

الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية

العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣-

*The supervisory jurisdiction of the council of province
on the actions of the judiciary -A critical analytic study
in the law 19 of 2013-*

Dr. Ali S. O. Al-Qeisi

د. علي سعد عمران القيسي^(١)

المستخلص

مما لا شك فيه ان المشرع يملك سلطة تقديرية في عملية تشريع القوانين، لكن ترد على عمل المشرع في هذا المجال قيود مهمة منه، أن لا يكون التشريع مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وأن يكون محققاً للمصلحة العامة. غير ان هذا غير متحقق في القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ الذي عدل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذي الرقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وذلك عندما أعطى لمجلس المحافظة اختصاص الرقابة على أعمال السلطة القضائية، فيكون بذلك القانون قد وقع في حالة عدم الدستورية لمخالفة القانون للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، اضافة إلى تناقضه مع نصوص القوانين الاخرى في العراق، وهو ما نأمل من المشرع تداركه وتعديله.

Abstract

There is no doubt that the legislature has discretion in the process of law-making, but to respond to the work of the legislature in this area important limitations of it, that the legislation not be contrary to the principle

١ - جامعة كربلاء / كلية القانون.

of separation of powers, and that the investigators in the public interest. However, this is verified in Law No. 19 of 2013 which amended the governorates not organized in a region No. 21 of 2008 Act, and that when he gave to the provincial council jurisdiction of control over the work of the judiciary, so that the law has occurred in the absence of constitutional violation of the law of the Iraqi Constitution for 2005, in addition to its incompatibility with the provisions of other laws in Iraq, which is what I hope will be remedied by the legislature and modify it.

مقدمة عامة

فكرة موضوع البحث:

حينما يتجه المشرع في أي دولة إلى تبني نظام دستوري أو قانوني معين، فإنه يحرص على إقامة توازن في هذا النظام المتبنى من خلال الاعتماد والتأكيد على المبادئ الأساسية التي تحكم هذا النظام، وبخلاف ذلك فإنه ينتج نظام مشوه غير سوي يشوبه عدم الدقة في التنظيم مما سيؤثر على النتائج القانونية التي ستولد عنه.

والمشرع العراقي اتجه في دستور ٢٠٠٥ إلى الجمع بين نظامي اللامركزية السياسية ونظام اللامركزية الإدارية، وبذلك يكون قد زواج بين نظامين مختلفين من حيث النطاق والأسس التي يقوم عليها كل منهما، وهو ما أثر بالتالي على المشرع الاعتيادي حينما نظم فكرة اللامركزية الإدارية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصادر في عام ٢٠٠٨، فبمقتضى هذا القانون، نجد بان المشرع قد حاول أن يوجد تنظيمًا تشريعيًا متلائمًا مع فكرة الدولة الاتحادية القائمة على اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، غير إن ذلك التنظيم قد شابته الكثير من العيوب ومواطن الضعف وعدم الدقة في هذا المجال، ولذلك فقد توالى التعديلات التي طرأت على هذا القانون، غير انها هي الاخرى جاءت بما جاء به القانون من تعارضات وتناقضات مع المبادئ القانونية الحاكمة في هذا المجال. وكان من مصاديق ذلك إعطاء مجلس المحافظة الاختصاص بالرقابة على أعمال السلطة القضائية في حدود المحافظة استناداً إلى نص البند "سادساً" من المادة السابعة المعدلة بموجب قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣.

نطاق البحث:

ان بحثنا هذا سوف لن يتناول جميع ما جاء في قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وانما يتعلق فقط بجزء من المادة السابعة البند "سادساً" منها، وبالأخص اختصاص المجلس في الرقابة على أنشطة دوائر الدولة بما فيها السلطة القضائية. وتحليل ذلك من النواحي الدستورية والقانونية.

إشكالية البحث:

تظهر اشكاليات البحث من نواحٍ متعددة، نوضحها بالآتي:

===== الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣-

١. حدد المشرع الدستوري المركز القانوني لمجلس المحافظة بأن يمارس عمله وفق اللامركزية الإدارية، غير ان النص الدستوري قد خالف هذا المركز القانوني وكذلك فعل المشرع الاعتيادي حينما منحه اختصاصات لاتتسجم ومركزه القانوني والتي منها الرقابة على السلطة القضائية بعد ان كانت مستثناة منها قبل التعديل الذي تم في عام ٢٠١٣.

٢. ان الاختصاص المذكور في أعلاه اضحى متعارضاً مع مبدأ علوية الدستور ولاسيما في جانبه الموضوعي، وبذلك سيهدر هذا المبدأ الدستوري.

٣. ان الاختصاص، محل البحث، الممنوح لمجلس المحافظة، يؤكد غياب المفهوم الصحيح لكل من نظامي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية عند المشرع العراقي.

منهجية البحث:

سنعتمد في بحثنا على المنهج التحليلي للنصوص الدستورية والقانونية التي وضعها المشرع العراقي، مع الأخذ بالمنهج الاستقرائي للتنظيم القانوني العراقي من خلال تتبع الجزئيات للوصول إلى حكم كلي وهو جوهر المنهج الاستقرائي.

تقسيم البحث:

سنقسم هذا البحث على مبحثين ووفق الآتي:

المبحث الأول: مفهوم الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة.

المبحث الثاني: نظرة تحليلية في رقابة مجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية.

ثم نردف ذلك بخاتمة نثبت فيها أهم النتائج المستخلصة من البحث والتوصيات التي نراها.

المبحث الأول: مفهوم الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة

لقد أناط قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل، بمجلس المحافظة مجموعة من الاختصاصات، التي يفترض أن تمارس وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(١) كما صرح الدستور بذلك في المادة (١٢٢/ثانياً) التي يجري نصها على أن (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة. بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. وينظم ذلك

٢- من الضروري الإشارة إلى وجود اختلاف جوهري بين نظامي اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية، فالأول يتعلق بتوزيع الاختصاصات الإدارية ما بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية وعلى ذلك فإن هذا التوزيع يتعلق باختصاصات واحدة من هيئات الدولة وهي التنفيذية وذلك في وظيفتها الإدارية فقط، وهو نظام معتمد في الدول الاتحادية والبيسطة في تركيبها الدستوري. أما الثاني فإنه يتعلق بتوزيع الاختصاصات السياسية لهيئات الدولة الثلاث (التشريعية، التنفيذية والقضائية) فيما بينها والوحدات الإقليمية للدولة وهو ماينتج عنه ازدواج السلطات السياسية الحاكمة في الدولة وهو نظام لايعتمد، بصورة عامة، الا في الدول الاتحادية. لمزيد من التفاصيل ينظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظم السياسية -الدول والحكومات-، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٣، ص ١٨٨-١٨٩، د. داود الباز: اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٤٨ ومابعدها. د. كريم كشاكش: التنظيم الإداري المحلي -المركزية واللامركزية- ط١، عمان، ١٩٩٧، ص ٥٥ ومابعدها.

Revue Al-Ulum Al-،G. Lescuyer: Les Perspectives Actuelles De La Deconcentralisation Territo Riale

P. 42-43، 1966، No.1، 8em Annee، Qanuniya Wal-Iqtisadiya

بقانون)، وهذه الاختصاصات التي نظمها المشرع لاتخرج عن كونها اختصاصات تشريعية^(٣) وإدارية "تنفيذية"^(٤) ورقابية. وبما ان الاختصاص الاخير هو الذي يدخل في ميدان بحثنا لذا سنوضحه دون سواء وذلك من حيث التعريف به في المطلب الاول، ثم سنعرج في المطلب الثاني على التنظيم القانوني له في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التعريف بالاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة

سنعتمد في هذا المطلب إلى بيان مفهوم مجلس المحافظة ومركزه الدستوري والقانوني، لاسيما بعد التعديل الاخير للقانون في عام ٢٠١٣، وذلك في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول: تعريف مجلس المحافظة

من متطلبات نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، أن تقام مجالس مستقلة تعمل على إشباع الحاجات المحلية مع خضوعها في عملها إلى رقابة السلطة الإدارية المركزية^(٥)، ولذلك فان هذه المجالس المحلية تعد جسداً متكاملأً في الدول المعاصرة وتشكل كياناً ذاتياً له مضمون واقعي ومفهوم قانوني له خصائص ومقومات ووظائف وصلاحيات^(٦)، لذا فقد عرفها بعض الفقهاء بأنها تنظيمات إدارية تمارس اختصاصاتها على أساس إقليمي محلي يتخصص هذا التنظيم في شؤون إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم^(٧)، أو هي هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، يعهد إليها إدارة المصالح المحلية، وذلك بأن يترك لها أمر الوفاء بالحاجات العامة المحلية، أي القاصرة من حيث الإفادة منها على أفراد إقليم معين من بين أقاليم الدولة^(٨)، ولعل هذه بعض الاتجاهات الفقهية في تعريف المجلس المحلي الذي يعد مجلس المحافظة من مصاديقه في العراق.

أما بالنسبة للمشرع العراقي فقد ذهب الى تعريف مجلس المحافظة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل بانه (أولاً: مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة

٣- وذلك وفقاً لنص المادة الثانية من القانون أعلاه والتي تقضي بان (أولاً: مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية....)، والمادة السابعة من القانون ذاته التي بينت بان من مختصات المجلس المذكور هو (ثالثاً: اصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات...).

٤- وهذا الاختصاص نظمها المشرع في المادة السابعة في البنود (أولاً، رابعاً. خامساً، سابعاً، ثامناً/٥، تاسعاً، عاشراً، احد عشر، ثاني عشر- سابع عشر). وهي تشتمل على صلاحيات إدارية بما فيها ممارسة اختصاصات ضبط إداري. على إن هذه الاختصاصات ليست حصرية للمجلس، فقد قضى البند (سابع عشر) من المادة السابعة بان للمجلس (ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة).

٥- ينظر في ذلك: P. 44-46. G. Lescuyer, OP. Cit.

٦- ينظر في ذلك إلياس إنطوان إلياس وأدوار إلياس: القاموس العصري (عربي ، إنكليزي) ، الطبعة التاسعة ، المطبعة العصرية ، القاهرة، ١٩٥٤، ص٦٩٣.

٧- نواف كنعان: القانون الإداري الأردني ، الكتاب الأول ، الطبعة الثالثة ، عمان ، ١٩٩٦ ، ص١٣٨.

٨- عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري ، بغداد ، ١٩٩٣، ص١٢٣ ، ١٢٦.

===== الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣-
وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.^(٩)
ويتضح من النص أعلاه ان المشرع قد أورد تعريفاً لمجلس المحافظة، غير إن هذا التعريف ترد عليه بالملاحظتين الآتيتين:

١. لقد منح المشرع لمجلس المحافظة سلطة التشريع وهو ما يتعارض وأحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ولا سيما نص المادة (١٢٢/ثانياً) التي تقضي بأن (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون) وبذلك فان النص الدستوري لم ينص على منح مجلس المحافظة سلطات تشريعية ذلك لأنها تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وليس اللامركزية السياسية، وعليه فان المشرع قد جاء ببدعة تشريعية في هذا المجال^(١٠). وان كنا نتفق مع الرأي المتقدم، غير ان سلطة التشريع هذه، بحسب وجهة نظرنا، لا تتعدى الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية التنظيمية فقط دون أن تمتد لإصدار القوانين، وهو ما يتطلبه إدارة الشؤون وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(١١)، كما ان الاختصاص بتشريع القوانين راجع الى السلطة التشريعية الاتحادية ممثلة بمجلس النواب استناداً الى نص المادة (٦١) من الدستور التي بينت بان من مختصات المجلس (أولاً - تشريع القوانين الاتحادية). هذا من جهة ومن جهة ثانية فان نص المادة الثانية من القانون المذكور قد ألزم مجلس المحافظة بان لا يصدر أي تشريع محلي يتعارض مع القانون الاتحادي في المسائل التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذا يعني ان التشريع المحلي الصادر وفقاً لمبادئ اللامركزية الإدارية يبقى في مرتبة أدنى من القانون الاتحادي^(١٢). وكنا نأمل لو ان المشرع قد اسقط عبارة "التشريع المحلي" لإثارته اللبس

٩- وذلك بحسب نص المادة الثانية من القانون أعلاه. وكانت هذه المادة تنص قبل تعديلها في عام ٢٠١٣ على الآتي (أولاً: مجلس المحافظة: أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

١٠- ينظر في ذلك د. غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان ، بغداد ٢٠٠٨، ص ١٤٦.

١١- د. محمود محمد حافظ: القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، بلا سنة طبع، ص ٦.

١٢- وفي ذلك تقول المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الصادر بالعدد ٦٧/اتحادية/٢٠١٣ وبتاريخ ٢٠١٤/٨/١٩ (... وحيث ان لمجالس المحافظات حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية... وحيث إن مجلس محافظة ميسان أصدر قراره المرقم (٧٦) في (١٧/١٠/٢٠١٢) بتخصيص مبلغ قدره خمسة وعشرون مليون دينار سنوياً للنادي الرياضي من واردات منفذ الشيب الحدودي وحيث ان المادة (سادساً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ قد قضت على تخصيص الإيرادات المتحققة فعلاً من المنافذ الحدودية (البرية والبحرية والجوية) بما فيها الإيرادات السيادية خلال سنة (٢٠١١) إلى موازنة المحافظات الحدودية كلاً حسب الإيرادات المتحققة فعلاً في المنافذ الحدودية التابعة لكل محافظة. لذا يكون القرار الصادر من مجلس محافظة ميسان بالعدد (٧٦) لسنة ٢٠١٢ مخالفاً للقانون الاتحادي (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢) ومخالفاً للفقرة (ثالثاً) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والتي جعلت رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية... لذا وللأسباب المتقدمة يكون القرار الصادر من مجلس محافظة ميسان... مخالفاً لقانون الموازنة الاتحادية... والمادة (١١٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق مما يقتضي التصدي له وإلغائه....). "القرار غير منشور".

والغموض والابقاء على سلطة المجلس في اصدار الانظمة والتعليمات الواردة في المادة (٧/ثالثاً) من القانون.

٢. بما أن مجلس المحافظة يتكون لغرض إشباع الحاجات المحلية التي هي علة وجوده، فانه بذلك يعد مجلساً خديماً^(١٣)، غير ان النص المتقدم الوارد في قانون المحافظات قد أغفل ذكر ذلك عند تعريفه لمجلس المحافظة، بل ولم يذكر ذلك في القانون عند صدوره في عام ٢٠٠٨ الا بعد التعديل الثاني الذي تم في عام ٢٠١٣ ولمرة واحدة وبعبارة واحدة فقط، وذلك بمقتضى نص المادة (٧/أحد عشر) بصدد بيان اختصاصات المجلس، التي جاء فيها (تخصيص ملكية الاراضي العائدة للوزارات... لغرض اقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة...).

الفرع الثاني: المركز الدستوري والقانوني لمجلس المحافظة

مما لاشك فيه ان تبني نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية "الإدارة المحلية" يتأثر بمختلف الاعتبارات السياسية والاجتماعية والفلسفية التي تعتنقها الدولة، كما ان الاعتبارات الجغرافية والتكنولوجية تلعب دوراً هاماً في هذا الميدان^(١٤). ورغم ذلك تبقى المجالس المحلية جزءاً من أجهزة الدولة "التنفيذية" ولايسوغ بحال من الأحوال تغيير وضعها القانوني هذا. وهنا يأتي دور المشرع ليتولى وضع الضوابط القانونية التي تتكفل بيان الأسس العامة وتفاصيل اختصاصات المجالس المحلية^(١٥) وبالتالي بيان مركزها القانوني.

والسؤال الذي يطرح هنا عن المركز القانوني لمجلس المحافظة في العراق؟

في معرض الإجابة عن السؤال المتقدم لا بد لنا من بيان الامور الآتية:

أولاً - لقد أوضح الدستور في المادة (١٢٢/ثانياً) بأن (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية...). وبذلك يتضح ان الدستور قد أعتنق نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، غير إن الدستور قد خرج سريعاً عن تبني هذا النظام، وكما هو مطبق في دول العالم، حينما نص في المادة ذاتها البند (خامساً) على أن (لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة وإشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة...). وبهذا يكون الدستور قد أزال أحد الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية والمتمثل بضرورة خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة الإدارية المركزية ليقيم بذلك نظاماً مشوهاً لايصح وصفه باللامركزية الادارية^(١٦).

١٣- بهذا المعنى ينظر د. محمد عبد الله العربي: نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، س٢٩، ع٢٤، جامعة القاهرة، ١٩٥٩، ص ٣٧٣.
١٤- للتفاصيل ينظر د. مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٢، ع٤٣ ومابعدها.
١٥- د. سليمان محمد الطماوي: أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، س١٢، ع٢٤، جامعة عين شمس - كلية الحقوق، ١٩٧٠، ص ٥٨٣، ٥٨٤. د. شاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، جامعة بغداد، ١٩٧٩. ١٩٨٠، ص ١٢٣.
١٦- د. غازي فيصل مهدي: نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة التشريع والقضاء، ع١٤، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٤.

===== الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣-

ليبقى بذلك مجلس المحافظة خاضعاً لرقابة السلطة التشريعية الاتحادية ممثلةً بمجلس النواب ((١٧)) دون خضوعه لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية. ولعل هذا مايتعارض والاصول التنظيمية السليمة للامركزية الإدارية التي تقضي بان تكون الحكومة في نهاية الأمر مسؤولة أمام البرلمان عن جميع أنواع الخدمات العامة التي تقدم إلى المواطنين، سواء كانت هذه الخدمات مركزية أم محلية، وهذا مايتطلب إعمال الرقابة من الحكومة على أعمال المجالس المحلية ((١٨)). ذلك ان استقلال هذه المجالس المحلية لايعد استقلالاً سياسياً وانما هو فقط استقلال ذاتي في اشباع الحاجات المحلية ((١٩))، بحيث يكون للمجالس حق البت في جانب من الاختصاصات ذات الصبغة الإدارية المحددة في القانون واصدار القرارات المناسبة بشأنها لإشباع الحاجات المحلية ((٢٠))، مع خضوعها في ذلك إلى رقابة السلطة الإدارية المركزية بوصف الأخيرة القائمة على تنفيذ السياسة العامة للدولة لكي يضمن عدم تعارض السياسات المحلية مع السياسة العامة للدولة ((٢١)).

ثانياً - جاء في المادة (١٢٣) من الدستور النص الآتي (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون). وهذا النص محل انتقاد من عدة جهات: فمن الجهة الأولى تفويض الاختصاص ((٢٢)) في ميدان القانون العام يكون من جهة إدارية عليا إلى جهة إدارية دنيا دون العكس، فيقوم الرئيس الإداري بتفويض أحد رؤوسه أو تقوم هيئة أو مجلس ما بتفويض رئيسها جزءاً من الاختصاصات المنظمة في القانون بناءً على قناعة واختيار، أما تفويض الاختصاص بناءً على اتفاق جهتين إداريتين فهو غير مستساغ في العمل الإداري. ومن جهة ثانية تفويض الاختصاص لا يكون الا جزئياً أما التفويض الكلي فهو غير وارد لأنه يعد تنازلاً عن ممارسة الاختصاصات، وإن حدث التفويض الكلي من جانب مجلس المحافظة للحكومة الاتحادية، فما هي الحاجة إلى وجوده بعد ذلك؟ فلن يكون أمامه سوى أن يحل نفسه لأنه سيكون بدون اختصاص^(٢٣). ومن جهة ثالثة نجد ان النص الدستوري المتقدم يشوبه التعارض مع نص المادة (١١٠) من الدستور التي حددت وعلى سبيل الحصر اختصاصات السلطات الاتحادية فكيف يسوغ للأخيرة أن تفوض هذه

١٧- وذلك بحسب نص المادة الثانية من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم البند (ثالثاً) الذي يقضي بان (تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب). فضلاً عن خضوع مجلس المحافظة لرقابة ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور بحسب المادة (٤٧) من القانون ذاته وخضوعه أيضاً للرقابة القضائية.

١٨- د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص ٥٨٤. من الضروري الإشارة بان الوزير لايسأل عن أعمال الهيئات الإدارية المستقلة كرئيس إداري لها بل يسأل سياسياً عن استعمال أو عدم استعمال سلطة الاشراف والرقابة إزاءها. د. كريم كشاكش: المصدر السابق، ص ٤٢.

١٩- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي واخران: مصدر سبق ذكره، ص ١٢٧.

٢٠- د. شاب توما منصور: المصدر السابق، ص ٨٧ - ٨٨.

٢١- د. مصطفى محمد موسى: المصدر السابق، ص ٨٢.

