

قراءة نقدية لقرارات المحكمة الاتحادية العليا حول استمرارية عمل مجالس المحافظات و ممارستها للاختصاص التشريعي

أ.م.د. أفين خالد عبد الرحمن*

* قسم القانون/ كلية القانون و السياسة، جامعة نوروز؛ قسم القانون/ كلية القانون،
جامعة دهوك- اقليم كردستان العراق.

الملخص

تعد المحكمة الاتحادية العليا الجهاز القضائي الاتحادي المكلف بحماية الدستور ولهذه المحكمة دوراً بارزاً في حماية الاختصاصات الممنوحة للوحدات المكونة لدولة العراق الفدرالي منها المحافظات غير المنتظمة في اقليم حيث منح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ صلاحيات إدارية ومالية عديدة لهذه المحافظات لتمكين من إدارة شؤونها وتنظيمها وفق اللامركزية الإدارية وهذا ما أؤكد في المادة ١٢٢ منه، وهذه الصلاحيات أثارت جدلاً واسعاً على الصعيد السياسي والقانوني خاصة مسألة مدى صلاحية مجالس المحافظات في وضع القوانين، فضلاً عن مسألة استمرارية عمل هذه المجالس بالرغم من انتهاء مدتها القانونية، مما كان موضع طعن أمام المحكمة الاتحادية العليا لأكثر من مرة من قبل أكثر من جهة، حتى أن المحكمة عدلت عن بعض من قراراتها وجاءت بأحكام مغايرة استناداً لفكرة العدول القضائي الدستوري الذي يعرف (هو احلال أرادي واضح ومؤكد لحكم قضائي دستوري جديد محل حكم قضائي دستوري سابق في موضوع الدعوى نفسها بما يتلائم مع واقع المجتمع وتطوره)، وفي هذا البحث تطرقنا الى الاساس القانوني لتكوين واستمرارية مجالس المحافظات واهم قرارات المحكمة الاتحادية العليا حولها والاساس القانوني للصلاحية التشريعية لمجالس المحافظات واهم قرارات المحكمة الاتحادية العليا حولها واخيراً بحثنا في موقف المحكمة الاتحادية العليا وعدولها عن قراراتها السابقة وتوصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات التي ثبتت في البحث وكان من أهمها أن المحكمة الاتحادية العليا لجأت الى فكرة العدول القضائي الدستوري في حالات محددة جداً مراعية فيها الصالح العام حيث طبقت العدول في مسألة منح مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي ولم

تلجأ الى فكرة العدول القضائي الدستوري في مسألة استمرارية عمل مجالس المحافظات على الرغم من انتهاء مدتها القانونية .
الكلمات الافتتاحية: الاطار الدستوري لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، قرارات المحكمة الاتحادية العليا، العدول القضائي الدستوري.

پوخته

دادگه‌ها فیدرالی یا بلند ده‌زگه‌ی دادوهری یی راسپاردی ب پاراستنا ده‌ستوری یه وئەف دادگه‌هه روله‌کێ به‌رچاف د‌گ‌ر‌ی‌ت د پاراستنا تاییه‌مه‌ندیین هاتینه‌دان بو یه‌که‌ییین پیکه‌ینه‌ریین ده‌وله‌تا عیراقی یا فیدرالی ژوان ژێ پارێزگه‌ه‌ین نه‌ ریک‌ئ‌ی‌خ‌ستی ل هه‌ری‌می کو دستوری عیراقی یی سالا ۲۰۰۵ ده‌سه‌لاتین کارگێری ودارایی داینه‌ چه‌ندین پارێزگه‌هان بوهندی بشین ب کاروبارین خو رابن وریک‌ب‌ئ‌ی‌خن ل‌گ‌وره‌ی نه‌ناوه‌ندیا کارگێری وئەف‌ئ‌ی یه‌ک‌ئ‌ی دوپاتی ل سهر هاتیه‌ک‌رن دبه‌ندی وئ‌ی ۱۲۲ دا، وئەف‌ان ده‌سه‌لاتان مشمومره‌ک به‌رفره‌ه‌ ل سهر ئاستی سیاسی ویاسایی دروست کر ب تاییه‌ت پرسا ده‌سه‌لاتین جقاتین پارێزگه‌هان د دانانا یاسایان دا، زیده‌باری پرسا به‌رده‌وامبونا کاری ئەف‌ان جقاتان سه‌ره‌راییی ب دوماهی هاتنا ماوئ وان یی یاسایی، کو بویه‌ جه‌ئ تانه‌ل‌ید‌ان‌ئ به‌رامبه‌ر دادگه‌ها فیدرالی یا بلند پتر ژجاره‌ک‌ئ ژلایئ پتر ژجه‌ه‌ک‌ئ، هه‌تا دادگه‌ه‌ ل چه‌ند بریارین خو زف‌ری وهنده‌ک ئەحکامین جودا ئینان پشبه‌ستن بو ه‌زرا ل‌ی‌زف‌رینا دادوهری دستوری ئەوا ده‌ی‌ته‌ پ‌یناسه‌ک‌رن (ئەو جه‌گ‌رتنه‌ک ئاشکرا و‌دو‌پ‌ات‌ک‌ریه‌ بو حوکمی دادوهری دستوری یی نوی ل شوینا حوکمی دادوهری یی به‌ری د‌بابه‌ت‌ئ هه‌مان داوا دا ب ئاوايه‌ک‌ئ ب‌گونجیت د‌گه‌ل ژيواری جفاکی وی‌ش‌که‌تا وی).

