنة -جامعة القاهرة -٢٠٠٣ - ص ٤٩ .
- 30 -المرجع نفسه - ص ٢٦٠-٢٦١ .

- 31 - محمد فهم درويش - السلطة التشريعية، ماهيتها، تكوينها، اختصاصاتها - ط ١ - المركز القومي للإصدارات القانونية - عابدين - مصر - ٢٠٠٨ - ص ٢٥٧ - ٢٥٨.
- 32 - المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل .
- 33 - المادة (٣٣) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل .
- 34 - المادة (٢ - ١ / ٣٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل .
- 35 - المادة (٤ / ٣٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل .
- 36 - محمد فهم درويش - السلطة التشريعية، ماهيتها، تكوينها، اختصاصاتها - المرجع السابق - ص ٢٥٦.
- 37 - د. محمد عبد الحميد ابو زيد - توازن السلطات ورقابتها دراسة مقارنة - المرجع السابق - ص ٥١ .
- 38 - البند (ثانيا) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- 39 - البند (حادي عشر / ١) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- 40 - البند (حادي عشر / ٢) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- 41 - البند (حادي عشر / ٣) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- 42 - قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ - منشور في الوقائع العراقية - العدد (٤١٤٧) - تاريخ : ٩ آذار ٢٠١٠ .
- 43 - محمد فهم درويش - السلطة التشريعية، ماهيتها، تكوينها، اختصاصاتها - المرجع السابق - ص ٢٦٤.
- 44 - قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ - المنشور في الوقائع العراقية - العدد (٢٥٩٤) - تاريخ : ٢٠ / ٦ / ١٩٧٧ - رقم الصفحة ١٨٧٤ - الجزء ١ . وقانون التعديل الاول لقانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ - المنشور في الوقائع العراقية - العدد (٤٠٤٧) - تاريخ : ٢٠٠٧ / ٨ / ٣٠ .

45 -البند (ثاني عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

46 -د. رافع خضر صالح شبر : (مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات) - بحث غير منشور ٢٠٠٩ - المرجع السابق - ص ٢ .

47 -نصت المادة (١٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، على : (أولا -يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ، ويكون ملزما في أنحاءه كافة ، وبدون استثناء . ثانيا -لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور . ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه) .

48 -برنامج الامم المتحدة الانمائي -تقرير تطوير العمل البرلماني العربي -المحور الثاني : الوظائف التشريعية للمجالس العربية -متاح على الموقع الاتي :

-<http://www.undp-pogarorg/>

49 -المادة (٣٠) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ .

50 -النقطة (١) من المادة (١٧) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ .

51 -المادة (١٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ .

52 - النقطة (١) من المادة (٣٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ .

53 -المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ .

54 -المادة (٣٣) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ .

55 -المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ .

56 -النقطة (٣) من المادة (١٣) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ .

57 -النقطة (١٣) من المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل لعام ٢٠٠٩ .

58 -المادة (٩٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

59 - المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥ .

المصادرأولاً- الكتب :

- ١-د. زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري ، المؤسسات الدستورية -دار بلال-بيروت -لبنان-٢٠٠١ .
- ٢-د. محمد عبد الحميد ابو زيد -توازن السلطات ورقابته دراسة مقارنة -جامعة القاهرة - ٢٠٠٣ .
- ٣- د. محمد كامل ليلة -القانون الدستوري -ج١-ط٢-دار النهضة العربية -القاهرة - ١٩٨٥ .
- ٤-محمد فهيم درويش-السلطة التشريعية، ماهيتها، تكوينها ، اختصاصاتها - ط١-المركز القومي للإصدارات القانونية -عابدين -مصر-٢٠٠٨ .
- ٥-د. محسن خليل - النظم السياسية والدستور اللبناني -دار النهضة العربية -بيروت - ١٩٧٥ .
- ٦-د. محمود سعد الدين شريف - أصول القانون الإداري - الجزء الأول - مطبعة المعارف-بغداد - ١٩٥٦ .
- ٧-د. منير محمود الوتري - بحوثي في كتاب - الجزء الأول -مطبعة الشعب - بغداد - ١٩٧٨ .
- ٨-المستشار سري محمود صيام -التشريع في العالم العربي ومواجهة تحديات العولمة -في كتاب : قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدول العربية-المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان -جامعة دي بول -٢٠٠٥ .
- ٩-عبد الباقي البكري ، و ، زهير البشير - المدخل لدراسة القانون -شركة العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة -والمكتبة القانونية -بغداد-١٩٨٩ .

١٠- عماد الجنابي ، محسن جبر البهادلي : دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الطبعة الأولى ، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي ، من دون مكان طبع ، ٢٠٠٨ .

ثانيا- الأبحاث :

١١- د. غازي فيصل مهدي : " نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان " ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ .

١٢- د. رافع خضر صالح شبر : مشروع دعم وتطوير القدرات التشريعية لمجالس المحافظات ، بحث غير منشور ٢٠٠٩ .

ثالثا- الرسائل الجامعية :

١٣- محمد عبد علي خضير الغزالي -التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة -رسالة ماجستير -كلية القانون -جامعة بابل-٢٠١٢ .

