جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ديالى
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

القوة الملزمة للأنظمة الصادرة عن الإقليم

بحث تقدم به الطالب(عبد الرشيد فهد عبدالله يونس)
إلى عمادة كلية القانون والعلوم السياسية وهي جزء
من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف

د. علاء الدين محمد حمدان

١٤٣٧هـ ٢٠١٦م

بسم الله الرحمن الرحيم

فأما الزبد فيذهب جفاء وأما ما ينفع الناس فيمكث

في الأرض كذلك يضرب الله الأمثال

صدق الله العظيم

سورة الرعد (١٧)

الاهداء

*الى ابي *وامي *واخوتي*

ووطني

واصدقائي

فتلك ثمرة من ثمار غرسهما الطيب الكريم.....

ربنا اتمم عليهما عفوك ...انك سميع عليم.....

*****

الشكر والثناء

لايسعني الا ان اتقدم بالشكر الجزيل ، مع بالغ الاحترام والتقدير ، لأستاذي وقدوتي ، الاستاذ **علاء الدين محمد** ، بما أولاني من مجهود ورعاية بتوجيهات سديدة ، وملاحظات رشيدة ، وتنقيحات فريدة ، كما لها الاثر الحاسم في انجاز هذا البحث ، فله مني كل الثناء واناله من الشاكرين.

ولفضله من المقربين .

كما واتقدم بالشكر الوفير لاساتذة قسم القانون ـ في كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة ديالى كافة، واخص منهم عميد الكلية الأستاذ الدكتور خليفة عودة إبراهيم التميمي ، كما لا يفوتني ان اتقدم بالشكر الى ادارة المكتبة والعاملين فيها لتعاونهم معي ، لهم مني جزيل الشكر والتقدير

المحتويات

ت	الموضوعات	الصفحة
١	المقدمة	٢-١
٢	المبحث الاول: ماهية الانظمة والتعليمات والسلطة المختصة بها والرقابة على تشريعها	٩-٣
٣	المطلب الاول :تعريف الانظمة والتعليمات وتميزها عن القانون	٢-٣
٤	المطلب الثاني : السلطة المختصة بإصدار الأنظمة والتعليمات	٨-٤
٦	المطلب الثالث : الرقابة على صحة التشريع والسلطة المختصة بالرقابة عليه	٩-٨
٧	المبحث الثاني : شروط اصدار الانظمة والتعليمات	١٩-١٠
٨	المطلب الاول : شروط اصدار التشريع المحلي	١٢-١٠
٩	المطلب الثاني :التعارض مع القوانين الاتحادية	١٨-١٢
١٠	المطلب الثالث : المصادقة على القوانين (الإقليمية والمحلية)	١٩-١٨
١١	الخاتمة	٢٠
١٢	المصادر	٢٢-٢١

د

اقرار المشرف

اشهد بان اعداد هذا البحث الموسوم **بـ (القوة الملزمة للأنظمة الصادرة عن الإقليم)** جرى تحت اشرافي في جامعة ديالى كلية القانون والعلوم السياسية وهو جزء من نيل شهادة البكالوريوس في القانون .

التوقيع :-

المشرف :- د. علاء الدين محمد حمدان

التاريخ / / ٢٠١٦

المقدمة

ان الحكومات المحلية في اي دولة من دول العالم سواء كانت ديمقراطية ام دكتاتورية يكون ,وظيفتين اساسيتين هي وظيفة الحكم والسياسة ووظيفة الادارة وتمشية الامور الخدمية تسهيل اجراءات المعاملات للمواطنين اصبح لها اهمية في الوقت الحاضر وخاصة في النظم المركزية التي يسود فيها الروتين والمشكلات الادارية الخاصة بالعمل الاداري وتمشية الامور الحياتية واليومية بالإضافة الى ذلك وجود الفساد الاداري حيث يعتبر في هذا الوقت آفة العصر لذا لابد من ايجاد نظام خالي من تلك الامور المتشعبة والمتداخلة في عمل الادارة المحلية والمركزية والتخلص من الروتين (البيروقراطية)اي لابد من ايجاد نظام لامركزي في الامور الادارية حتى يفسح المجال للحكومات المحلية سواء كانت في المحافظات او في الاقاليم او الولايات في تمشية امورها.

حيث ظهرت بوادر النظام الاتحادي الفدرالي في العراق بعد التغيير الذي حصل بعد عام ٢٠٠٣ الذي جاء بدستور ٢٠٠٥ الذي ينص على ان العراق دولة اتحادية فدرالية اي هناك سلطة مركزية وسلطة محلية ومحافظات واقليم اي لابد من اعطاء دور لهذه السلطات المحلية في ادارة شؤونها وفق الاطر الدستورية والقانونية اي لاتخالف الدستور، حيث لابد لهذه السلطات من ان يتوفر لها اطار قانوني تشريعي حتى تتمكن من القيام بتوفير الخدمات والاحتياجات داخل الحدود الجغرافية لهذه الحكومات اي خدمات ادارية وكذلك مالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية

اي ان للاقليم اصدار تشريعات خاصة به في الشؤون الادارية والمالية بما يمكن حكومته من ادارة شؤونه حيث ان الدستور العراقي خوله بتكوين دستور بين الاطار الاداري والتنفيذي والتقيد به ذلك لايعني انه يفوق الدستور الاتحادي اي يجب الا يخالف الدستور او يناقضه او يتعارض معه أي على اعتبار الاقليم اتحادي تابع لسيادة الدولة ، اي ان الدستور الحالي اعطى صلاحيات واسعة للاقليم وتكون تشريعاته لها الاولوية في التطبيق على التشريع الاتحادي في حالة الخلاف معها وهذا هو بحد ذاته مخالفة دستورية.او خلل فني في صياغة الدستور آنذاك وكذلك هناك ابهام في توضيح بعض المصطلحات الدستورية التي وردت في مواد الدستور وهذا الغموض لايقتصر على الاقليم فقط أي في باب سلطات الاقليم انما اعطى الدستور اختصاصات واسعة للمحافظات غير المنتظمة باقليم على

حساب الحكومة الاتحادية اي اعطاءها سلطة تشريع القوانين والانظمة والتعليمات ولم يوضح الدستور في بعض مواده عن ذلك الاختصاص الذي يكون اساسه السلطة التشريعية (مجلس النواب)في الحكومة الاتحادية اي المركز الا ان في بعض الايضاحات التي ابدت فيها المحكمة الاتحادية رأيها الاستشاري حول صلاحية مجلس المحافظة في تشريع القوانين حيث قالت له صلاحية اصدار تشريع اداري مالي ضمن الحدود الادارية او الجغرافية وفي امور ادارية ومالية سلطة اصدار الانظمة والتعليمات وبخلاف ذلك يعتبر التشريع باطل ،

هذا اساس مشكلة اليوم اذن لابد من ايجاد حلول موضوعية لمعالجة المشكلات العالقة بين تلك الحكومات (المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم) وفق الدستور ومعالجة الموادالتي يشوبها الغموض والابهام في تلك الامور وتوضيحها حتى تصبح دولة اتحادية فدرالية فيها اقليم ومحافظات غير منتظمة باقليم بالمعنى السائد والصحيح للنظام الفدرالي .

المبحث الاول

ماهية الانظمة والتعليمات والسلطة المختصة باصدارها والرقابة على تشريعها

المطلب الاول / تعريف الانظمة والتعليمات وتمييزها عن القانون.

الانظمة والتعليمات: وهي مجموعة القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) اذ نصت المادة ٨٠/ثالثا.من الدستور (يمارس مجلس الوزراء اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين) كذلك يمارس الاقليم الحق في اصدار الانظمة والتعليمات بموجب القوانين التي تشرعها السلطة التشريعية في الاقليم وذلك لان له حق ممارسة السلطة التنفيذية به وللتمييز بين القانون والانظمة والتعليمات هناك معيارين: معيار شكلي ومعيار موضعي

المعيار الشكلي/ يقصد به السلطة المختصة بالتشريع، والقانون عمل من اعمال السلطة التشريعية بموجب دستور(٢٠٠٥) هناك نوعان من السلطة التشريعية سلطة تشريعية على مستوى العراق (مجلس النواب)واحدى مهامه تشريع القوانين الاتحادية (المادة /٦١/اولا)،وسلطة تشريعية على مستوى الاقليم تشريع قوانين تسري على نطاق الاقليم فقط بشرط الا يخالف (القانون الاقليمي) احكام الدستور ولايتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المادة (١٢١)من الدستور وفي حالة وجود تناقض او تعارض بين قانون اتحادي وقانون اقليمي بخصوص مسألة لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية يجوز لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم.[١]

---

(١) د.عزيز جواد هادي الخفاجي/دروس في المدخل لدراسة القانون،بغداد ط ٢٠٠٨ ،ص٢٥ ،٢٦.

المعيار الموضوعي/لم يحدد الدستور مايجب ان يتضمنه القانون والانظمة والتعليمات الا ان التطبيق العملي لتشريع القانون يبين لنا ان القانون يتضمن المبادئ الاساسية والقواعد القانونية المتعلقة بذلك القانون وهذه المبادئ الاساسية والقواعد القانونية ذات طبيعة ومضامين مختلفة، اما الانظمة والتعليمات فأن الدستور لم يميز بينهما فكلاهما لهم هدف واحد هو تسهيل تنفيذ القوانين ويصدران عن سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية المادة ٨٠/ثالثا تنص (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)[١]

المطلب الثاني

السلطة المختصة باصدار الانظمة والتعليمات

الفرع الاول/ مجلس المحافظة

مجلس المحافظة /هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدا اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية [٢]

من خلال النظر الى النص يتبين ان مجلس المحافظة المتمثل بالسلطة التشريعية المحلية يمارس سلطة اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ الامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية هذا ما جاء في المادة (٢٧/ثالثا من قانون المحافظات الجديد، أي ان مجلس المحافظة سلطة تشريعية ـ لكن الاصل في الدول الاتحادية تقسم السلطات الى مستويين اثنين على مستوى الاتحاد وعلى مستوى الاقليم اما في العراق فأن السلطة التشريعية تقسم الى مستويات ثلاث يتولى الدستور توزيع الاختصاص التشريعي بينها تتمثل في:

---

(١) د.عزيز جواد هادي الخفاجي،المصدر السابق ،٢٦.

(٢) بنظر المادة (٢) اولا من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة٢٠٠٨

أـ اتحادية يمثلها مجلس النواب العراقي ومجلس الاتحاد.

ب ـ اقليمية يمثلها على سبيل المثال المجلس الوطني الكردستاني في اقليم كوردستان.

ج ـ محلية يمثلها مجلس المحافظة في أي محافظة غير تلك المحافظات التي تنتظم في اقليم على ان تمارس السلطة التشريعية المحلية وفقا لبعض الظوابط وهي :

١ـ قيد مكاني يتمثل بالرقعة الجغرافية التي يستطيع المجلس اصدار التشريعات المحلية فيها أي في الحدود الادارية للمحافظة.