Abstract

The Federal Supreme Court is the federal judicial organ in charge of protecting the constitution. This court has a notable role in protecting the powers that granted to the constituent units of the Iraqi federal state, including governorates not organized into a region. In this regards, the Iraqi constitution in the year 2005, granted several administrative and financial powers to these governorates to be able to manage and organize their affairs according to

administrative decentralization which was confirmed with Article 122 , and these powers created a wide arguments in the political and legal level, particularly the powers issue for setting rules provincial councils , as well as the issue of the continuity of the work of these councils despite the ending of their legal term, which was the subject of an appeal in front of the Federal Supreme Court for more than once and by more than one side, even the court was amended some of its decisions and came up with changed rulings based on the idea of constitutional judicial reversal which defines (it is a clear and definite voluntary replacement for a new constitutional court ruling in place of a previous constitutional court for ruling in the same case subject which fits with the reality of society and its progress).

المقدمة

أولاً: نبذة عن الموضوع:-

تعد المحكمة الاتحادية العليا الجهاز القضائي الاتحادي المكلف بحماية الدستور ولهذه المحكمة دوراً بارزاً في حماية الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للوحدات المكونة لدولة العراق الفدرالي منها المحافظات غير المنتظمة في اقليم حيث منح الدستور صلاحيات إدارية ومالية عدة لهذه المحافظات لتتمكن من إدارة شؤونها وتنظيمها على وفق اللامركزية الإدارية وهذا ما أكد في المادة ١٢٢ منه، فضلاً عن المادة ١٢٣، والتي بموجبها يحق للحكومة الاتحادية أن تتنازل أو تمنح بعضاً من صلاحياتها للمحافظات، وهو بذلك أعطى اعترافاً بصلاحيات المحافظات الواسعة وامكانية زيادة هذه الصلاحيات في حالة تفويض الحكومة الاتحادية لها، وهذه الصلاحيات الواسعة وغير المحددة أثارت جدلاً واسعاً على الصعيد السياسي والقانوني خاصة مسألة مدى صلاحية مجالس المحافظات في سن القوانين، فضلاً عن مسألة استمرارية عمل هذه المجالس بالرغم من انتهاء مدتها القانونية، مما كان موضع طعن أمام المحكمة الاتحادية العليا لاكثر من مرة من قبل أكثر من جهة، مع أن قرارات هذه المحكمة بات وملزمة للسلطات كافة بما فيها للمحكمة الاتحادية العليا نفسها وفقاً للمادة ٩٤ من الدستور، حتى أن المحكمة عدلت عن بعض من قراراتها وجاءت بأحكام مغايرة .

ثانياً: أهمية البحث:-

يعد البحث في قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بموضوع استمرارية عمل مجالس المحافظات ومسألة مدى منحها الاختصاص التشريعي من المواضيع المهمة التي تلزمنا البحث فيها كون هذه المجالس من الهيئات المهمة في دولة العراق الاتحادي الفدرالي، حيث أن غالبية الوحدات الادارية في العراق هي محافظات غير منتظمة في اقليم التي لها مجالس محافظات، مما يستدعي توضيح وبيان مدى مشروعية استمرار عمل هذه المجالس على الرغم من انتهاء مدتها القانونية، فضلاً عن بيان مدى أحقيتها في سن القوانين لحسم الجدل حول هذا الموضوع معززين المعالجة ببيان موقف المحكمة الاتحادية العليا وتحليل قراراتها المتعلقة بالموضوع .

ثالثاً: اشكالية البحث:-

الاشكاليات التي دفعتنا الى البحث في هذا الموضوع عدة منها هو عدم وضوح النصوص الدستورية والقانونية المبينة لصلاحيات مجالس المحافظات، فضلاً عن الجدل السياسي والقانوني الذي أثاره استمرار عمل مجالس هذه المحافظات على الرغم من انتهاء مدتها القانونية، والاشكالية الاخرى الرئيسية هو تذبذب موقف المحكمة الاتحادية العليا من قراراتها المتعلقة بمجالس المحافظات .

رابعاً: فرضية البحث: -

يتجلى دور المحكمة الاتحادية العليا في حماية الدستور من جميع الخروقات التي تلاحقه والعمل على تطبيقه تطبيقاً صحيحاً بما يحقق الفلسفة والغاية التي أرادها المشرع الدستوري، فضلاً عن النظر الى نصوص الدستور باعتبارها وحدة واحدة تكمل بعضها البعض مع التأكيد أن مهمة القاضي الدستوري عسيرة جداً وحساسة في نفس الوقت، حيث عليه أن يراعي ليس فقط المبادئ القانونية عند القيام بعمله، بل عليه أن يأخذ في نظرا الاعتبار الظروف السياسية المحيطة به من أجل أن يخرج بحلول مناسبة ناجعة .

خامساً: نطاق البحث:-

يتمركز النطاق الموضوعي في البحث في كل من مسألة استمرارية عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فضلاً عن البحث في حدود الصلاحية التشريعية الممنوحة لهذه المجالس تاركين البحث في الصلاحيات الاخرى .