١٤- تغريد عبد القادر الدليمي -الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية ، دراسة مقارنة -رسالة ماجستير -كلية القانون -جامعة بغداد - ٢٠٠٣ .

رابعا- الدساتير والقوانين والنظم الداخلية :

١٥-دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥- منشور في الوقائع العراقية -العدد (٤٠١٢) - بتاريخ : ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥ - السنة السابعة والأربعون .

١٦-القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١- منشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: ٣٠١٥ - تاريخ: ١٩٥١/٠٩/٠٨ - رقم الصفحة: ٢٤٣ - مجموعة القوانين والانظمة - تاريخ: ١٩٥١ .

- ١٧- قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ - المنشور في الوقائع العراقية - العدد (٢٥٩٤) - تاريخ : ٢٠ / ٦ / ١٩٧٧ - رقم الصفحة ١٨٧٤ - الجزء ١ .
- ١٨- قانون التعديل الاول لقانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ - المنشور في الوقائع العراقية - العدد (٤٠٤٧) - تاريخ : ٣٠ / ٨ / ٢٠٠٧ .
- ١٩- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لعام ٢٠٠٥ - منشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: ٣٩٩٦ - تاريخ: ١٧/٠٣/٢٠٠٥ - عدد الصفحات: ٣ - رقم الصفحة: ١٢ - مجموعة القوانين والانظمة - تاريخ: ٢٠٠٥ .
- ٢٠- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل - منشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: ٤٠٧٠ - تاريخ: ٣١/٠٣/٢٠٠٨ - عدد الصفحات: ٢٤ - رقم الصفحة: ١ .
- ٢١- قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ منشور في الوقائع العراقية - العدد (٤١٤٧) - تاريخ : ٩ آذار ٢٠١٠ .
- ٢٢- قانون التعديل الثاني رقم () لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل - (قيد النشر) .
- ٢٣ - النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل .

خامسا - الاجتهاد :

- ٢٤- رأي المحكمة الاتحادية العليا ، العدد ١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨ بتاريخ ٢١ / ٤ / ٢٠٠٨ .
- ٢٥- مجلس شورى الدولة - قرار رقم (٧٦) لسنة ٢٠٠٩ - بشأن الحالة الرابعة من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات .

سادسا- الأترنت :

٢٦- برنامج الامم المتحدة الانمائي -تقرير تطوير العمل البرلماني العربي -المحور الثاني :
الوظائف التشريعية للمجالس العربية -متاح على الموقع الاتي :

-<http://www.undp-pogarorg/>

٢٧- مجلس محافظة بابل - النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل -متاح على الرابط الآتي :

-<http://www.babilcouncil.org>.

Abstract

This research is interested in the validity of the local legislation issued by the governorates which are not organized in regions, so as to indicate the constitutional and legal foundations, and its characteristics, stages, and the constraints face it, as well as dispute resolution mechanism on its constitutionality. The case study was the adoption of the rules of procedure of Babil's Bylaw, ratified on May 7, 2009.

Among the hypotheses are: that the law of the governorates not organized in provinces No. 21 for the year 2008, has introduced a new jurisdiction of the provincial council is the competence of the local legislation, which is an encroachment on the scope of administrative and financial powers granted by the Constitution, in item (ii) Article (122), which confirmed the adoption of the style of regional administrative decentralization, which refers to the sharing of the administrative function which is one of the duties of (the executive body), not sharing the political function.

The problem of the research, is that the Iraqi legislature did not distinguish between the concepts of local administration and local government, after it had not previously difference between the concepts of regional administrative decentralization and political decentralization, especially since each of these concepts has its own elements, each of which need special requirements to be applied on the land of the actual reality. This has led to a process for Problems resulting from the application of provincial law No. 21 of 2008 average.

In order to keep with the theme of the search, we have adopted the analytical approach and comparative approach, so we have employed the first approach in the analysis of the legal texts, while the second approach has been employed in a comparison between the general rules and the implications of the rules of procedure of Babil's PC as a model for our study .

Our research has been divided into five sections in addition to the introduction and conclusion, and as follows.

Section one- The constitutional and legal basis for the validity of the provincial council legislation and its features.

Section two- The stages of the local legislation process.

Section three- The restrictions of the local legislation.

Section four- Committees of the provincial council.

Section five- The disputes on the constitutionality of the local legislation.

Finally the most important results of our research:

The Law No.21 for the year 2008, states a new competence for the PCs, which is “the domestic legislation” in the governorates not organized in province, In order to organizing the administrative and financial affairs of the province... But the law has been devoid of organizing the legislative stages that precede the issuing phase, also the law didn't mention the role of the governor and the provincial council in the process of the enactment.

As for the most important recommendations and proposals:

I think that the Iraqi legislature has to organize an integrated process for domestic legislation; And that the PCs are committed to issue local legislations, regulations, instructions and orders, in accordance with the constitutional presumption, also not to violate the valid national laws, and not to encroach the administrative or financial issues, to the political ones.

We do know that the application of the regional administrative decentralization is related to the administrative functions of the state, so the nature of the decisions issued by the PCs, which are administrative decisions, require that the administrative Court or the (Conseil d'Etat) is competent to examine its legitimacy, not the Federal Supreme Court.

The Local legislation in the Iraqi law

BY

A.P.Dr. Alaa Abdul Hassan al-Anzy