٢٢- حول تفويض الاختصاص ينظر: د. صبري محمد السنوسي: ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه، مجلة الحقوق، السنة ٣١، العدد ٤، جامعة الكويت، ٢٠٠٧، ص ٩٩ ومابعدها. مروان محمد محروس: تفويض الاختصاص التشريعي -دراسة دستورية مقارنة-، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد -كلية القانون، ٢٠٠٠، ص ٣٣ ومابعدها.

٢٣- لقد ورد النص على جواز قيام مجلس المحافظة بحل نفسه في المادة (٢٠/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وهو مايسمى بالحل الذاتي.

الاختصاصات الاتحادية الحصرية الى جهات محلية خاضعة لنظام اللامركزية الادارية^(٢٤). ان هذا النص جاء متعارضاً في مضمونه مع النصوص الدستورية الاخرى وكذلك مع المبادئ القانونية العامة التي تنظم اللامركزية الإدارية وقواعد تفويض الاختصاص في القانون العام.

ثالثاً - لقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد تعديله بموجب القانون (١٩) في عام ٢٠١٣، مجلس المحافظة الشخصية المعنوية، فورد في المادة الثانية منه الآتي (ثانياً: تتمتع المجالس^(٢٥) بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله). ثم أورد المشرع في نص المادة (٢٢) بان (لكل وحدة ادارية^(٢٦) شخصية معنوية، واستقلال مالي وإداري...). ولنا على النصين المتقدمين الملاحظات الآتية:

١. ان الاضافة الجديدة التي جاء بها قانون التعديل الثاني في عام ٢٠١٣ بإضفائه الشخصية المعنوية على مجلس المحافظة، لمي محل نظر وتأمل، ذلك لأن المقرر في ميدان اللامركزية الإدارية الاقليمية أن الشخصية المعنوية لا تمنح الا إلى الوحدات الإدارية وكما نص عليها المشرع في المادة (٢٢) في أعلاه، أما المجالس المحلية -أياً كانت تسميتها- فلا تمنح هذه الشخصية القانونية، ويترتب على ذلك إن حل هذه المجالس - في حال منح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية دون المجالس التي تمثلها- سوف لن يؤثر على حياة واستمرارية الوحدات الإدارية، والحكم ذاته في حال انتهاء العضوية في هذه المجالس لأي سبب كان^(٢٧). أما اتجاه مشرعنا فهو يؤدي الى نتائج معاكسة تماماً لما هو مستقر عليه من مبادئ اللامركزية الادارية الاقليمية.

٢. بعد أن أسبغ المشرع الصفة القانونية على المحافظة ومجلسها كما هو موضح في أعلاه، عاد وقرر منحهما الاستقلال المالي، والإداري بالنسبة للوحدة الادارية، وهذان النصان لانؤيد المشرع بخصوصها ونعدهما تريد في الأحكام ليس الا، ذلك لأن من النتائج القانونية التي تترتب على منح الشخصية المعنوية هو الاستقلال المالي والإداري لأنها ستصبح أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات^(٢٨).

وفي ضوء ماتقدم يتضح لنا ان المشرع قد أقام نظاماً خاصاً للامركزية الإدارية غير متفق مع الأصول العامة في هذا المجال، فكان مجلس المحافظة بذلك في مركز متناقض مع مبادئ اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، وان كان الدستور قد المح إلى إنه سيمارس عمله وفق مبادئ اللامركزية الإدارية.

٢٤- ينظر في ذلك د. غازي فيصل مهدي: نظاما الفيدرالية واللامركزية، المصدر السابق، ص ٤٣-٥٢.
٢٥- يقصد بالمجالس: مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية، وذلك بدلالة المادة الاولى من القانون أعلاه البنود (ثالثاً، رابعاً، خامساً).

٢٦- يقصد بالوحدة الإدارية: المحافظة- القضاء- الناحية. بحسب نص البند (سادساً) من المادة الاولى من القانون أعلاه.
٢٧- د. بكر القباني: القانون الإداري في الخليج العربي، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة -كلية الحقوق، س٤٦، ع٤-٣، ١٩٧٦، ص ٢٢١-٢٢٣، ٢٢٦. د. عثمان خليل عثمان: التنظيم الإداري في الدول العربية، القاهرة، منشورات معهد الدراسات العربية، ١٩٥٧، ص ٢٤٢.

٢٨- ينظر في عرض هذه النتائج د. شاب توما منصور: المصدر السابق، ص ٧٤-٧٦، ٩٠.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة

يقصد بالرقابة في فقه القانون العام مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة بقصد ضمان احترام القانون من جانب المنظمات الخاصة، أو حماية الصالح العام في هذا المجال دون أن يكون لها الحق في الامتناع عن ذلك^(٢٩).

فإذا كانا أمام حقيقة قانونية مسلم بها والمتتمثلة بتأثر التنظيم الإداري في أي دولة بنظام الحكم الذي تبنته نصوص الدستور^(٣٠) فإن تنظيم اللامركزية الإدارية الإقليمية سوف لن يغيب عنه عامل التأثير هذا، لاسيما وأن الطبقة السياسية الحاكمة ستظهر إرادتها في التنظيم الإداري بالأدوات القانونية المتاحة لها من دستور وتشريعات اعتيادية^(٣١). وبإلقاء نظرة على نصوص الدستور العراقي نلاحظ بأنه لم يمنح مجلس المحافظة سلطة الرقابة بصورة صريحة، ولكن من الممكن أن نفهم هذا الاختصاص ضمناً لمجلس المحافظة وذلك من خلال نص المادة (١٢٢) سابق الذكر الذي منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والذي يجب أن ينظم بقانون، وبالفعل صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وعد مجلس المحافظة السلطة الرقابية في المحافظة بمقتضى نص المادة الثانية منه، وكذلك نصت المادة السابعة، البند "سادساً"، منها على اختصاص مجلس المحافظة بالرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها.

ومما هو جدير بالذكر إن نطاق الاختصاص الرقابي هذا لا يمكن أن يمتد إلى المرافق والأنشطة المحلية جميعها ضمن الحدود الإدارية في المحافظة، وإلا كان ذلك اعترافاً من المشرع بالاستقلال الكامل للوحدة الإدارية، بل لابد من التحديد التشريعي للمرافق والمصالح التي تختص السلطات المحلية بإدارتها ومراقبتها^(٣٢).

وعلى ذلك سنبحث في رقابة مجلس المحافظة على الهيئات الإدارية المحلية وعلى الهيئات القضائية. في فرعين مستقلين.

الفرع الأول: الرقابة على الهيئات الإدارية المحلية

كما أشرنا سلفاً، ان المادة السابعة في بندها "سادساً" قضت باختصاص مجلس المحافظة بالرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها.

ولكي يتسنى للمجالس المحلية من ممارسة دورها الرقابي على أتم وجه تعتمد إلى تقسيم أعضائها إلى لجان تخصصية دائمة تراعي في تشكيلها تخصص أعضاؤها للاستفادة من مزايا التخصص وتقسيم العمل الذي يوفره نظام اللجان، إضافة إلى تشكيل لجان مؤقتة أو الاستعانة بذوي الكفاءات والكوادر الفنية

٢٩- د. بكر القباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة - كلية الحقوق، ص ٥٢، ١٩٨٢، ص ٤٩.

٣٠- د. عثمان خليل عثمان: المصدر السابق، ص ٣٣.

٣١- د. مصطفى محمد موسى: مصدر سبق ذكره، ص ٤٧.

٣٢- ينظر بهذا المعنى د. محمد عبد الله العربي: مصدر سابق، ص ٣٧٧ وما بعدها.

المتخصصة عندما يتطلب العمل الرقابي ذلك^(٣٣). ومجلس المحافظة في رقابته للهيئات الإدارية المحلية فان رقابته هذه أما أن تتحقق على الرؤساء الإداريين أو تمتد إلى للمجالس المحلية الأخرى، وكالاتي:

أولاً: رقابة مجلس المحافظة على الرؤساء الإداريين: نقصد بالرؤساء الإداريين في مورد بحثنا هذا كل من المحافظ وأصحاب المناصب العليا الوارد ذكرهم في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. فبالنسبة للمحافظ نجد بان القانون عرف المحافظ في المادة (٢٤) بان (يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة...) وقد خول القانون المحافظ صلاحية الوزير المختص في اتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة^(٣٤)، وقد عدد القانون في المادة (٣١) منه صلاحيات المحافظ بصفته المتقدمة والتي بمطالعتها يتضح ان من هذه الصلاحيات ما يدخل في الجانب الأعمال الإدارية والضبطية والرقابية أيضاً. ومن خلال هذه الصلاحيات التي يتمتع بممارستها المحافظ ستنصب رقابة مجلس المحافظة على أعمال المحافظ، فأوضحت المادة (٧/ثامناً) بان مجلس المحافظة له (١- استجواب المحافظ... بناءً على طلب ثلث اعضاءه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس...) على إن الطلب المقدم بإقالة المحافظ أو إذا توصل المجلس، على أثر استجوابه، بتقديم التوصية بإقالته فان مثل هكذا طلب لا بد وأن يستند على أحد الأسباب التي حصرها القانون بالآتي:

أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب- التسبب في هدر المال العام.

ج- فقدان احد شروط العضوية.

هـ - الاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية^(٣٥).

أما بالنسبة لأصحاب المناصب العليا فقد اتجه قانون المحافظات في البداية إلى تعريف المناصب العليا بانها "المدرء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة ولا تشمل -أي المناصب العليا- رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش"، وذلك وفقاً لنص المادة الأولى من القانون، وما أن جاء التعديل الثاني لقانون المحافظات في عام ٢٠١٣ حتى تغير تعريف المناصب العليا، فقد قضت المادة ذاتها البند (ثامناً) بانه يقصد بالمناصب العليا (المديرون العامون ومديرو الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة)، ويتضح من النصين ان المشرع قد عمد إلى إلغاء الاستثناء الذي سبق وان أورده ابتداءً، والنتيجة التي تترتب على هذا الاتجاه التشريعي -غير الدقيق- ان الفئات المستثناة سابقاً ستكون داخلية ضمن وصف المناصب العليا وبالتالي ستمتد رقابة المجلس فضلاً عن ترشيحهم لمناصبهم من المجلس

٣٣- د. محمد محمد بدران: الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٤٧٣.

٣٤- وذلك بحسب البند (ثامناً) من المادة (٣١) بعد تعديلها بموجب قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لعام ٢٠١٣. ولم يكن هذا النص موجود في أصل القانون.