سادساً: منهجية البحث:-

أرتأينا اتباع الاسلوب التحليلي النقدي التطبيقي لطرح مشكلة البحث ومن ثم معالجتها مركزين على دراسة وتحليل قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بمجالس المحافظات من حيث استمرارية عمل هذه المجالس ومدى صلاحيتها في ممارسة الاختصاص التشريعي.

سابعاً: هيكلية البحث:- تناولنا البحث من خلال المباحث الآتية:-

المبحث الأول: الأساس القانوني لتكوين واستمرارية مجالس المحافظات وأهم قرارات المحكمة الاتحادية العليا حولها

المبحث الثاني: الأساس القانوني للصلاحيات التشريعية لمجالس المحافظات وأهم قرارات المحكمة الاتحادية العليا حولها

المبحث الثالث: تعليق على موقف المحكمة الاتحادية العليا وعدولها عن قراراتها السابقة

المبحث الأول

الأساس القانوني لتكوين واستمرارية مجالس المحافظات

وأهم قرارات المحكمة الاتحادية العليا حولها

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس منح السلطات المركزية جزءاً من اختصاصاتها لإدارة المرافق والمصالح المحلية إلى جزء من إقليم الدولة مع تمتعها بالاستقلال المالي والإداري الذي يتحقق من خلال منحها الشخصية القانونية المعنوية أما بقانون أو بواسطة الدستور ذاته والمشرع حين ينشئ الشخصية المعنوية العامة فإنه يقر بها للوحدة الإدارية لا للهيئة المعبرة عن إرادتها، فهي تثبت للوحدات الإقليمية لا للمجالس المحلية التي تعبر فقط عن إرادة هذه الوحدات^(١)

تجربة اللامركزية الإدارية والحكومات المحلية ركيزة أساسية للممارسة السياسية للمجتمعات المحلية نتيجة للمهام الإدارية والخدمية والتمثيلية التي تنجز من خلالها في الأنظمة الديمقراطية، فكلما كانت هذه الهيئات المحلية فاعلة وقادرة على أداء دورها فإن ذلك يعد مؤشراً على طبيعة ونوعية النظام السياسي، إذ تعد الإدارات المحلية من أصول الدولة الديمقراطية الحديثة المعبرة عن مبدأ السيادة الشعبية^(٢).

^(١) للمزيد حول اللامركزية الإقليمية يراجع كل من: د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مطبعة هوار، دهوك، ٢٠٠٨، ص ٢٠؛ د. سامي جمل الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٩٣؛ د. رياض عبد عيسى الزهيري، أسس القانون الإداري، دار السنهوري، ط ١، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٥٤؛ د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤، ص ١٩٦.

^(٢) مركز المسـتـفـبل للدراسـات الاسـتـراتـيجية، تاريخ الاطلاع: ٢٠٢١-٨-١
<https://annabaa.org/arabic/rights/23575>

دأبت أغلبية الدول على تضمين دساتيرها وقوانينها نصوصاً تحدد التقسيمات الادارية ضمن نطاق حدودها الادارية وهذا ما أخذ به دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حيث نص على أن "تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى"^(١) وتعد المحافظة الوحدة الادارية الاكبر من بين التقسيمات الادارية فى العراق وتمارس المحافظة اختصاصاتها من خلال مجلس المحافظة التي تعد من أهم المجالس الادارية^(٢) التي يتم تشكيلها لتقوم بتقديم الخدمات وتسيير الامور ذات الطابع المحلي في المحافظات، فهي ليست بهيئات حاكمة كما هو الحال في الاقاليم الفدرالية، بل ان مجلس المحافظة يعد هيئة ادارية تضطلع بخدمة وتنمية مصالح المحافظة وادارة اعمالها وليس حكمها الذي يعد من اختصاصات السلطات الاتحادية^(٣)، ولهذه المجالس السند القانوني المنشأ لها سواء من حيث التكوين او ممارسه الاختصاصات وهذا ما سوف نبحث فيه تباعاً.

المطلب الاول

الاساس القانوني لتكوين مجالس المحافظات واستمراريتها

لم ينص الدستور على موضوع تكوين مجلس المحافظة وانما ترك الامر للقانون لكي ينظمها وجاء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ونظم في الباب الاول منه المجالس واجراءات تكوينه، وعرف مجلس المحافظة في المادة (٢) التي تنص "اولاً: 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 مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية---"

بعد ذلك جاء القانون ببعض المواد الموضحة لألية تكوين المجالس المحلية ومن ضمنها مجلس المحافظة حيث نص في المادة (٣) على "اولاً: ١ - يتكون مجلس المحافظة من خمسة

(١) أولاً-المادة ١٢٢-دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) للمزيد حول المحافظات وتكوينها يراجع: اسماعيل ابراهيم محمد، المركز القانوني لرئيس الوحدة الادارية في اقليم كردستان -العراق، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة دهوك - ٢٠١٨، ص ٨ وما بعدها.

(٣) د.هامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها (دراسة مقارنة) ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢٤٣.

وعشرين مقعدا، يضاف إليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة نسمة". وجاء في فقرة أخرى ونص "٤- أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس -ثانيا: يتم اعتماد أحدث الاحصائيات الرسمية لمعرفة عدد المقاعد التي يتم اضافتها الى ما ورد في البند (اولا) من هذه المادة".