٢ـ قيد موضوعي يتمثل في حصر اختصاص المجالس التشريعية بالموضوعات التي تمكنها من ادارة شؤونها المحلية وفقا لمبدأ اللامركزية الادارية التي نص عليها الدستور العراقي الدائم

٣ـ قيد تدرج القواعد القانونية ويتمثل في ان مجالس المحافظات لاتستطيع سن تشريعات تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية بمعنى ان على المجلس ان لا يسن تشريعات تتنافا ونصوص الدستور كأن يسن نص ينتقص او يقيد احدى الحقوق والحريات الواردة في نصوص الدستور او يضع نصا يتعارض مع التشريعات الاتحادية (الحصرية)والتي تتضمنها نصوص الدستور العراقي الدائم[١]

تدرج التشريع اذ يعد الدستور القانون الاسمى والاعلى ولايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور وفق المادة (١٣) من دستور ٢٠٠٥ التي تنص (اولا. يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق ويكون ملزما في انحائه كافة وبدون استثناء) والفقرة الثانية من نفس المادة التي تنص (لايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقليم او أي نص قانوني اخر يتعارض معه)[٢]

---

(١) د.حنان محمد القيسي .الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨،بغداد ،٢٠١٢ ،ص٢٢الى ص٢٣

(٢) د.عزيز جواد هادي الخفاجي .دروس في المدخل لدرسة القانون ،بغداد ،٢٠٠٨،ص٢٣

وتشمل التشريعات المحلية القوانين والانظمة والتعليمات وبشرط الا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية وخاصة السلطات الحصرية مع مراعاة ان الدستور العراقي بموجب المادة (١١٥) كان قد منح القوانين المحلية للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الاولوية في حالة التنازع مع القوانين الاتحادية في شأن الصلاحيات المشتركة وحدد المشرع صلاحية مجالس المحافظات باصدار التشريعات المحلية في الشؤون (الادارية والمالية) حصرا او ضمن الحدود الجغرافية والادارية للمحافظة. [١]

الفرع الثاني /الاقليم

الاقليم/ يقر الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥ وفقا للمادة(١١٧/اولا(اقليم كوردستان وسلطاته القائمة اقليما اتحاديا)أي ان للاقليم ثلاث سلطات تتمثل بالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ولتلك السلطات حق تشريع القوانين وتنفيذها والفصل في المنازعات التي تحصل داخل الاقليم بإستثناء الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وفقا لاحكام الدستور م(١٢١) ويجب على كل اقليم ان يضع دستورا خاصا به ينظم هيكل سلطات الاقاليم واختصاصاتها والعلاقة بينها على ان لايتعارض مع احكام الدستور الاتحادي وفق المادة (١٢٠) من الدستور كما هو معروف فإن عمل السلطات ينحصر في نطاق الاقليم ولذلك تسمى حكومة الاقليم (حكومة محلية)لان التشريع الذي يصدر عن السلطة التشريعية في الاقليم يطبق ضمن حدود الاقليم فقط.

والقاعدة المألوفة ان التشريع الاتحادي اعلى من التشريع المحلي وهذا ما سار عليه دستور ٢٠٠٥ فيما يتعلق بالاختصاصات الحصرية الا انه اتجه اتجاه اخر فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة حيث اعطى العلوية لقانون الاقليم وهو اتجاه منتقد لانه يقلل من مكانة القانون الاتحادي فضلا عن عدم انسجامه مع خصائص نظام الاتحاد المركزي [٢]

---

(١) علي عبد الرزاق الخفاجي ،الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق ،بغداد ،٢٠١٤ ،ص١٢٥

(٢) د.حميد حنون خالد ، المبادئ العامة في القانون الدستوري ، الطبعة الاولى ٢٠١٢ ،ص٤٠٧الى ص٤٠٨

يحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية [١]

يمارس رئيس الاقليم الاختصاصات في اصدار القوانين التي يسنها المجلس الوطني للاقليم خلال عشرة ايام من تاريخ سنها. أي ان لرئيس الاقليم الحق في اصدار التشريعات المحلية المتمثلة بالانظمة والتعليمات الخاصة بتنفيذ القوانين التي يصدرها او يسنها المجلس الوطني الكوردستاني لكن ضمن الرقعة الجغرافية للاقليم اي ضمن الحدود الموضوعية للاقليم .[٢]

الفرع الثالث/ الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقليم والمحافظات

هناك جملة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم لا مجال لذكرها بعد ان حدد الدستور اختصاصات السلطات المركزية الحصرية وبين الاختصاصات المشتركة عاد ليترك كل ما سواها الى الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما اذ ورد في الدستور العراقي ما نصه كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما[٣]

ويعاب على تلك النصوص الدستورية جملة من الملاحظات التي تؤثر بشكل مباشر في عمل الحكومات المحلية اي ان عدم تحديد رسم السياسة العامة في الصلاحيات المشتركة وهذا يعني انه ساوى بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات عندما منحها حق تشريع القوانين وهذا يعني ان الدستور لم يكن موفقا في تأكيد مبدأ اللامركزية الادارية ووقع في خلط كبير بين مفهوم اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية عندما ابقى اختصاصات الاقاليم والمحافظات مفتوحة لاستقبال المزيد من

---

(١) بنظر المادة (١٢١) ثانيا / من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

(٢) بنظر المادة (١٠) اولا /من قانون رئاسة الاقليم لسنة ٢٠٠٥

(٣) بنظر المادة (١١٥) من الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥.