٣٥- لقد نصت المادة أعلاه ذاتها والبند نفسه في الفقرة (٢) على أن (لمجلس النواب اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الاسباب المذكورة اعلاه). وهذا يعني ان المحافظ سيكون في حالة ازدواج في مسؤوليته، تارةً أمام مجلس المحافظة وتارةً أخرى أمام مجلس النواب.

الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣- ذاته وليس من الجهات التي يفترض أن ينتمون إليها وظيفياً^(٣٦). وقد أشار القانون بأن من مختصات مجلس المحافظة إعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة وذلك بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب بناءً على طلب خمس عدد أعضائه أو بناءً على اقتراح من المحافظ^(٣٧)، ويكون الاعفاء هذا مستنداً على أحد الأسباب الواردة في أعلاه والتي اشرنا إليها فيما يتعلق بالمحافظ^(٣٨).

ثانياً: رقابة مجلس المحافظة على المجالس المحلية: يقصد بالمجالس المحلية مجالس الاقضية والنواحي بحسب نص المادة الاولى البند "رابعاً" من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وبما ان القانون، وكما اشرنا سلفاً، عد مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، فإن المشرع بذلك يكون قد منح مجلس المحافظة سلطة الرقابة والأشراف على المجالس المحلية في القضاء والناحية، وتتجلى صورة هذه الرقابة بإنشطة المشرع بمجلس المحافظة اقوى أداة قانونية في مواجهة المجالس المحلية، وهو سلاح الحل وبذلك يكون قد ضمن لمجلس المحافظة رقابة فاعلة على جميع المجالس المحلية ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة. والقاعدة المقررة في الدول الديمقراطية تتمثل بجواز حل المجالس المحلية على النحو المقرر بالنسبة إلى المجالس النيابية^(٣٩)، وعلى ذلك نص القانون على إن (لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من القائممقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية)^(٤٠)، على إن هذا الحل لا يتم ما لم تتحقق أحد الأسباب التي تعد مخالفات قانونية تستوجب الحل وهي:

١. الإخلال الجسيم بالإعمال والمهام الموكلة إليه.

٢. مخالفة الدستور والقوانين.

٣. فقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية^(٤١).

٣٦- بينت المادة (٧/تاسعاً) بأن من اختصاصات مجلس المحافظة (١- الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، بعد أن يتم ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل المحافظ خلال مدة شهر من تاريخ ترشيحهم).
٣٧- وذلك بحسب المادة (٧/تاسعاً) ويلاحظ ان هذه المادة قد جعلت من اصحاب المناصب العليا في حالة ازدواج في المسؤولية أيضاً وذلك حينما بينت بأن الطريق الثاني لإعفائهم يتمثل بإقالتهم من الوزير المختص بناءً على اقتراح المحافظ.
٣٨- ولابد لنا من الإشارة الى ان كل أمر إعفاء بالنسبة للمحافظ أو أصحاب المناصب العليا يجب أن يكون مسبوقاً بجلسة استجواب بالنسبة لأي منهم. وهو مايفهم من نص المادة (٥١) من قانون المحافظات التي نصت على أن (كل أمر فيه اعفاء أو إقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب للشخص المعني).

٣٩- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩١، ص ٣٢٠-٣٢١.

٤٠- وفقاً لنص المادة (٢٠/ثالثاً) من القانون أعلاه.

٤١- أورد المشرع هذه الأسباب في المادة (٢٠/أولاً) من القانون ذاته. على إن النص وان منح لمجلس المحافظة حق حل المجالس المحلية فإنه أجاز كذلك لهذه المجالس وبضمنها مجلس المحافظة أن تحل نفسها ذاتياً، فوراً في المادة والبند ذاهما بأن (يحل المجلس والمجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب ثلث الاعضاء في الحالات الآتية...). وعلى مايلو فان المشرع في مسألة حل المجالس - مجلس المحافظة والمجالس المحلية الاخرى - المنتخبة قد تأثر إلى حد بعيد بما هو مقرر في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، الذي جعل من حل مجلس النواب حلاً ذاتياً رغم تبني الدستور في المادة الاولى منه النظام البرلماني القائم على مبدأ توازن السلطتين التشريعية والتنفيذية. ينظر في تفاصيل ذلك: علي سعد عمران: حدود حل البرلمان -دراسة مقارنة-، اطروحة دكتوراه، جامعة بابل -كلية القانون، ٢٠١٤، ص ٥٩ ومابعدها.

الفرع الثاني: الرقابة على الهيئات القضائية المحلية

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على أساس إسناد وظائف الدولة الثلاث إلى ثلاث هيئات متميزة عن بعضها، بحيث لا تتركز ممارسة السلطة في جهة واحدة بل توزع على هيئات متعددة ومستقلة عن بعضها داخل الدولة وهي (التشريعية، التنفيذية والقضائية) فيكون لكل منها القيام بوظيفتها باستقلال عن الأخريات مع قدرة كل منها وقف الأخرى إذا تجاوزت الحدود المرسومة لها، وهذا الاستقلال بين السلطات الثلاث يعني الاستقلال العضوي والاستقلال الوظيفي في ممارسة الوظائف المعهودة لكل منها^(٤٢). ومن النتائج المنطقية للمبدأ المذكور أن تمارس السلطة القضائية مهامها بتطبيق القانون على المنازعات المعروضة أمامها دون تدخل من لدن السلطتين الأخرين^(٤٣). بغض النظر عن كون الهيئة القضائية مركزية أم محلية فالقضاء المحلي يتمتع بمبدأ استقلال القضاء مستنداً في ذلك على الأساس الدستوري لهذا المبدأ^(٤٤).

وتختلف الدول في تنظيم قضائها وترتيب محاكمها بما يتفق مع حاجاتها وظروف كل منها الخاصة، فلنلاحظ فيها درجات متعددة من محاكم أول درجة إلى استئنافية وتمييزية، كما قد تتعدد في البلد الواحد جهات القضاء مابين قضاء اعتيادي وإداري، فضلاً عن الهيئات القضائية التي تنظر بتنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية القائمة^(٤٥). يضاف إلى ذلك وجود القضاء الدستوري. والسلطة القضائية الاتحادية في العراق تتكون من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية. وجهاز الادعاء العام، وهيئة الأشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى، التي تنظم وفقاً للقانون^(٤٦). والهيئات القضائية المحلية في المحافظات تتكون عادةً من محاكم الاستئناف الاتحادية، وكل محافظة تضم محكمة استئناف اتحادية^(٤٧)، التي تتشكل من الهيئات والمحاكم الآتية (الهيئة التمييزية، الهيئات الاستئنافية، محاكم البداءة، محاكم الأحوال الشخصية، محاكم المواد الشخصية، محكمة العمل، محاكم الجنايات، محكمة الاحداث، محاكم الجنح، محكمة تنظيم التجارة ومحاكم التحقيق)^(٤٨)، ويلحق بمركز كل محكمة استئناف مجموعة أقسام هي (قسم الشؤون الإدارية، قسم الحسابات، مكتب رئيس الاستئناف)^(٤٩). كما إنه يوجد مدع عام في كل منطقة فيها محكمة استئناف^(٥٠).

٤٢- د. محمد كاظم المشهدي: النظم السياسية، بغداد، المكتبة القانونية، ٢٠٠٨، ص ١١٦-١١٧.

٤٣- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مصدر سابق، ص ٣٩٧.

٤٤- د. عبد الوهاب العبدول: مساهمات المحاكم العليا في تعزيز مبدأ استقلال القضاء- نموذج المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات العربية المتحدة-، بحث مقدم إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية المقام في الدار البيضاء/المغرب بتاريخ ١٧-١٨/٩/٢٠١١، ص ٧، ٩.

٤٥- ينظر في ذلك د. عثمان خليل، د. سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري، ط ٢، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٥٠.

٤٦- ٢٧٨-٢٧٩.

٤٧- وذلك وفقاً لنص المادة (٨٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٤٨- باستثناء بغداد التي تضم محكمتي استئناف.

٤٩- تنظر المادتان (٦-٥) من تعليمات تشكيلات السلطة القضائية الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٤.

٥٠- تنظر المادة (٧) من التعليمات ذاتها.

٥٠- وذلك بحسب نص المادة (٢٥/أولاً-ج-٣) من قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩.

===== الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣-
فضلاً عن وجود محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين التي قسم المشرع وجودها على أربع
مناطق في العراق، بحيث يشمل اختصاص كل منطقة منها أكثر من ثلاث محافظات، طبعاً باستثناء إقليم
كردستان^(٥١).

وبالتعارض مع المبادئ الدستورية المسلم بها اتجه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الى منح مجلس
المحافظة اختصاصاً بالرقابة على أعمال السلطة القضائية، وذلك حينما نص في المادة (٧/سادساً) على
أن من مختصات المجلس (الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن اداء عملها).
واصبح نص المادة بالشكل المتقدم بعد أن عدل في عام ٢٠١٣ بموجب قانون التعديل الثاني، وقد كان
النص قبل تعديله يجري وفق الآتي (الرقابة على جميع أنشطه الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء
المحاكم....)، وهذا يعني ان المشرع قد الغى هذا الاستثناء وبذلك أصبح لمجلس المحافظة سلطة الرقابة على
أعمال المحاكم بوصفها جزء من السلطة القضائية.

والسؤال الذي يطرح هنا هو ما المقصود بأنشطة القضاء التي سيراقيها مجلس المحافظة؟ وماهي وسائل
هذه الرقابة؟.

المقصود بأنشطة القضاء الأعمال التي تمارسها الهيئة القضائية المحلية والمتمثلة بتلك الأعمال التي
تصدر عن القضاء سواء أكانت بصورة أحكام قضائية أم أعمال ولائية، أم أعمال تحضيرية، أم تصرفات
اتخذت من القضاة بسبب مباشرة وظائفهم، وكذلك ما يصدر عن الادعاء العام فيما يتعلق: بالالتزام،
التحقيق، القبض والحبس الاحتياطي، وكذلك أعمال رجال الضبط القضائي^(٥٢).

أما بخصوص وسائل رقابة مجلس المحافظة، نجد بان فقه القانون العام يشير بان الوسائل العامة التي يتم
اللجوء إليها لرقابة أعمال الهيئات ذات التنظيم الخاص لاتخرج عن الآتي:

١. الرقابة على الأعضاء، وتتمثل بالقدرة على التعيين والعزل والنقل واصدار التعليمات والتوجيهات.
٢. الرقابة على الأعمال، وتظهر بالتفتيش على هذه الاعمال والمكنة القانونية في التصديق عليها
والغائها أو الحلول محل هذه الهيئة واصدار القرار المناسب^(٥٣).