يلاحظ من خلال المادة السابقة الذكر أن المشرع حدد ضابطين لتكوين مجلس المحافظة في نفس المادة وهما الانتخاب والاحصاء السكاني وموقف المشرع كان جيدا لتأكيد على مبدأ الديمقراطية الذي يحكم اللامركزية الادارية من خلال التأكيد أن عضوية المجلس ليست لمدى الحياة وليست من خلال التعيين، وانما هي من خلال الية ديمقراطية متمثلة بالانتخابات الدورية التي من خلالها يختار ابناء المحافظة من يمثلهم تمثيلاً حقيقياً.

وجاء في المادة الخامسة محددات لشروط العضوية في المجلس حيث نص " يشترط في المرشح لعضوية المجالس تحقق الشروط الآتية:اولا: ان يكون عراقيا كامل الاهلية اتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح-ثانيا: ان يكون حاصل على شهادة الاعدادية كحد ادنى او ما يعادلها-ثالثا: ان يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف-رابعا: ان يكون من ابناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدنية او مقيما فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على ان لا تكون اقامته فيها لاغراض التغيير الديمغرافي-خامسا: ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية عند ترشحه-سادسا: ان لا يكون مشمولاً باحكام واجراءات اجتثاث البعث او اي قانون اخر يحل محله-سابعا: ان لا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي". و بعد أن أوضحنا بأيجاز تكوين مجالس المحافظات وشروط العضوية فيها سوف نأتي ونبحث في انتخابات مجالس المحافظات ومدة العضوية فيها مبينين الاشكاليات التي أثارت حول استمرارية مجالس المحافظات على الرغم من انتهاء مدتها القانونية، بالنسبة لانتخابات مجالس المحافظات في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فإنه قد صدر قانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ الذي جرت بموجبه انتخابات مجلس النواب وانتخابات مجالس المحافظات بوقت واحد وعالج هذا القانون في المادة (٤ - ثانيا) منه مسألة أصبحت أشبه بالسابقة القانونية التي بدأ المشرعون الاتكاء عليها وتضمينها في القوانين الانتخابية اللاحقة إذ تضمنت هذه المادة جواز تأجيل الانتخابات في دائرة انتخابية واحدة أو أكثر إذا اقتضت ذلك الظروف الامنية، إذ ان القاعدة الأساسية لا تأجيل لأي انتخابات ولا تمديد

لعمل المجالس، لكن الاستثناء يورد بشكل مؤقت نتيجة الظروف القاهرة التي تتيح إمكانية تأجيل الانتخابات وُضمت في القوانين المتعلقة بمجالس المحافظات وانتخاباتها، من قبل دورات مجلس النواب السابقة، كما في الحالات الطارئة وفي حال تدهور الأوضاع الأمنية، وفعلا حصل ذلك في انتخابات مجالس المحافظات لعام ٢٠١٣ إذ تم تأجيل انتخابات مجلسي- محافظتي نينوى والانبار نتيجة الظروف الأمنية فيهما، لكنها أُجريت لاحقا^(١). وفي حالة العراق كان بالإمكان إجراء الانتخابات في المحافظات بمعية انتخابات مجلس النواب عام ٢٠١٨ وفق القوانين النافذة. لكن هذا لم يحدث مما ترتب عليه أن تعارضت التوجهات السياسية والقانونية حول التكييف الدستوري والقانوني لمجالس المحافظات في منتصف عام ٢٠١٧ حيث انتهت أربع سنوات تقويمية من عمل هذه المجالس بعد آخر انتخابات حصلت في ٣٠ نيسان ٢٠١٣، فهناك اتجاه ذهب الى عدم إمكانية التمديد لمجالس المحافظات وممارسة صلاحياتها وامتيازاتها ولا بد من إنهاء عملها، ويستمر المحافظون ونوابهم بإدارة شؤون المحافظات خاصة أنها لا تمارس أي دور خدمي أو سياسي نتيجة توقف المشاريع والأزمة المالية، والاتجاه الآخر ذهب إلى إمكانية تمديد عمل مجالس المحافظات بموافقة مجلس النواب وهذا ما حصل عام ٢٠١٧، ولم تجري انتخابات مجالس الأقضية والنواحي فيها منذ ٢٠٠٤ لغاية تشرين الثاني من العام ٢٠١٩، إذ أنهى مجلس النواب عمل تلك المجالس كافة من خلال تعديله المثير للجدل لقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ الذي خضع لتعديلات سابقة والتعديل الذي أثير الجدل هو التعديل الذي صدر بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ الذي عدل مرتين في تموز وتشرين الثاني من العام ٢٠١٩. وأهم ما جاء في التعديل الثاني في هذا القانون هو "١٠-إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم ومجالس الأقضية والنواحي التابعة لها-٢-يقوم أعضاء مجلس النواب وكلّ قدر تعلق الأمر بالمحافظة التي يمثلها بممارسة الإشراف والرقابة على أعمال المحافظ ونائبيه في كل محافظة".

وبالنسبة لموقف المختصين من هذا التعديل فقد ذهب البعض الا ان هذا التعديل صائب، فطالما أن التفويض بالتمديد جاء من مجلس النواب، وفقا لقوانين مجالس المحافظات المشار إليها، فإن إتجاه البرلمان إلى تعديل هذه القوانين فيما يخص إنهاء هذا التفويض بالتمديد وإنهاء عمل مجالس المحافظات يقع في دائرة صلاحياته واختصاصاته وفقا للمادة ١٢٢ رابعا من

^(١) مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية، تاريخ الاطلاع: ١-٨-٢٠٢١.