الاختصاصات بمرور الزمن مما سبب الارتباك في اختصاصات المحافظات وادى كذلك الى تعطيل عمل الحكومات المحلية بسبب هذا اللبس والغموض في الدستور في مسألة الاختصاص التشريعي للمحافظات كذلك تجاهل مفهوم الاولوية للمحافظات في ممارسة الصلاحيات المشتركة في الدستور وفي قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم فغالبا مايتم تغليب صلاحيات المركز على المحافظات مما تسبب بتعطيل دور الحكومات المحلية في ممارسة اختصاصاتها الدستورية والقانونية واعتبارها حكومة قاصرين وان الصلاحيات المالية والادارية الواسعة للمحافظات ظلت حبرا على ورق [١]

المطلب الثالث

الرقابة على صحة التشريع (العادي والفرعي)والسلطة المختصة بالرقابة عليه

الفرع الاول / الرقابة على صحة التشريع (القانون والانظمة) لكي يكون التشريع صحيحا لابد وان تتوفر فيه الشروط الشكلية والموضوعية :

١. الشروط الشكلية : هي مراحل اعداد التشريع وسنه وتصديقه وصدوره ونشره بصورة عامة فان القانون يقترح من السلطة التنفيذية او من قبل مجلس النواب او احد اللجان المتخصصة فيه ويدقق من قبل مجلس شورى الدولة ويصوت عليه من قبل مجلس النواب ويصادق عليه من قبل مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية ونوابه)اما الانظمة والتعليمات فتقترح وتصدر عن السلطة التنفيذية وفق المادة (٨٠)الفقرة الثالثة)تنص(يمارس مجلس الوزراء اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)

٢ـ اما الشروط الموضوعية/ خضوع التشريع لمبدأ سيادة القانون ولما كان الدستور يقف على قمة التشريع يترتب على ذلك نتيجة منطقية هو ان (التشريع العادي) القانون يجب ان يحترم القانون الاعلى اي الدستور وهو ما يجب ايضا على التشريع الفرعي (الانظمة والتعليمات) التي يجب ان لا تخالف القانون الذي صدرت بموجبه.ان الاخذ بمبدأ تدرج التشريع يؤدي بالضرورة بالقول الى عدم صحة

---

(١) علي عبد الرزاق الخفاجي ، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق ، مكتبة السنهوري بغداد ٢٠١٤ ،ص١٥٩ الى ص١٦٠

القانون الذي يخالف الدستور أي عدم دستورية القانون وكذلك عدم صحة النظام او التعليمات التي تخالف القانون الذي صدرت بموجبه اي عدم مشروعية النظام والتعليمات . [١]

الفرع الثاني/ السلطة المختصة بالرقابة على التشريع(العادي والفرعي)

اختلفت الدساتير في تحديد السلطة المختصة بالرقابة على صحة التشريع ففي الولايات المتحدة الامريكية عهدت الرقابة على صحة التشريع الى القضاء وفي فرنسا الى مجلس دستوري ومصر الى محكمة دستورية منذ عام ١٩٧١م اما في العراق فقد مر بتجارب عديدة خالية من التطبيق حيث ان مرحلة ١٩٥٨الى ٢٠٠٥.بعد الغاء القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥بموجب دستور عام ١٩٥٨الذي لم يتضمن سلطة مراقبة دستورية القانون وانتقل هذا الفراغ الدستوري الى جميع الدساتير التي صدرت في ذلك لم تكن هناك جهة مختصة بالرقابة على دستورية القوانين اما الفقه العراقي يرى ان المحاكم العادية لها الولاية على رقابة دستورية القوانين عن طريق الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور اما الرقابة على مشروعية الانظمة والتعليمات فان المحاكم العادية او المحاكم الادارية لها سلطة الرقابة على مشروعية الانظمة او التعليمات باعتبارها قرارات صادرة عن السلطة التنفيذية .اما مرحلة دستور ٢٠٠٥/بموجب دستور عام ٢٠٠٥ فان الرقابة على دستورية القوانين ومشروعية الاظمة والتعليمات والقرارات تخضع الى محكمة تسمى (المحكمة الاتحادية العليا) ولاتقتصر مهمة هذه المحكمة على الرقابة وانما تمتد الى التفسير . [٢] تخضع المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية الانظمة والقوانين النافذة وكذلك الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية [٣]

---

(١) مصدر سابق /دروس في المدخل لدراسة القانون/ص٣٠ الى ص٣١

(٢) نفس المصدر /دروس في المدخل لدراسة القانون ،ص٣٢

(٣) بنظر الى المادة (٩٣)اولا وثالثا /من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠

المبحث الثاني

شروط اصدار الانظمة والتعليمات

المطلب الاول ـ شروط اصدار التشريع المحلي

الفرع الاول ـ احترام قاعدة تدرج القواعد القانونية

وهذا يستفاد من عبارة .((وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية))لقد جاء في نص المادة (١٣) من الدستور ليقوم بأرساء احد اهم المباديء الدستورية على الاطلاق، ونقصد بمبدأ سمو الدستور وعلويته على كل القوانين في الدولة اذ جاء فيه ((اولاـ يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق ويكون ملزما في انحائه كافة وبدون استثناء .ثانياـ لايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقليم او اي نص قانوني اخر يتعارض معه))