وبالتأكيد فان مجلس المحافظة سيمتنع عليه ذلك جزءاً باليقين لاختلاف طبيعة هذا المجلس والوسائل
المتاحة قانوناً أمامه عن طبيعة الجهة -الهيئات القضائية المحلية- المراد إعمال الرقابة عليها. وهو
ماسنلاحظ تفصيلاته في المبحث الثاني.

٥١- ينظر في تفاصيل ذلك د. علي سعد عمران: القضاء الإداري، بابل، منشورات مكتبة أبو الطيب المتنبي، ٢٠١٤، ص
١٣٣-١٣٥.

٥٢- د. علي سعد عمران: المصدر نفسه، ص ٢٨٢.

٥٣- للتفاصيل حول هذه الوسائل ينظر د. بكر القباني: الوصاية الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ٦١ ومابعدها. G.
P 58 – 60.,Lescuyer: OP. Cit

المبحث الثاني: نظرة تحليلية في رقابة مجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية

تتحقق للمشرع سلطة تقديرية عندما يمارس وظيفته في سن القوانين، وهي سلطة تتمثل بجرئته في التقدير والاختيار بين مجموعة مبادئ يجب أن تكون متفقة جميعها مع نصوص الدستور ومضمونه، غير أن هذه السلطة في الوقت ذاته ليست مطلقة بل هي قانونية تستهدف الوصول إلى النص الملائم والأكثر تحقيقاً للمصلحة العامة، فإن لم يحقق المشرع الملاءمة المشار إليها عند استخدامه سلطته التقديرية، عند ذلك يمكن القول أن المشرع لم يمارس وظيفته التشريعية بما يتفق والدستور^(٥٤)، فإذا تعرض المشرع لاستقلال القضاء بتشريع يتضمن إشرافاً على القضاء بما يؤدي إلى الانتقاص من استقلاله، كان هذا التشريع باطلاً لمخالفته للمبادئ الدستورية^(٥٥). إذ أن الدساتير عادةً ما تحرص على التأكيد على مبدأ استقلال القضاء إزاء السلطة التنفيذية -المركزية منها والمحلية- من خلال النص على مجموعة من الضمانات ومنها عدم جواز التدخل في شؤون العدالة أي كانت صورة هذا التدخل^(٥٦). غير إن المشرع العراقي قد وقع في حالة من التناقض مع المضامين الدستورية تارةً ونصوص القوانين الأخرى تارةً ثانية، وذلك حينما عهد إلى مجلس المحافظة بالاختصاص الرقابي على أعمال الهيئات القضائية المحلية. وهو ماسنصره في المطلبين الآتين.

المطلب الأول: التناقض الدستوري للاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية

يعد القانون الدستوري الأداة القانونية - السياسية التي تسعى لإقامة التوازن في العلائق القانونية من لدن السلطة السياسية داخل الدولة^(٥٧). ولذلك يعد الدستور القانون الأعلى في الدولة، الذي يجب أن تلتزم بنصوصه سلطات الدولة جميعها، وإن مبدأ أعلوية الدستور يمكن أن يكون منصوباً عليه في صلب الوثيقة الدستورية ذاتها، ولكنه قد يستنتج من وجود فقرة محددة في الدستور تمنع المشرع الاعتيادي من سن قوانين تعارض مع مبادئ أساسية فيه^(٥٨).

والمشرع العراقي حينما تناول الاختصاص الرقابي فانه جاء به بصورة متناقضة مع أحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ووجه ذلك يظهر من خلال تعارضه مع بعض المبادئ الدستورية ومع الطبيعة الدستورية للقضاء التي تضمنها الدستور وبنى عليها احكامها. وهو ماسنصره في الفرعين الآتين.

٥٤- د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري والشرعية الدستورية، ط٢، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٥، ص ١٦٨.

٥٥- د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٧٣٣.

٥٦- د. عثمان خليل، د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص ٢٧٤-٢٧٥.

٥٧- Zerari Fathi: Le Naissance du Droit Constitutionnel, Journal of Law, Vol 33, No3, university of Kuwait, 2009, p.14.

٥٨- وقد تستنتج أعلوية الدستور من الصعوبة النسبية في تغيير نصوص الدستور، بحيث يكون ذلك التغيير مختلفاً عن تغيير القوانين الاعتيادية. ينظر في ذلك:

p.9, 1994, Baghdad University Press. S. J. Al - Kadhem: Constitutional and Administrative Law

الفرع الأول: تناقض الاختصاص الرقابي مع بعض المبادئ الدستورية

لما كان تطبيق الدستور محاطا بتحد سياسي كبير يتمثل بالانحراف في تطبيق نصوصه. ذلك أن خرق نصوص الدستور وسير الحياة السياسية، على خلافها ليس بالتصور المعدوم، لذا تقتضي الضرورة فهم وإدراك الحدود التي يقيمها الدستور لاختصاصات سلطات الدولة^(٥٩)، وبالتالي فلا يمكن الاعتراف بقانونية تصرفاتها إلا إذا كانت ضمن الحدود الدستورية انطلاقاً من مبدأ علو الدستور^(٦٠) لاسيما السلطة التشريعية التي تعد أهم سلطات الدولة لأنها تقوم أساساً بسن القوانين^(٦١). وقد جاء نص المادة (٧/ سادساً) من قانون المحافظات بعد تعديله بالقانون رقم ١٩ لعام ٢٠١٣ متناقضاً مع جملة من المبادئ التي تضمنها الدستور في ثنياه وكالاتي:

أولاً: التناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات: لقد اضحى من المستقر عليه في الفقه القانوني ان الدولة القانونية تستند ابتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات في تقسيم الوظائف (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بحيث تقسم هذه الوظائف على ثلاث هيئات تستقل كل واحدة منها عن الاخرى استقلاً عضوياً ووظيفياً، وذلك منعاً لتركيز السلطة بيد شخص واحد او جهة واحدة فيجب أن يكون هناك فصل في الجهات وفصل في المهمات، وما ذلك الا حماية لحقوق الافراد وحرياتهم^(٦٢)، وهذا الفصل لا يمنع من وجود وسائل للتعاون والاتصال بين السلطات والقول بخلاف ذلك يوقف حركة الدولة ويؤدي إلى جمودها، على ان حقوق الافراد وحرياتهم لا تتحقق إذا لم تفصل السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٦٣).

وقد تبني الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مبدأ الفصل بين السلطات بصورة صريحة في المادة (٤٧) التي قضت بان (تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات). ولذا يكون نص البند (سادساً) محل البحث، متعارضاً بصورة صريحة والمادة أعلاه ذلك لأن (دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد كرس في المادة (٤٧) منه المبدأ الذي عرفته غالبية دساتير العالم وهو مبدأ (الفصل بين السلطات) وقد عدد هذه السلطات في المادة ذاتها.... ورسم لكل منها مهامها واختصاصاتها بشكل دقيق. ولكي نكون أمام التطبيق السليم لأحكام هذه المادة والمبدأ الذي تأسست عليه، يلزم أن تتولى كل سلطة من هذه السلطات القيام بمهامها وممارسة صلاحياتها كاملة وفق ما رسمه لها الدستور فالسلطة التشريعية تمارس مهامها... وفي مقدمة هذه

٥٩- ينظر بهذا المعنى د. سعاد الشرقاوي: القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ٢١٨.

٦٠- د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، مطبعة دار الحكمة، ١٩٩٠، ص ٢٣٩.

٦١- د. عثمان خليل، د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص ١٧٢.

٦٢- ولقد عانى العراق في دساتير العهد الجمهوري من عام ١٩٨٥ وحتى عام ٢٠٠٤، من انتفاء مبدأ الفصل بين السلطات. ينظر د. أبراهيم طه الفياض: مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة، في كتاب "دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد"، كلية الحقوق جامعة دي بول، ٢٠٠٥، ص ٩٧-٩٨، ١٠٦ وما بعدها.

٦٣- وهذه هي الافكار ذاتها التي أشار اليها مونتسكيو في كتابه روح القوانين. للتفاصيل ينظر د. علي صبيح التميمي: آفاق الفلسفة السياسية، ط ١، بغداد، دار نيبور للطباعة والنشر، ٢٠١٤، ١٩١-١٩٢.

المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة ووفقاً للسياقات الدستورية، وممارسة هذا الاختصاص والصلاحيات يلزم أن يكون مراعيًا لمبدأ الفصل بين السلطات... وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ.... وأن لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية... لان في ذلك تعارضاً... مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور... (٦٤).

ثانياً: التناقض مع استقلال السلطة القضائية: دأبت الأنظمة الدستورية في العالم على ترديد مبدأ استقلال القضاء والنص على بعض الضمانات التي تجعل من هذا المبدأ حقيقة قانونية قائمة، ومن ذلك النص على أن القضاة غير قابلين للعزل وانهم مستقلون لاسلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأي سلطة التدخل في شؤون العدالة، ذلك لان السلطة القضائية هي الحامية للحقوق والحريات، وهي التي تعطي للقانون فاعليته والزاميته (٦٥). ويعد مبدأ استقلال القضاء من النتائج المنطقية التي تترتب على مبدأ سيادة القانون الذي يعني خضوع ارادات الحكام، بوصفهم من مواطني الدولة، لحكم القانون بمفهومه العام (٦٦). وتتجلى مظاهر استقلال السلطة القضائية بالآتي:

١. **الاستقلال الإداري:** والتمثل باستقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية فيما يتعلق بشؤون القضاء وعملهم، ومن مصاديق هذا الاستقلال: تعيين القضاة وترقيتهم، نقل القضاة وندبهم، الاشراف على عمل القضاة، المساءلة الانضباطية للقضاة وعزل القضاة) والمصاديق المذكورة جميعها يجب أن تكون من محتصات السلطة القضائية لوحدها دون تدخل من نظيرتها التنفيذية (٦٧).
٢. **الاستقلال المهني:** أي استقلال القاضي في اصدار الاحكام والقرارات فالقضاة وهم يباشرون أعمال وظيفتهم القضائية فهم لا يخضعون في ذلك الا للقانون وحده دون أي تدخل في هذه الوظيفة من قبل السلطتين الاخرين (٦٨) كما انه لا يسوغ التدخل وتغيير منطوق الحكم أو القرارات من قبل أي جهة الا باتباع الطرق القانونية بالطعن أمام المحاكم ذات الدرجة الأعلى من المحكمة التي أصدرت الحكم (٦٩).