<https://annabaa.org/arabic/rights/2357>

الدستور^(١)، ويتطابق مع البعد القانوني والدستوري في إنهاء ولايتها التي تجاوزت مدتها الانتخابية. ويقع أيضا ضمن صلاحياته الرقابية لأداء مؤسسات ومفاصل الدولة كافة^(٢). (ولاحقا سوف نبين موقف المحكمة الاتحادية العليا من التعديل).

وبالنسبة لاستمرارية عمل مجالس المحافظات فإنها مرتبطة بالمدة القانونية المحدد لها وهي ثابتة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم حيث نص على " تكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس، اربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة لها"^(٣).
اي ان العضوية في هذه المجالس و وفقاً للنص القانوني ليست دائمة وانما هي مؤقتة ومرتبطة بالانتخابات الدورية التي يفترض أن تجري كل اربع سنوات ابتداء من أول جلسة لها .

المطلب الثاني

قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بتكوين مجالس المحافظات واستمراريتها

كما أوضحنا سلفا أنه أثر جدل حول مدى مشروعية عمل مجالس المحافظات بعد انتهاء مدتها القانونية، بين من شك في مشروعيتها ومشروعية ما يصدر عنها من قرارات وبين من دافع عنها ونتج عن هذا الخلاف، كما اسلفنا تدخل مجلس النواب واصدار قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم (٢١) لسنة ٢٠١٨ الذي تضمن الغاء تلك المجالس لانتهاء مدتها القانونية وكان لهذا القانون أثرا على مشروعية عمل هذه المجالس، وايضا كان سببا في ظهور خلافات سياسية حول مدى مشروعية القانون ومام هذا الجدل رفعت دعوى امام المحكمة الاتحادية العليا لحسم الخلاف حول مدى دستورية القانون الصادر من مجلس النواب حول الغاء مجالس المحافظات وحسمت المحكمة الخلاف من خلال قرارها الصادر بتاريخ (٢ -حزيران ٢٠٢١)، في الدعوى ١٥٥ /اتحادية /٢٠١٩ والمتضمن ان وجود مجالس المحافظات حقيقة دستورية لا يمكن تجاوزها وبالتالي لايجوز للسلطة التشريعية ان تشرع قانون يتضمن الغاء تلك المجالس لتعارض ذلك مع احكام الدستور ومبادئ

^(١) المادة ١٢٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ " --- رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما---"

^(٢) مكتب المستقبل للدراسات الاستراتيجية، مصدر سابق.

^(٣) المادة ٤ -قانون المحافظات غيرالمنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة، واعتبرت أن استمرار عمل المجالس المنتخبة سواء كانت مجالس وطنية او هيئات محلية بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل "خرقا لحق الشعب في التصويت والانتخاب والترشيح وتجاوزا على ارادة الناخب"، وأشارت المحكمة الى أن "المدة المحددة لعمل مجالس المحافظات واجب التقييد بها ولا يمكن تجاوزها باعتبار ذلك من حق الشعب ويمارس من قبله بالانتخابات الدورية المباشرة"، وبينت أن ما ورد في الفقرة ثالثا من المادة ١ من قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم (٢١) لسنة ٢٠١٨ لايعني الغاء وجود مجالس المحافظات كهيئة محلية دستورية وانما وقف استمرار عمل تلك المجالس لتجاوزها المدة المحددة لها وان ذلك يمثل عودة الى ارادة الشعب في تجديد انتخابها."

وعدّت المحكمة أن "المحافظ هو الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة ويلزم باتباع السياسة العامة للدولة التي يرسمها مجلس الوزراء ويخضع لاشرافه"، مضيفا أن، "مفهوم تصريف الاعمال يجب ان يفهم في اطار ضمان سير المرافق العامة وعدم تعطيلها بما يضمن تقديم الخدمات للجمهور في ظل السياسة العامة للدولة والرقابة البرلمانية والادارية التي تقتضيها اللامركزية الادارية".

واستناداً لما سبق نسرد تفاصيل موقف المحكمة الاتحادية العليا من استمرارية عمل مجالس المحافظات بعد انتهاء مدتها القانونية من خلال القرارين التاليين الصادرين عنها:-

١-أعلنت المحكمة الاتحادية العليا أن قانون إنهاء استمرارية عمل مجالس المحافظات موافق للدستور، فيما ردت دعوى قضائية تعتبر مجالس المحافظات حقيقية دستورية. حيث أكدت المحكمة بأن "الدستور العراقي ضامن لوحدة العراق وان الحفاظ على تلك الوحدة هو مسؤولية السلطات الاتحادية"، مضيفا ان تلك المسؤولية الدستورية "يجب مراعاتها وعدم انتهاك الدستور بشأنها"، وذهبت الى القول: "بذلك يكون قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ المعدل الذي أنهى استمرارية عمل مجالس المحافظات موافق للدستور وعلى اساس ذلك قررت المحكمة رد الدعوى ^(١)".