واسنادا الى مبدأ السمو تأسس مبدأ اخر لا يقل عنه اهمية والذي بمقتضاه تخضع القاعدة الادنى للقاعدة الاعلى وتكون الاولوية في التطبيق للقاعدة الاعلى درجة على تلك التي تلوها في المرتية. ويترتب على ما تقدم النتائج التالية:

ـ سريان الدستور والزامه في ارجاء البلاد كافة وبلا استثناء

ـ لايجوز سن قانون يتعارض مع الدستور سواء أكان هذا التشريع اتحاديا اواقليميا ام محليا والاجاز الطعن فيه بعدم دستوريته امام المحكمة الاتحادية العليا وفقا لاحكام المادة(٩٣/اولا)من الدستور العراقي(اولاـالرقابةعلى دستورية القوانين والانظمة النافذة)

ـ بطلان كل قانون ـ اتحادي او اقليمي او محلي ـ يصدر متعارض مع الدستور[١]

.

---

(١)حنان محمد القيسي ،الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم(٢١) لسنة٢٠٠٨،السنهوري بغداد ـ ط٢٠١٢،ص٧٣ـ٧٤

الفرع الثاني ــ النطاق المكاني لسريان التشريع المحلي

وسريانها في الرقعة الجغرافية للوحدة الادارية المحلية. فلا تسري تشريعاتها الا على تلك المحافظة ولا تنفذ في حدود ادارية لمحافظة اخرى فلا يجوز مثلا لمجلس محافظة ما ان يصدر تشريعا ليغير اسم قضاء تابع اداريا لمحافظة اخرى كما لا يجوز له ان يصدر تشريعا يفرض فيه غرامة مالية معينة او رسما على سلعة اوخدمة معينة في محافظة اخرى [١]

اما على المستوى الاقليمي ـ وفيه تسن التشريعات عن (المجلس الوطني) للاقليم لتنظيم شؤون ذلك الاقليم وبشرطين

ـ الا تتعارض هذه التشريعات مع الدستور والقوانين الاتحادية .

ـ الا يتعدى نفاذ هذه التشريعات حدود الاقاليم [٢]

الفرع الثالث ـ الحدود الموضوعية للتشريع المحلي

الا تتعدى بتنظيم شؤون المحافظة المالية والادارية جاء في المادة (٧/ثالثا) ضمن اختصاصات مجلس المحافظة اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها فالتشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات يجب الا تتعدى الشؤون الادارية والمالية الى تنظيم غيرها من العلائق، فلا يجوز مثلا لمجالس المحافظات اصدار تشريعات عقابية اوجزائية تجرم افعال اوتحدد عقوبات على افعال غير مجرمة في قانون العقوبات الاتحادية ومن امثلة الشؤون الادارية استحداث وحدة ادارية كأن يكون استحداث ناحية او قضاء

اما الشؤون المالية فمن امثلتها اصدار تشريعات لفرض رسوم معينة او تشريعات يصدر بموجبها طوابع مالية او بريدية خاصة بالمحافظة او بالاقليم ونشير في هذا الصدد الى رأي اخر للمحكمة الاتحادية

---

(١)نفس المصدر.حنان محمد القيسي،الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، رقم (٢١)لسنة ٢٠٠٨،مكتبة السنهوري ،طبعة ٢٠١٢ص٧٤

(٢)مؤسسة النور الجامعة، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم (٢١)لسنة ٢٠٠٨.الطبعة الثانية /٢٠١١ ،دار الكتب والوثائق في بغداد ص٧٢

العليا بالعدد ١٦/اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٤/٢١ والذي جاء فيه (..لما كان فرض الظرائب وجبايتها وانفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الامور المالية التي اشارت اليها المادة (١٢٢/ثانيا) من الدستور تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ الامركزية الادارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الاولوية في التطبيق عدا ما ورد في المادة (٦١/اولا) منه الذي يختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصرا المجلس النيابي بتشريع القوانين الاتحادية وكذلك القرارات باصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشتركة في المواد(١١٤,١٢و١١١,١١٠) من الدستور وعليه يختص مجلس المحافظة باصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية وهو امر لايحتاج الى تشريعات ويمكن ممارسته عن طريق الانظمة

والتعليمات ،والقول بخلاف ذلك يؤدي الى وجود سلطات هجينة انشأها قانون المحافظات متمثلة بسلطة تشريعية يخرج عن اطار ما هو متعارف عليه على مستوى الدول الفدرالية ذلك ان اللامركزية الادارية لاتمنح المجالس المحلية المنتخبة اختصاصات التشريعية ،وتبقى الاخيرة من خصائص اللامركزية السياسية ،مما يعني وجود سلطات هجينة في قانون المحافظات [١].

المطلب الثاني / التعارض مع القوانين الاتحادية

الفرع الاول / التعارض مابين تطبيق المواد الدستورية وقوانين الاقليم

بعد ان حدد الدستور اختصاصات السلطات المركزية وبين الاختصاصات المشتركة عاد ليترك كل ما سواها الى الاقليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم ،اذ نصت المادة (١١٥) منه على ((كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما))

---

(١) مؤسسة النور الجامعة ،شرح قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، الطبعة الثانية /٢٠١١ دار الكتب والوثائق في بغداد ، ص٧٨- ٧٩ .

الملاحظ على هذا النص مايأتي :

١ـ انه ساوى بين الاقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم عندما منحها حق التشريع واسند لها كل الاختصاصات العامة عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ـ ولاحظنا ان للمحافظات دور في البعض منها ـ وهذا يعني ان الدستور منح المحافظات كل كل شروط اللامركزية السياسية التي مر ذكرها رغم ان المادة (١٢٢) ثانيا من الدستور اكدت على اعتماد مبدأ اللامركزية الادارية مما يعني ان الدستور وقع في خلط كبير بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية .

٢ـ ان الدستور حدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر بينما ابقى اختصاصات الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم مفتوحة لاستقبال المزيد من الاختصاصات بمرور الزمن . وهذا يعني تمتع المحافظات بصلاحيات غير حصرية شأنها شأن الاقاليم وبالتالي فأن هناك توسع في صلاحيات المحافظات خارج حدود الاختصاصات الحصرية للمحافظات المحددة في الشؤون الادارية والمالية فقط . ومن شأن هذا الارتباك بين النصين ان يجعل الادارة في المحافظات واسعة في مواجهة الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وقد يؤدي ذلك الى المساس بنطاق الاختصاصات الفدرالية.

٣ـ منح الدستور المحافظات اختصاصات واسعة جدا ولم يكتفي بذلك وانما افرط في توسيع هذه الاختصاصات عندما اعطى الاولوية لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة التعارض بينهما في غير الاختصاصات الحصرية.مما يعني من الناحية الفعلية ان الصلاحيات المشتركة في النهاية هي من اختصاص الاقليم والمحافظة طالما ان الدستور اعطى الاولوية لقانون الاقليم والمحافظة وليس امام السلطة الاتحادية الا التسليم لقانون الاقليم والمحافظة في حالة اصرارهما على القوانين التي يشرعانها وهذا يؤكد ـ كما بينا مرارا الخلط الكبير الذي وقع فيه الدستور بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية الذي تبناه في المادة (١٢٢) ثانيا لكن ننبه الى ان التفسير الضيق لنص المادة (١١٥)يحول دون شمول المحافظات بالاختصاصات المشتركة التي تشارك الاقليم فيها السلطات الاتحادية ويعود للمحكمة الاتحادية العليا امر تفسير هذه المادة بالمعنى

الضيق او بالمعنى الواسع فيما اذا عرض الموضوع عليها طبقا للمادة (٩٣) رابعا من الدستور[١].
حيث ذكرت المحكمة الاتحادية في رأيها ذي العدد (٦) في ٢٠٠٩/٢/٤ مايلي: نصه :

طلب مجلس محافظة بابل / اللجنة القانونية بيان الرأي القانوني بشأن ماورد بالمادة (١١٥)التي سبق ذكرها وسيستفسر مجلس محافظة بابل عن المقصود في حالة الخلاف هل ان القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة او مجلس الاقليم يعتبر معدلا اولاغيا للقوانين الاتحادية التي تخالفه وتوصلت المحكمة بالاتفاق الى ما يأتي: من استقراء نص المادة (١١٥) من الدستور نجد ان الاولوية في التطبيق تكون لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفي حالة التعارض بينهما ما لم يكن قانون الاقليم والمحافظة غير المنتظمة باقليم مخالفا للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقليم او المحافظات ولا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلا او لاغيا للقانون الاتحادي.[٢]

كذلك ذكرت المحكمة الاتحادي العليافي رأيها ذي العدد (١٦)في ٢٠٠٨/٤/٢١ حول تفسير نص المادة (١١٥) من الدستور في طلب مجلس محافظة النجف الاشرف استيضاح حول تفسير تلك المادة ،ملخصة يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض الرسوم وجباية وانفاق الضرائب بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الاولوية في التطبيق عدا ما ورد في المادة (٦١/ اولا) منه الذي يختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصرا المجلس النيابي بتشريع القوانين الاتحادية . [٣]

الفرع الثاني / تقرير اولوية التطبيق بين القوانين (اتحادية /محلية) :

تقرير اولوية تطبيق قانون الاقليم على قانون الحكومة الاتحادية .

---

(١) رأي مجلس شورى الدولة رقم(٧٥)٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٩/١٣،تفسير المادة (٧) فقرة (١٢) من قانون المحافظات .

(٢) حنان محمد القيسي .المرجع السابق من ص٦٢الى ص٦٤

(٣) رأي المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦) في ٢٠٠٩/٢/٤ .تفسير نص المادة (١١٥) من الدستور

في أي نظام اتحادي تخضع ولاية أي عضو في الاتحاد لمجموعتين من القواعد القانونية : قوانين اتحادية وقوانين محلية ، الا انهما يختلفان في درجة الزامهما . فالقوانين الاتحادية تسمو دوما على القوانين المحلية بحيث اذا حدث تعارض بينهما فأن القوانين الاتحادية هي التي تطبق مادامت مطابقة للدستور الاتحادي

ولكن الوضع مختلف بالنسبة للفدرالية العراقية بموجب دستوره (٢٠٠٥) حيث نصت المادة (١١١) من الدستور على انه :

((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما))

وقتضى هذا النص انه في الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم المتصور بالنسبة لها وجود نصين قانونيين احدهما صادر من السلطة الاتحادية والاخر صادر من السلطة المحلية في الاقاليم او المحافظة فأن النص الدستوري هنا يعطي الاولوية لقانون الاقاليم .