٦٤- ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٢١ / اتحادية اعلام/ ٢٠١٥ الصادر بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٥. "غير منشور".
٦٥- د. رمزي طه الشاعر: المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، ص ١٨، ٢٤، جامعة عين شمس -كلية الحقوق، ١٩٧٦، ص ١.
٦٦- د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص ١٤٨، ١٥١.
٦٧- حول هذا النوع من الاستقلال ينظر: د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، ط ٢، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٤، ص ٣٦٧-٣٧٠، نادية بو خرس: استقلالية القضاء كضمانة أولية للرقابة على الصفقات العمومية، الجزائر، بلا سنة طبع، ص ١٠، د. عثمان خليل، د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص ٢٧٥-٢٧٨.
٦٨- د. يحيى الجمل: المصدر السابق، ص ٢٣٨.
٦٩- د. عدنان عاجل عبيد: أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، النجف الاشرف، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، ٢٠٠٨، ص ٢١٦-٢١٧.

٣. **الاستقلال المالي:** الذي يعني أن يكون للسلطة القضائية ميزانية مالية مستقلة، وأن يتمتع القضاة برواتب تكفيهم لعيش حياة كريمة دون الشعور بضغط الحاجة المالية^(٧٠).

وتطبيقاً للمبادئ المتقدمة نجد ان الدستور العراقي قد ضمنها في نصوصه، فقد جاء في الفصل الأول الموسوم "الحقوق" من الباب الثاني من الدستور المعنون "الحقوق والحريات" نص المادة (١٩ /أولاً) القاضي بالآتي (القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون).

وبذلك يكون المشرع الدستوري قد أوجد ضماناً للحقوق العامة بوصفه القضاء مستقلاً، لان القضاء المستقل يمثل واحدة من أهم ضمانات الحقوق والحريات، ولا يجوز للدولة في تنظيماتها المختلفة أن تنزل بالحماية التي توفرها لحقوق مواطنيها عن الحدود الدنيا المقبولة بوجه عام في الدول الديمقراطية^(٧١). ثم جاء الفصل الثالث وهو معنون "السلطة القضائية" من الباب الثالث الموسوم "السلطات الاتحادية" متضمناً مجموعة من النصوص التي تنظم وجود السلطة القضائية، وهي الآتي:

١. بينت المادة (٨٧) من الدستور بأن (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون)، و(ينظم القانون تكوين المحاكم وأنواعها ودرجاتها، واختصاصاتها...) ^(٧٢)، ثم ورد في المادة (٨٩) بأن (تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام، وهيئة الأشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى، التي تنظم وفقاً للقانون).

٢. جاء في المادة (٨٨) بأن (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة). وتعزيزاً لهذا النهج الدستوري، جاء في المادة (٩٦) النص على أن (ينظم القانون... كيفية تعيين القضاة وخدمتهم وأعضاء الادعاء العام، وانضباطهم وإحالتهم على التقاعد). وورد في المادة (٩٧) إن (القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون الأحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبياً). وبذلك أسبغ المشرع الدستوري حمايته على الاستقلال المهني والإداري للسلطة القضائية ليحول دون تدخل السلطتين الاخرين في ذلك.

٣. وتأكيذاً لما أورده المشرع من استقلال السلطة القضائية، فقد حدد الجهة المسؤولة عن إدارة شؤون الهيئات القضائية في العراق بالنص في المادة (٩٠) على أن (يتولى مجلس القضاء الأعلى إدارة شؤون الهيئات القضائية. وينظم القانون طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه)^(٧٣). ورغم إن

٧٠- د. عثمان خليل، د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص ٢٧٥-٢٧٨.

٧١- د. صلاح الدين فوزي محمد: القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤، ص ٥٣.

٧٢- بحسب نص المادة (٩٦) من الدستور.

٧٣- وتطبيقاً لهذا النص الدستوري صدر قانون مجلس القضاء الأعلى بالرقم ١١٢ في عام ٢٠١٢، غير ان المحكمة الاتحادية العليا تصدت لهذا القانون والغته بعد أن طعن بعدم دستوريته وأسست المحكمة حكمها على أن (... اصدر مجلس النواب القانون المطعون فيه... بعد أن أجرى عليه تغييرات جوهرية في مواضع عديدة جعلته يختلف كلياً عن الاحكام التي تضمنها المشروع الاصلي... وبشكل مخالف لأحكام المواد (١) و (١٩/أولاً) و (٤٧) و (٦٠/أولاً) و (٨٠) من الدستور. في حين كان ينبغي اعادته الى الجهة التي ارسلته لان هذه التغييرات تعد بحكم المقترحات التي تقدم من إحدى لجان مجلس النواب... وذلك للوقوف على رأيها في

المشرع قد أحال إلى القانون تنظيم ما يتعلق بمجلس القضاء الأعلى، فانه مع ذلك بين في ثناياه اختصاصاته العامة، بالنص في المادة (٩١) على أن (يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات الآتية:

- أولاً: - إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي.
- ثانياً: - ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم.
- ثالثاً: - اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها).

ومن خلال التنظيم الدستوري المتقدم يتضح لنا الآتي:

١. اتجه المشرع الدستوري إلى تحديد اختصاصات مجلس القضاء الاعلى في مجال الاستقلال القضائي في الجوانب المهنية والإدارية والمالية.
 ٢. وقد حدد المشرع بذلك الجهة المختصة بالرقابة على الجهات القضائية في العراق وحددها بمجلس القضاء الأعلى ذاته.
 ٣. كان من الأولى، والمشرع يضع خطة دستورية متكاملة الجوانب لاستقلال السلطة القضائية، أن لاتكون سلطة الموافقة على تعيين أعضاء هذه السلطة، لاسيما بغيثاتها العليا، راجعاً الى مجلس النواب، لان الاخير تغلب عليه الاعتبارات السياسية أكثر من سواها. فكان الاولى أن تترك إلى المجلس ذاته.
- وانطلاقاً من النصوص الدستورية المذكورة في أعلاه فاني أرى عدم دستورية رقابة مجلس المحافظة على أنشطة المحاكم في حدود المحافظة، ذلك لان المجلس هو هيئة محلية منتخبة لإدارة شؤون المحافظة على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، وكما هو معروف، فأن مبدأ اللامركزية الإدارية لايعني سوى توزيع ممارسة الاختصاصات الإدارية، التي هي واحدة من وظائف السلطة التنفيذية، بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية المنتخبة لتحقيق مصالح أو تلبية حاجات خدمية محلية. فكيف يتسنى لمجلس منتخب من أجل إشباع حاجات محلية ذات طابع خدمي، أن يراقب عمل سلطة مستقلة عضوياً ووظيفياً وبنص الدستور كالسلطة القضائية؟.

الفرع الثاني: تناقض الاختصاص الرقابي مع الطبيعة الدستورية للسلطة القضائية

يتنازع الفقه القانوني اتجاهان في بيان طبيعة القضاء، هل هو جزء من السلطة التنفيذية؟ أم انه سلطة مستقلة تقف الى جانب السلطتين الاخرين؟ وذلك وفق البيان الآتي:

التغييرات المذكورة وعلى موقف السلطة القضائية من المشروع، وأخذ رأي الحكومة بالنسبة للالتزامات المالية التي يرتبها.... وبذلك فان القانون المطعون فيه فقد سنده الدستوري وما يتطلبه واقع القضاء في العراق...وعليه قرر الحكم بعدم دستورية القانون... الحكم بالعدد ٨٧/اتحادية اعلام/٢٠١٣ وبتاريخ ٢٠١٣/٩/١٦. "غير منشور".

أولاً: القضاء فرع من فروع السلطة التنفيذية: اتجه بعض الفقه إلى القول بأن القضاء ماهو الا جزء من الحكومة، فالقانون لا يكون له سوى مرحلتان هما مرحلة التشريع ومرحلة التنفيذ وهذا يعني انه لا توجد سوى سلطتان هما التشريعية والتنفيذية، وقيام القاضي بالحكم في المنازعات المعروضة أمامه انما يدخل ضمن اختصاصات التنفيذ، ولما كان من المصلحة إسناد هذه المهمة إلى موظفين مختصين فقد رؤي اختيار هيئة خاصة بهم هي هيئة القضاء دون أن تكون سلطة مستقلة بطبيعتها، فإقامة العدل في الدولة مظهر مختلف عن ممارسة السيادة فيها.

ثانياً: القضاء سلطة مستقلة بطبيعتها: اتجه "مونتسكيو" سابقاً وحذى حذوه أكثر فقهاء القانون الدستوري من بعده، إلى وجود ثلاث سلطات في الدولة وليست اثنتين، فالقضاء هو السلطة الثالثة التي تقف على قدم المساواة مع نظيراتها التشريعية والتنفيذية، فالحكم في المنازعات يسبق من الناحية القانونية التنفيذ. ولو اخذنا بأن القضاء فرع من السلطة التنفيذية لأصبح القضاء وكلاء عنها يحكمون باسمها ويجوز لها أن لاتتقيد برأيهم وهذه نتيجة غير مستساغة. فضلاً عن ان اختفاء مظاهر الاستقلال، التي سبق وان أوضحنها، لاسيما الإدارية منها والمهنية. ولذلك يكاد أن يتحقق الاجماع على ان القضاء ماهو الا سلطة مستقلة من سلطات الدولة الثلاث^(٧٤). ومن النتائج المهمة في مجال التمييز والمفاضلة بين الرأيين المتقدمين، إن الرأي الاول سيجعل من القضاء مرفق إداري عام تابع للسلطة التنفيذية، أما الرأي الثاني، فكما هو واضح، فهو يجعل من القضاء سلطة مستقلة عن التنفيذية^(٧٥).

ومن خلال استعراض النصوص الدستورية السابقة اتضح لنا بأن المشرع قد أخذ بالاتجاه الثاني الذي يجعل من القضاء سلطة مستقلة بطبيعتها، وبذلك يكون قانون التعديل الثاني الصادر بالرقم ١٩ في عام ٢٠١٣ الذي طال نص المادة السابعة البند "سادساً"، يتناقض مع طبيعة السلطة القضائية المثبتة في دستور ٢٠٠٥، فالنص سيخالف الدستور الذي جعل من القضاء سلطة مستقلة عن السلطتين (التشريعية والتنفيذية) من النواحي العضوية والوظيفية، وأنشئ مجلس القضاء الأعلى ليتولى النظر في أعمال السلطة القضائية وبذلك فصلها عن السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل. والتعديل يريد أن يلغي ذلك كله، لذا فهو نص غير دستوري لتعارضه مع النص الاعلى والاسمى حيث ورد في المادة (١٣) النص على أن (أولاً: - يُعدُّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أثنائه كافة، وبدون استثناء. ثانياً: - لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير

٧٤- ينظر في تفاصيل ماتقدم: أدمار أيسمان: أصول الحقوق الدستورية، ترجمة عادل زعيتر، القاهرة، المطبعة المصرية، بلا سنة طبع. ص ٢٦٣ ومابعدها، د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، ج ١، ط ٣، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٩٤، ص ١٧٦-١٧٨. د. عثمان خليل، د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص ٢٧٣-٢٧٤، د. رمزي طه الشاعر: المسؤولية عن أعمال، المصدر السابق، ص ٧-٨.