^(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا حول انتهاء استمرارية عمل مجالس المحافظات - تاريخ الاطلاع ٢٠٢٠-٦-٢١
<https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>

٢-قضت المحكمة الاتحادية العليا، بعدم دستورية المادة "١٤ - اولا" من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم حيث اصدرت المحكمة قرارها بالدعوى المرقمة ١١٨/ اتحادية / ٢٠١٩ في ٢-٥-٢٠٢١ والخاصة بمجالس المحافظات وقررت الحكم بعدم دستورية المادة ١٤/ اولا من قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ (قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨) والمتعلقة باستمرار عمل مجالس المحافظات والاقضية. وأوضح أن المحكمة الاتحادية العليا ستنظر في دستورية قرار البرلمان بتسريح اعضاء مجالس المحافظات (حيث لم يبلغ القرار مجالس المحافظات وانما حل مجالس المحافظات بإنهاء خدمة اعضاء المجالس) وذهبت الى ان قرار مجلس النواب موضوع الطعن امام المحكمة الاتحادية العليا موافق للدستور كونه تضمن انتهاء خدمة اعضاء مجالس المحافظات وتسريحهم وليس الغاء مجالس المحافظات او حل المجالس لانتهاء فترة انتخابهم وهي اربع سنوات في حين ان اعضاء مجالس المحافظات استمروا لمدة تصل الى ستة سنوات وقرار البرلمان لم يتضمن الغاء مجالس المحافظات او حلها فهناك فرق بين الغاء مجالس المحافظات وحلها ووجودها دستوري لانتخاب المحافظ وبين تسريح اعضاء مجالس المحافظات لاكمالهم مدة تزيد بستين تقريباً عن مدة الانتخاب المقررة قانوناً وهي اربع سنوات التي تضمنها قرار البرلمان^(١).

تعد مجالس المحافظات هيئات ادارية منتخبة من قبل مواطني تلك المحافظات استنادا لنظام اللامركزية الادارية الذي نص عليه الدستور ،ذلك النظام الاداري القائم على مبدأهم وهو وجود هيئات ادارية منتخبة مستقلة والمتمثلة هنا بمجالس المحافظات هذه المجالس التي تمارس صلاحياتها المحددة لها في الدستور والقوانين المعنية وتضم هذه المجالس مجموعة من الاعضاء الذين يتم انتخابهم لممارسة عملهم لمدة محددة متمثلة باربعة سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة لها وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ ويفترض أن تنتهي عضوية هؤلاء الاعضاء في الظروف العادية بانتهاء مدتهم القانونية دون ان يترتب على ذلك الغاء تلك المجالس ،مما يترتب على ذلك اجراء انتخابات جديدة لانتخاب اعضاء جدد والفترة ما بين انتهاء العضوية واجراء انتخابات جديدة ولحين اكتساب العضو الفائز المنتخب من

^(١)قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١١٨/ اتحادية / ٢٠١٩ الصادر بتاريخ ٢-٥-٢٠٢١، تاريخ الاطلاع <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php> ٢٠٢١-١٧-٢٠

قبل مواطني المحافظة صفة العضوية في مجلس المحافظة فأن الاعضاء السابقين يمارسون اعمالهم كتصريف أعمال، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا عندما أكدت في أكثر من قرار لها بأن مجالس المحافظات هيئات قانونية لا يمكن الغائها بانتهاء مدة أعضائها القانونية ولكن يمكن انهاء عضوية الاعضاء بانتهاء مدتهم القانونية، وفي حالة حدوث حالة طارئة تجعل من المتعذر اجراء انتخابات داخل محافظة ما أو داخل الدولة برمتها، فأن الحل الصحيح هو تمديد العضوية لاعضاء المجالس في تلك المناطق التي حدثت فيها حالة طارئة بشكل مؤقت من خلال قانون صادر من البرلمان لحين انتهاء الحالة الطارئة والعودة الى الحل القانوني الصحيح ألا وهو استئناف الانتخابات وفقاً للالية التي يحددها القانون ، وفي هذه الحالة تكون استمرارية عضوية الاعضاء مكتسبة الصفة القانونية ويكون ما يصدر عنهم كأعضاء في هذه المجالس من تصرفات وقرارات صحيحة ومشروعة.

المبحث الثاني

الاساس القانوني للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

واهم قرارات المحكمة الاتحادية العليا حولها

جاء دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بصور متعددة من الوحدات الادارية من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارت محلية^(١)

وتناول الدستور بنصوص مستقلة كل واحدة من هذه الوحدات، وما يعيننا في هذه الدراسة هي المحافظات اللامركزية المتمثلة بالمحافظات التي لم تنتظم في اقليم التي أورد لها الدستور فصلاً مستقلاً وبين من خلال المادتين (١٢٢-١٢٣) تكوين هذه المحافظات وصلاحياتها الادارية والمالية، ويذهب اغلب المعنيين بأن المشرع الدستوري لم يكن واضحاً في بيان الوضع القانوني لهذه المحافظات هل هي وحدة ادارية تخضع لمبادئ اللامركزية الادارية، أم أن لها صفة أشبه بالاقاليم وتحكمها مبادئ الاتحاد الفدرالي، أم ان لها وضعاً قانونياً وسطاً ما بين الاثنين^(٢)، وسبب هذا يرجع الى طبيعة وكثرة الاختصاصات التي منحت لهذه المحافظات وخاصة التشريعية منها

^(١) تنص المادة ١١٦ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية."
^(٢) د. هامة محمد حسن كشكول، مصدر سابق، ص ١٢٩

وهذا بالتحديد ما سوف نبث فيه من خلال مطلبين باحثين في المطلب الأول الاساس القانوني للأختصاص التشريعي لمجالس المحافظات ، وفي المطلب الثاني باحثين في قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بممارسة مجالس المحافظات للاختصاص التشريعي .