وغني عن البيان ان برلمانات الاقليم وهي تسن التشريعات المحلية فأن عليها ان تراعي توافقها مع القوانين الاتحادية وعدم تعارضها معها والمشكلة هنا في حالة حدوث هذا التعارض فأن الواجب ان يحل هذا التعارض لصالح القانون الاتحادي ،

لكن نص المادة (١١١) من الدستور المشار اليه اتى بحل يخالف ما درجت عليه القوانين الاتحادية في الدول التي اخذت بنظام الاتحاد الفيدرالي. فأعطى اولوية وافضلية وعلوية للقوانين المحلية ولا شك ان من شأن ذلك ان يضعف الدولة الاتحادية ويحصل هنا فوضى تشريعية داخل اقاليم الاتحاد المختلفة[١]

---

(١) احمد احمد الموافي ، رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد ، دار النهضة العربية ٢٠٠٨ .ص٢٨ الى ص٢٩

الفرع الثالث / موقف القضاء من الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات \المحكمة الاتحادية العليا:

ابدت المحكمة الاتحادية العديد من الاراء التفسيرية فيما يتعلق بالصلاحية التشريعية لمجالس المحافظات ، فمن امثلة اقضيتها في هذا الصدد قرارها المرقم ٢٥/اتحادية /٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٦/٢٣ والذي جاء فيه ((... ان صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٦١/ اولا) و(١١٠) و(١١١) و (١١٤) و(١١٥) و١٢٢/ ثانيا). من الدستور وان استقراء مضامين هذه المواد يشير الى صلاحية مجلس المحافظة بين التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الاولوية في التطبيق ذلك ان المجلس النيابي يختص حصرا ((بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص باصدار التشريعات المحلية للمحافظة استنادا لاحكام المادة (٦١/اولا) من الدستور ،ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية اصدار جميع القرارات عدا التي تختص باصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٤,١١٣,١١٢,١١١، ١١٠) من الدستور [١]

ومن استقراء الرأي السالف نرى عدم دقة الصياغة والابهام في استخدام المصطلحات كما يمكننا تلمس خشية المحكمة من الخوض في تفصيلاته وابداء الرأي القانوني الصحيح الا اننا نستطيع القول مع ذلك ان المحكمة الاتحادية لم تسيغ وصف القانون على ما تصدره مجالس المحافظات من تشريعات محلية بل انها اشارت في عجز القرار الى مصطلح جميع القرارات بمعنى انه نلمس الخشية من منح مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي بمعناه الضيق (القانون) من ناحية اخرى عاد لينقض غزله من بعد قوة انكاثا ليقول (جميع القرارات عدا التي تختص باصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشتركة) وكأن السلطة الاتحادية تصدر قرارات استثنى ما يصدر عن مجالس المحافظات

---

(١)رأي المحكمة الاتحادية العليا عن صلاحية مجلس محافظة البصرة في فرض الرسوم والضرائب المحلية في قرارها ، رقم (٢٥) في ٢٠٠٨/٦/٢٣

منها وفي ذلك خلط واضح وتخبط ظاهر وتلاعب بالالفاظ وقعت في شركة المحكمة الاتحادية العليا (١)

مجلس شورى الدولة :

كان مجلس شورى الدولة برأينا اكثر اقداما في ابداء رأيه وجزم بعدم جواز اصدار مجالس المحافظات للقوانين في رايه الاستشاري المرقم ٢٠٠٩/١٩٧٢ والصادر في ٢٠٠٩/١٠/٢٥ حول صحة قانون المولدات ذات النفع العام رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ الصادر عن مجلس محافظة بابل اوضح المجلس ما يأتي :

١ـ حدد الدستور الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها واصدارها وان القوانين لا تصدر الا استنادا لنص دستوري

٢ـ ان المادة (١٢) من الدستور خولت سلطات الاقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واصدار القوانين وفقا لاحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة باقليم لهذه الصلاحية ولم يرد فيه اشارة بان تصدر المحافظات قوانين

٣ـ ان القانون لايكون سنده في الاصدار قانون اخر ولم يسبق ان صدر قانون اسناد النص في قانون اخر منذ تشكيل الدولة العراقية وبالتالي فان اقرار هذا الاتجاه هو مخالفة لاحكام الدستور ويتعارض مع ما استقر عليه فقهاء القانون.

ونحن نؤيد ما ذهب اليه المجلس انطلاقا من حقيقة قانونية غاية في البساطة وهي ان مصطلح تشريع يشمل بمفهومه الواسع كل قاعدة مكتوبة تتولى وضعها سلطة عامة معينة ،ومن ثم فالتشريع قد يصدر عن سلطة تشريعية يطلق عليه وصف القانون او عن سلطة تأسيسية ويطلق عليه وصف الدستور او عن سلطة تنفيذية ويطلق عليه وصف التعليمات والانظمة والتعليمات او اللوائح. ومن ثم فأن مصطلح

(١) حنان محمد القيسي ،الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ،السنموري ، بغداد ـ ٢٠١٢ ص٧٧.

(تشريعات) اوسع من مصطلح قوانين فالتعليمات والانظمة واللوائح تقع ضمن مصطلح التشريعات، فكل قوانين تشريعات وليس كل تشريعات قوانين [١].