٧٥- وقد كان القضاء في دستور العراق لعام ١٩٧٠ بعد مرفقاً تابعاً للسلطة التنفيذية وليس سلطة مستقلة حيث لم يسمها بالسلطة القضائية بل "القضاء" وجعله مرتبط بوزارة العدل. ينظر في ذلك د. عدنان عاجل عبيد: المصدر السابق، ص ٧٠ ومابعدها. وقد أشارت المحكمة الاتحادية العليا إلى هذه الحقيقة حينما أشارت (..ان القضاء فقد استقلاله بإلغاء (مجلس القضاء) عام ١٩٧٧ وأصبح يدار من (مجلس العدل) وهو برئاسة وزير العدل الذي يمثل السلطة التنفيذية...), قراره بالعدد ٨٧/اتحادية/٢٠١٣ السابق الاشارة اليه.

الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه.) وبما ان نص المادة السابعة محل البحث يتعارض مع الدستور لذلك فهو غير دستوري وباطل.

المطلب الثاني: التناقض التشريعي للاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية

للتحديد الدستوري لدور القضاء ومكانته في الدولة أهمية في إبراز علاقة القضاء بسائر السلطات في الدولة ووضعه بالنسبة للنظام السياسي بمجموعه^(٧٦)، وبالتالي فان اعتبار الدستور القضاء سلطة مستقلة في الدستور يعني ان أعضاء هذه السلطة مستقلون استقلالاً كاملاً، فهم لا يخضعون لأية سلطة رئاسية من خارج نطاق السلطة القضائية^(٧٧)، وانطلاقاً من ذلك يمكن القول بان تنظيم رقابة مجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية المحلية في العراق فضلاً عن كونه غير دستوري فهو سيكون متناقض، بالتأكيد، مع نصوص التشريعات الأخرى، ذلك لان عمل المحاكم ورقابته يخضع لنصوص قانونية ليس من بينها نص البند "سادساً" محل البحث، لاسيما بعد تعديله بالقانون رقم ١٩ في عام ٢٠١٣، وذلك كالآتي:

أولاً: التناقض مع تشريع مجلس القضاء: يعد القانون الذي ينظم السلطة القضائية من القوانين الأساسية المكملة للدستور ذلك ان موضوعه يتعلق بتنظيم مسألة دستورية بطبيعتها فتكون أحكامه مرتبطة بقاعدة كلية تتضمنها الوثيقة الدستورية لاسيما تلك المتعلقة بصون استقلال السلطة القضائية بما يكفي مباشرتها لشؤون العدالة دون تدخل من أية جهة^(٧٨)، وقد جاء في أمر إعادة تشكيل مجلس القضاء رقم ٣٥ في ٢٠٠٣/٩/١٨، القسم الثالث منه، بوصفه التشريع المنظم لعمل مجلس القضاء الأعلى النافذ حالياً^(٧٩)، تحديد واجبات مجلس القضاء الأعلى في الرقابة على عمل القضاة بالنص على أن تكون للمجلس الواجبات المحددة التالية:

- أ. توفير الرقابة الإدارية على جميع القضاة وجميع وكلاء النيابة، باستثناء أعضاء المحكمة العليا.
- ب. التحقيق في الادعاءات الخاصة بسوء السلوك وعدم الكفاءة المهنية الواردة بحق أعضاء سلك القضاء والادعاء العام، وكلما كان ذلك مناسباً، اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الإدارية المناسبة بحقهم، ويشمل ذلك على سبيل المثال لا الحصر، تنحية القاضي أو الادعاء العام عن منصبه بما في ذلك أعضاء محكمة التمييز...). وبذلك فان تصرفات القضاة تخضع لرقابة مجلس القضاء الأعلى بنص القانون. هذا من جانب الرقابة أما من جانب التعيين والترقية فقد بينها القسم ذاته من المادة ذاتها بالنص على أن:
- ج. ترشيح أشخاص أكفاء، كلما لزم الأمر، لشغل المناصب القضائية الشاغرة أو مناصب الادعاء العام الشاغرة والتوصية بتعيينهم.

٧٦- د. محمود عاطف البنا: المصدر السابق، ص ٣٦٥.

٧٧- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص ٨٢٥.

٧٨- د. صلاح الدين فوزي محمد: المصدر السابق، ص ٣٩، ٤٣.

٧٩- لا يزال هذا التشريع نافذ لإلغاء المحكمة الاتحادية العليا قانون مجلس القضاء الأعلى السابق الإشارة إليه.

د. ترقية القضاة والمدعين العامين وترفيعهم وتحديث مهاراتهم ونقلهم..).

ومن خلال النصوص أعلاه يتضح لنا بان المشرع في قانون المحافظات لم يكن مصيباً حينما أعطى لمجلس المحافظة الاختصاص بتعيين اصحاب المناصب العليا في المحافظة وبضمنهم القضاة وإعفائهم من مناصبهم^(٨٠)، لان ذلك يدخل في اختصاص مجلس القضاء الاعلى صاحب الاختصاص الاصيل في هذا المجال. فضلاً عن ان كل مايتعلق بأمورهم الوظيفية من مختصات مجلس القضاء الأعلى، وهو ما يتفق وأحكام الدستور، وليس مجلس المحافظة.

ثانياً: التناقض مع تشريع قانون التنظيم القضائي: إن الرقابة على الأعمال والقرارات التي تتخذها المحاكم في العراق تخضع لرقابة محكمة التمييز الاتحادية للتأكد من التزام المحاكم الأدنى درجة بتطبيق أحكام القوانين عند نظرها للمنازعات المرفوعة أمامها. وهو ما أشار إليه قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لعام ١٩٧٩ النافذ، في المادة (١٢) منه بالقول إنَّ (محكمة التمييز هي الهيئة القضائية العليا التي تمارس الرقابة القضائية على جميع المحاكم مالم ينص القانون على خلاف ذلك). والمقصود بالعبارة الأخيرة (مالم ينص القانون على خلاف ذلك) إن هناك بعض المحاكم التي لا تخضع لرقابة محكمة التمييز الاتحادية كالمحكمة الاتحادية العليا التي تكون أحكامها باتة بنص الدستور^(٨١)، والمحاكم المرتبطة بمجلس شورى الدولة وهي محاكم قضاء الموظفين ومحاكم القضاء الإداري التي تميز أحكامها وقراراتها أمام المحكمة الإدارية العليا بحسب قانون مجلس شورى الدولة^(٨٢).

وبذلك نخلص إلى تعارض رقابة مجلس المحافظة لأنشطة وأعمال المحاكم ذلك لان مثل هكذا اختصاص ولد وهو غير ذي محل لأنه عقد مسبقاً إلى مجلس القضاء الأعلى وإلى محكمة التمييز الاتحادية وهو ما يتفق وطبيعة عمل هذه الجهات التي تمثل سلطة واحدة بحسب الدستور هي السلطة القضائية. وهو اختصاص يتفق والمنطق القانوني، بخلاف منح مجلس المحافظة هكذا اختصاص يكون متناقضاً مع نصوص الدستور والقوانين الاتحادية المشار إليها سلفاً ومع المنطق القانوني السليم.

وقد يعترض معترض فيقول ان القانون رقم ١٩ لعام ٢٠١٣ لم يمنح المجلس أي سلطة في الرقابة على عمل السلطة القضائية. فرد بالقول ان هناك أدلة لوجود هذا الاختصاص وهي مستقاة من القانون ذاته، وكالاتي:

١. لقد كان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم يمنح مجلس المحافظة والمحافظ اختصاص رقابي على جميع الدوائر المحلية باستثناء بعضها ومن تلك المستثناء المحاكم، وعندما عدل القانون بموجب التعديل

٨٠- لقد نصت المادة السابعة بان من اختصاصات المجلس (تاسعاً:

١. الموافقة على تعيين اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، بعد أن يتم ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل المحافظ خلال مدة شهر من تاريخ ترشيحهم.

٢. اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد اعضاء المجلس او بناءً على اقتراح من المحافظ ومجلس الوزراء كذلك حق الاقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة).

٨١- تنص المادة (٩٤) من الدستور على ان (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة).

٨٢- في تفاصيل ذلك ينظر د. علي سعد عمران: القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٦٣ - ١٦٥.

الثاني رقم ١٩ في عام ٢٠١٣ فان هذا الاستثناء الغي بالنسبة لمجلس المحافظة بينما بقي على حاله بالنسبة للمحافظ^(٨٣). وهذا يعني منح اختصاص الرقابة محل البحث لمجلس المحافظة دون المحافظ.

٢. لقد عرف المشرع المناصب العليا قبل صدور قانون التعديل الثاني بأنها (المدرء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة ولا تشمل رؤساء الجامعات والقضاة وقادة الجيش.)، وذلك وفقاً لنص المادة الأولى من القانون، وما أن جاء التعديل الثاني لقانون المحافظات بالرقم ١٩ في عام ٢٠١٣ حتى تغير تعريف المناصب العليا، فقد قضت المادة ذاتها البند (ثامناً) بأنه يقصد بالمناصب العليا (المديرون العامون ومديرو الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة.)، ومن خلال الجمع بين هذا النص مع نص المادة السابعة البند "تاسعاً"^(٨٤) والنص محل البحث يتضح بان لمجلس المحافظة سلطة التعيين في هذه الهيئات، وهو ما أشارت له تصريحات بعض أعضاء مجلس النواب ممن صوتوا على التعديل الثاني بان "التعديل التشريعي الجديد يمنح الحكومات المحلية صلاحية اختيار مسؤولي الجهاز القضائي"^(٨٥) فضلاً عن سلطة الرقابة على أعمال الهيئات القضائية المحلية. وهذا يعني ان المشرع قد جعل النص عاماً في حكم الرقابة دون أي استثناء يرد على اختصاصه هذا.