المطلب الاول

الاساس القانوني للاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات

تمارس المحافظات غير المنتظمة في اقليم اختصاصات عدة اشار اليها كل من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، وسوف نبث في هذا المطلب عن الاساس القانوني لممارسة الاختصاص التشريعي لهذه المجالس تاركين البحث في الاختصاصات الاخرى التي لا تدخل في نطاق دراستنا الا بقدر الحاجة اليها ، وبقراءة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يلاحظ أن النصوص الخاصة بالمحافظات غير منتظمة في اقليم التي جاءت في الفصل الثاني من الدستور قد ركزت على ممارسة هذه المجالس للصلاحيات الادارية والمالية^(١)

وبالعودة للدستور وجدنا أن النص الدستوري الصريح الذي منح المحافظات الاختصاص التشريعي هو نص المادة (١١٥) الذي ينص على "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما" .

^(١) المادة (١٢٢):

اولاً: تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى .
ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون .
ثالثاً: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس .
رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما .
خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة " - المادة (١٢٣): "يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون"

يلاحظ أن المشرع الدستوري في الفقرة الأخيرة من النص استخدم عبارة (لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة) والنص واضح بان للمحافظات الصلاحية في ممارسة الاختصاص التشريعي من خلال وضع القوانين .

وتكملة للاساس القانوني لممارسة المحافظات غير المنتظمة في اقليم للاختصاص التشريعي هو قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المسمى بقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الذي صدر من مجلس النواب استنادا للتكليف الدستوري له في المادة (١٢٢) الفقرة ثانياً^(١)

وبقراءة نصوص هذا القانون وجدنا النصوص الآتية ذكرها قد تناولت هذا الاختصاص بالنص وحصرت الاختصاص بمجلس المحافظة دون الهيئات الادارية الاخرى التابعة لها، والمتمثلة بالآتي:-
١- المادة ٢ " اولاً: مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

٢- المادة ٧" يختص مجلس المحافظة بما يلي:----- ثالثاً: اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

يلاحظ من خلال السرد السابق لبعض نصوص الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بان المشرع العادي تماشى مع سياسة المشرع الدستوري وكان أكثر وضوحاً في منح هذه المحافظات صلاحيات واسعة من تشريعية وادارية ومالية، ومنح هذه الصلاحيات لم يكن مطلقاً وانما قيدت ببعض القيود المتمثلة بتحديد نطاق ممارسة هذا الاختصاص والمتمثلة بالقيود الموضوعي حيث حصر الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات بالموضوعات التي تمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية والمتمثلة حصراً بالشؤون الادارية والمالية للمحافظة أي أن التشريع يجب ان يكون ذات طابع اداري كتشريع يقتضي استحداث او دمج وحدة ادارية مع اخرى أو ذات طابع مالي كاصدار قانون يفرض ضريبة او رسم معين^(٢)

(١)----- ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون
(٢) سوران علي حسن، التنظيم القانوني للوحدات الفدرالية في العراق، ط١، مركز زير للطبع والنشر- اربيل، ٢٠١٧، ص ٩٩.

والقيد الآخر هو القيد المكاني حيث تعد المحافظات غير المنتظمة في اقليم وحدات ادارية اقليمية تمارس اختصاصاتها ضمن حدودها الجغرافية وممارسة الاختصاص التشريعي يخضع لهذا القيد اسوة بالاختصاصات الاخرى مما يعني أن اي تشريع يصدر من مجلس المحافظة يسري فقط في حدود الوحدات الادارية التابعة لتلك المحافظة فقط^(١).

أي أن لمجلس المحافظة غير المنتظمة في اقليم اصدار القوانين الخاصة بالمحافظة حصراً وكذلك اصدار الانظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ القوانين وكل ذلك لتنظيم الشؤون الادارية والمالية وفقاً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية من حيث قوتها (دستور-قانون-نظام-تعليمات) ومن المبادئ القانونية العامة هو عدم جواز تعدي القانون لمبادئ الدستور وكذلك عدم جواز تنافي النظام للقانون او التعليمات للنظام حيث ان التعليمات ماهي الا لتبسيط وشرح لما هو اعلى منها.^(٢)

وهناك رأي ذهب الى أن مجالس المحافظات لا تملك صلاحية التشريع استناداً لرأي أبداه مجلس الدولة العراقي بتاريخ (٢٥-١٠-٢٠٠٩) بالعدد (١٩٢٧) متعلق بقانون صدر عن مجلس محافظة بابل قانون المولدات ذات النفع العام رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ ووضح المجلس مبرراته بالآتي^(٣): ١- حدد الدستور الأحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها وأصدارها وان القوانين لا تصدر الا استناداً الى نص دستوري-٢- ان المادة (١٢١) من الدستور خولت سلطات الاقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وأصدار القوانين وفقاً لاحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في اقليم هذه الصلاحية، ولم يرد فيه اشارة بأن تصدر القوانين-٣- ان القانون لا يكون سنده في الاصدار قانون آخر ولم يسبق أن صدر قانون استناداً لنص قانون آخر من الدستور منذ تشكيل الحكومة العراقية وبالتالي لا يحق للمحافظات صلاحية التشريع -

وبعد الايضاح السابق ذكره فنحن نرى بأن مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً للدستور والقوانين المنتظمة قد منحت الاختصاص التشريعي، ومما يؤكد هذا الرأي هو توجه

(١) د.رحيم حسين موسى - حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات-مجلة الكوفة - المجلد الاول-العدد ٣٥-جامعة الكوفة -٢٠١٨-ص٨٣-٩٠.