المطلب الثالث / المصادقة على القوانين (الاقليمية / المحلية):

اورد قانون رئاسة الاقاليم في المادة (١٠/ اولا)يمارس رئيس الاقليم والاختصاصات والصلاحيات بنص تلك المادة التي جاء نصها (اصدار القوانين التي سنها المجلس الوطني للاقليم خلال عشرةايام من تاريخ سنها وله حق الاعتراض عليها كليا او جزئيا واعادتها الى المجلس لاعادة النظر فيها ويكون قرار المجلس بشأنها نهائيا)

حيث تبين من مضمون المادة لرئيس الاقليم حق اصدار القوانين والانظمة والتعليمات في حدود الاقليم وربما لا يتعارض مع القانون الاتحادي وكذلك له حق المصادقة على تلك القوانين والانظمة والتعليمات التي سنها المجلس الوطني في كردستان خلال مدة معينة وهي عشرة ايام وكذلك له حق الاعتراض عليها أي القوانين ،كليا او جزئيا واعادتها الى المجلس للتعديل عليها او الغائها[٢]

اما عن التشريعات التي تصدر عن مجالس المحافظات لا تعد وان تكون قرارات ادارية تنظيمية (انظمة وتعليمات)ولا نعلم هل هو خلل في الصياغة وعدم دقة في تبني اللفظ والمصطلحات من المشرع ام هو انتباهة من غفلة كان المشرع قد وقع بها فعاد ليتبنى فكرة ان نظام الامركزية الادارية الذي تدار من خلاله المحافظات يعطي الهيئات المحلية سلطة اصدار القرارات التنظيمية والتعليمات المتعلقة بالنشاط الاداري لتلك الهيئات ومن ثم فهي لاتعدو ان تكون هيئات ادارية ليس لها الحق في اصدار التشريعات بل مجرد سلطة تنظيمية .[٣]

وفي رأي مجلس شورى الدولة في تفسير الفقرة (١٢)من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم جاء(تصدر مجالس المحافظات جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر

---

(١)مؤسسة النور الجامعة ، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ . ط ٢٠١٢ ،ص٨١ الى ص ٨٢

(٢) احمد احمد الموافي ، مصدر سابق.ص٤٥

(٣) قانون رئاسة الاقاليم /المادة(١٠) الفقرة الاولى مهام وصلاحيات رئيس الاقليم

من المجلس ولم يرد ذكر القوانين . وان عبارة (التشريعات) التي وردت في قانون المحافظات تعني القواعد الخاصة بتنظيم الشؤون الادارية والمالية في المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ الامركزية الادارية وبما يخدم سكان المحافظة وتقديم الخدمات لهم في المجالات كافة ولا تعني اصدار القوانين .وبامكان مجلس المحافظة اصدار قرار او اوامر ينظم فيه الشؤون في المحافظة[١] .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحثنا الموسوم توصلنا الى النتائج الاتية

١عدم دقة المصطلحات في الموادالد ستورية التي تتناول هذه المواضيع وانعدم دقة الصياغة تؤدي الى التداخل والتعارض في التشريعات ا لتي تصدر عن السلطة المركزية بالنسبه الى الحكومات

(١)حنان محمد القيسي /مصدر سابق ص٨

المحلية وهذا يؤدي الى ضعف في الدستوروعدم الثقة في التشريع الذي يصدر عن السلطة المختصة به.

٢هناك محاباة في صياغة بعض المواد الدستوريه على حساب جهة اخرى اي ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥اعطى صلاحيات واسعة لسلطة الاقليم على حساب المركز.

٣ضعف الرقابة الدستورية على تطبيق القانون وصلاحية التشريع المحلي ومدى مطابقة التشريعات المحلية من انظمة وتعليمات التي يصدرها الاقليم ومجالس المحافظات الى احكام الدستور الاتحادي وعدم مخالفته والتعارض مع احكامه.

التوصيات

١معالجة الخلل الدستوري في صدد المصطلحات الدستورية في باب اختصاصات الاقليم والمحافظات التي لم تنتظم باقليم.

٢ ضرورة معالجة المشاكل العالقة بين حكومة الاقليم و المحلية في شأن

الاختصاصات التي يخولها الدستور للحكؤمة المحلية والاقليم.

٣ضرورة اكمال مسودة الدستورفي اقليم كردستان العراق والاستفتاء عليه حتى يتبين الاطارالدستوري للتشريع الذي يصدر عن الاقليم وضرورة عدم مخالفة الدستور الاتحادي.

المصادر والمراجع

القران الكريم

١. احمد احمد الموافي ، رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد ، دار النهضة العربية ٢٠٠٨ .

٢. حميد حنون خالد ، المبادئ العامة في القانون الدستوري ، الطبعة الاولى ٢٠١٢

٣. حنان محمد القيسي ،الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم(٢١) لسنة٢٠٠٨،السنهوري بغداد ـ ط٢٠١٢،ص٧٣ـ٧٤

٤. حنان محمد القيسي ،الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ،السنموري ، بغداد ـ ٢٠١٢

٥. حنان محمد القيسي .الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨،بغداد ،٢٠١٢ ،

٦. عزيز جواد هادي الخفاجي .دروس في المدخل لدرسة القانون ،بغداد ،٢٠٠٨،

٧. عزيز جواد هادي الخفاجي/دروس في المدخل لدراسة القانون،بغداد ط ٢٠٠٨ الص٢٦.

٨. علي عبد الرزاق الخفاجي ، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق ، مكتبة السنهوري بغداد ٢٠١٤ ،

٩. علي عبد الرزاق الخفاجي ،الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق ،بغداد ،٢٠١٤

القوانين

١. قانون رئاسة الاقاليم /المادة(١٠) الفقرة الاولى مهام وصلاحيات رئيس الاقليم

٢. المادة (١٠) اولا /من قانون رئاسة الاقليم لسنة ٢٠٠٥

٣. المادة (١١٥) من الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥.

٤. المادة (١٢١) ثانيا / من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

٥. المادة (٢) اولا من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة٢٠٠٨

٦. المادة (٩٣)اولا وثالثا /من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