وإلى حين قيام المشرع بتدارك هذا العوار الدستوري في القانون فإننا نتوجه إلى السلطة القضائية في العراق وإلى ممثلها بالطعن بعدم دستورية الاختصاص، محل البحث، الممنوح لمجلس المحافظة والمطالبة بإلغاء النص المذكور إلغاءً جزئياً في حدود اختصاص مجلس المحافظة في رقابة أنشطة المحاكم ضمن الحدود الإدارية للمحافظة.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحثنا هذا فقد حق علينا تثبيت النتائج المستخلصة من البحث وأهم التوصيات التي نجدها مفيدة وكالآتي:

أولاً: النتائج:

١. لما كان المشرع الدستوري العراقي قد بين الخطوط العامة في التنظيم الإداري، بأنه يتم وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية الواسعة غير انه جاء بمقدمات غير دقيقة وغير منسجمة مع الاصول القانونية العامة، فقد جاءتنا النتائج متسمة بعدم الدقة وعدم الانسجام أيضاً.

٨٣- فبقيت المادة (٣١/رابعا) التي تتحدث عن صلاحيات المحافظ كما هي على الرغم من وجود تعديلات على اختصاصاته الواردة في هذه المادة بحيث كان ولا يزال يجري نصها كالآتي (الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد).

٨٤- التي بينت بان واحدة من مختصات مجلس المحافظة (١- الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، بعد أن يتم ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل المحافظ خلال مدة شهر من تاريخ ترشيحهم. ٢- اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد اعضاء المجلس او بناءً على اقتراح من المحافظ ومجلس الوزراء كذلك حق الاقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة.

٨٥- ينظر موقع نقاش الالكتروني تحت عنوان "البرلمان يمنح المحافظات استقلالية إدارية" www.niqash.org

- الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣ -
٢. من المبادئ المعتمدة في ظل نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، وجود مجالس تمثل الوحدات الإقليمية تتولى اشباع الحاجات المحلية، وقد أعتمد المشرع ذلك، غير ان هذا المجلس لايمكن وصفه بأنه يدار وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بصورة سليمة.
٣. ان منح مجلس المحافظة سلطة الرقابة والاشراف على جميع دوائر الدولة الموجودة في المحافظة، هو اتجاه غير محمود، فمن ناحية أولى لم يحدد المشرع بعد تعديل القانون في عام ٢٠١٣ ماهية المرافق التي ستخرج من رقابة المجلس لتشرف عليها الحكومة الاتحادية المركزية لأنه لايمكن للمجلس المحلي الاشراف على جميع المرافق المحلية. ومن ناحية ثانية، وكنتيجة للإطلاق الوارد في اختصاص المجلس الرقابي وقع المشرع في القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ في حومة المخالفة الصريحة لنصوص الدستور وذلك حينما منح المجلس صلاحية الرقابة على أعمال السلطة القضائية.

ثانياً: التوصيات:

١. إعادة صياغة نص البند "سادساً" من المادة السابعة ليقراً كآلائي (الرقابة على الدوائر المحلية باستثناء هيئات السلطة القضائية ومؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي والقطعات العسكرية).
٢. إعادة صياغة نص المادة الثانية من القانون البند "أولاً" بإضافة العبارة الآتية (... وله حق إصدار الأنظمة والتعليمات بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية...). وتطبيقاً لذلك يعدل البند "ثالثاً" من المادة السابعة ليقراً كآلائي (ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية...). لكي تفسر سلطة المجلس في التشريع بأنها سلطة التشريع الفرعي أي إصدار الأنظمة والتعليمات فقط.
٣. إعادة صياغة المادة (٢٢) لتكون كآلائي (لكل وحدة إدارية شخصية معنوية، ولها في سبيل ممارسة أعمالها ما يأتي...) وذلك بحذف الاستقلال المالي والإداري الذي كان يتضمنه النص لأنه نتيجة منطقية لمنح الشخصية المعنوية.
٤. لغرض تحقيق الانسجام بين النصوص الدستورية ومبدأ اللامركزية الإدارية الذي تبناه الدستور صراحة نقترح على لجنة تعديل الدستور إلغاء نص البند "خامساً" من المادة (١٢٢) من الدستور وإعادة ترتيب البنود لتكون أربعة فقط.
٥. إلغاء نص المادة (١٢٣) من الدستور لتعارضها مع فحوى المادة (١١٠) من الدستور فضلاً عن مخالفتها القواعد القانونية العامة التي تنظم قواعد تفويض الاختصاص ومفهومه العام.

المصادر

أولاً: الكتب:

١. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: النظم السياسية -الدول والحكومات-، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٣.

٢. د. إبراهيم طه الفياض: مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة، في كتاب "دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد"، كلية الحقوق جامعة دي بول، ٢٠٠٥.
٣. د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، مطبعة دار الحكمة، ١٩٩٠.
٤. أدمار أيسمان: أصول الحقوق الدستورية، ترجمة عادل زعيتر، القاهرة، المطبعة المصرية، بلا سنة طبع.
٥. إلياس إنطوان الياس وادوار الياس: القاموس العصري (عربي، إنكليزي)، الطبعة التاسعة، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٥٤.
٦. د. داود الباز: اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
٧. د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، ط ٥، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
٨. د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، ج ١، ط ٣، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٩٤.
٩. د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري والشرعية الدستورية، ط ٢، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٥.
١٠. د. سعاد الشرقاوي: القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
١١. د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩١.
١٢. د. شاب توما منصور: القانون الإداري، ك ١، جامعة بغداد، ١٩٧٩ - ١٩٨٠.
١٣. د. صلاح الدين فوزي محمد: القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤.
١٤. د. عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤.
١٥. د. عثمان خليل عثمان: التنظيم الإداري في الدول العربية، القاهرة، منشورات معهد الدراسات العربية، ١٩٥٧.
١٦. د. عثمان خليل، د. سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري، ط ٢، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٥٠ - ١٩٥١.
١٧. د. عدنان عاجل عبيد: أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، النجف الاشرف، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، ٢٠٠٨.
١٨. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد، ١٩٩٣.
١٩. د. علي سعد عمران: القضاء الإداري، بابل، منشورات مكتبة أبو الطيب المتنبي، ٢٠١٤.

===== الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣-
٢٠. د. علي صبيح التميمي: آفاق الفلسفة السياسية، ط ١، بغداد، دار نيور للطباعة والنشر، ٢٠١٤،
٢١. د. غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في
الميزان، بغداد، ٢٠٠٨.

٢٢. محمد محمد بدران: الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٢٣. د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، بغداد، المكتبة القانونية، ٢٠٠٨.
٢٤. د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، ط ٢، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٤.
٢٥. د. محمود محمد حافظ: القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، بلا سنة طبع.
٢٦. د. مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب،
١٩٩٢.
٢٧. نادية بو خرس: استقلالية القضاء كضمانة أولية للرقابة على الصفقات العمومية، الجزائر، بلا سنة
طبع.

٢٨. د. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الثالثة، عمان، ١٩٩٦.
٢٩. د. كريم كشاكش: التنظيم الإداري المحلي - المركزية واللامركزية - ط ١، عمان، ١٩٩٧.
٣٠. د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤.

ثانياً: الأبحاث القانونية:

١. د. بكر القباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة
القاهرة - كلية الحقوق، س ٥٢، ١٩٨٢.
٢. د. بكر القباني: القانون الإداري في الخليج العربي، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية
والاقتصادية، جامعة القاهرة - كلية الحقوق، س ٤٦، ع ٣-٤، ١٩٧٦.
٣. د. رمزي طه الشاعر: المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية،
س ١٨، ع ٢٤، جامعة عين شمس - كلية الحقوق، ١٩٧٦.
٤. د. سليمان محمد الطماوي: أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة
لها، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، س ١٢، ع ٢، جامعة عين شمس - كلية الحقوق، ١٩٧٠.
٥. د. صبري محمد السنوسي: ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه، مجلة
الحقوق، السنة ٣١، العدد ٤، جامعة الكويت، ٢٠٠٧.
٦. د. عبد الوهاب العبدول: مساهمات المحاكم العليا في تعزيز مبدأ استقلال القضاء - نموذج
المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات العربية المتحدة -، بحث مقدم إلى المؤتمر الثاني لرؤساء
المحاكم العليا في الدول العربية المقام في الدار البيضاء/المغرب بتاريخ ١٧-١٨/٩/٢٠١١.
٧. د. غازي فيصل مهدي: نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة
التشريع والقضاء، ع ١٤، بغداد، ٢٠٠٩.

٨. د. محمد عبد الله العربي: نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، س٢٩، ع٢٤، جامعة القاهرة، ١٩٥٩.

ثالثاً: الاطاريح الجامعية:

١. علي سعد عمران: حدود حل البرلمان -دراسة مقارنة-، اطروحة دكتوراه، جامعة بابل - كلية القانون، ٢٠١٤.

٢. مروان محمد محروس: تفويض الاختصاص التشريعي -دراسة دستورية مقارنة-، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد - كلية القانون، ٢٠٠٠.

رابعاً: الاحكام القضائية:

١. حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بالعدد ٢١/ اتحادية اعلام/ ٢٠١٥ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٤/١٤. "غير منشور".

٢. حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بالعدد ٦٧/ اتحادية/ ٢٠١٣ وبتاريخ ٢٠١٤/٨/١٩ "غير منشور".

٣. حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بالعدد ٨٧/ اتحادية اعلام/ ٢٠١٣ وبتاريخ ٢٠١٣/٩/١٦. "غير منشور".

خامساً: الدستور والتشريعات العراقية الاخرى:

١. دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
٢. قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لعام ١٩٧٩ المعدل.
٣. قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لعام ١٩٧٩ المعدل.
٤. أمر اعادة تشكيل مجلس القضاء لعام ٢٠٠٣.
٥. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٦. تعليمات تشكيلات السلطة القضائية الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٤.

سادساً: مواقع الانترنت:

موقع نقاش الالكتروني تحت عنوان "البرلمان يمنح المحافظات استقلالية إدارية" www.niqash.org

سابعاً: المصادر الاجنبية: (الانجليزية والفرنسية)

1- S. J. Al - Kadhem: Constitutional and Administrative Law Baghdad University Press، 1994.

2-Zerari Fathi: Le Naissance du Droit Constitutionnel، Journal of Law، Vol 33، No3، university of Kuwait، 2009.

===== الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون ١٩ لعام ٢٠١٣-

3- G. Lescuyer: Les Perspectives Actuelles De LaDecontralisation Territoriale, Revue Al-Ulum Al-Qanuniya Wal-Iqtisadiya, 8em Annee, No.1, 1966.