(٢) عامر محمد علي، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات، مجلة كلية مدينة الجامعة، مجلد ٢، العدد ٢٠١٠، ص٥٤.

(٣) للمزيد يراجع قرار مجلس الدولة العراقي ذي الرقم ١٩٢٧ الصادر بتاريخ (٢٥-١٠-٢٠٠٩)، تاريخ الاطلاع ٢٠٢١-٦-٤ : <https://www.conseil-etat.fr/ar/arianeweb-ara>

المشرع الدستوري الى منح هذه المحافظات صلاحيات واسعة وهذا ما أؤكد في الاسباب الموجبة لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الذي نص على " بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات واداراتها . ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على اساس النظام الاتحادي (الفيدرالي) والنظام اللامركزي ولافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع، شرع هذا القانون "، إضافة لذلك فأن هناك نصوص أخرى في الدستور منحت من خلالها هذه المحافظات اختصاصات واسعة جعلتها في مركز قانوني قريب جدا من الاقاليم الفدرالية، بل وأشار الدستور الى هذه المحافظات مع الاقاليم معا في العديد من النصوص منها (١١١-١١٢-١١٣-١١٤-١١٥) . ومن الممكن ان يحصل تتداخل في ممارسة الاختصاص المكاني لمجالس المحافظات لمحافظات مع اخرى او مع المحافظات التابعة لاقليم كوردستان خاصة في المناطق المتنازع عليها، والدستور حسم هذا الخلاف باحالته للمحكمة الاتحادية العليا لتحديد الجهة صاحبة الاختصاص^(١).

المطلب الثاني

قرارات المحكمة الاتحادية العليا وتطبيقاتها المتعلقة بممارسة الاختصاص التشريعي

لمجالس المحافظات

قبل الخوض وإيراد بعض من تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا أرتأينا بيان بأن ممارسة مجالس المحافظات للصلاحيات التشريعية لا زال محل جدل ما بين المختصين على صعيد كل من الفقه والقضاء، فعلى صعيد الفقه ينفي البعض ان يكون لهذه المحافظات أي اختصاص تشريعي ويستند مؤيدوا هذا الرأي على بعض الحجج منها أن عبارة " التشريعات المحلية " الواردة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم تعني (القرارات التنظيمية) التي تعد قواعد قانونية عامة مجردة ولا يقصد بها التشريع المتعارف عليه ويعد ممارسة هذا التشريع حصرا لمجلس النواب .

^(١) المادة (٩٣): " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: ----
رابعاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية .
خامساً: الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات .

في حين يؤيد البعض الآخر منح الاختصاص التشريعي للمحافظات غير منتظمة في اقليم ^(١)، ويذهبون الى أنه توجد ثلاث مستويات من التشريعات في العراق بموجب دستور ٢٠٠٥ اولها متمثلة بالتشريعات الاتحادية التي تصدر عن السلطة التشريعية الاتحادية، وثانيها التشريعات الاقليمية التي تصدر عن السلطة التشريعية للاقاليم، وثالثها التشريعات المحلية التي تصدر عن مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم لتنظيم شؤون المحافظة الادارية والمالية ^(٢).

ويدحض هذا الرأي ما جاء به الرأي السابق له ويبرر بأن منح هذه المحافظات الصلاحية التشريعية يتماشى مع فلسفة المشرع الدستوري، ويذهب الى أن عبارة (التشريعات المحلية) الواردة في قانون رقم (٢١) ينصرف الى القوانين والانظمة والتعليمات قياساً على ما صدر من مجلس شوري الدولة في العراق في القرار رقم (١٠١-٢٠٠٦) بتاريخ (١٩-١٢-٢٠٠٦) الذي عد لفظ التشريعات المنصوص عليه في قانون مجلس شوري رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ مرادفاً لتعبير القانون بمعناه العام الذي ينصرف الى القوانين والانظمة والتعليمات، والمشكلة تكمن في أن المشرع وقع في خطأ الصياغة حيث لم يكن دقيقاً في استخدام المصطلح ^(٣).

ما سبق ذكره يتعلق بتفسير مجلس الشوري لمصطلح (التشريعات) أما بالنسبة لموقف مجلس الشوري من ممارسة مجالس المحافظات للصلاحية التشريعية فأن المجلس كان واضحاً في أكثر من رأي له بأن مجالس المحافظات ليس لها صلاحية سن التشريع العادي منها قرارها ذي الرقم ٣٩٩ الصادر بتاريخ (١١-٣-٢٠٠٨) الذي أكد فيه عدم صلاحية مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم من اصدار التشريعات ^(٤).

أما بالنسبة لموقف المحكمة الاتحادية العليا من ممارسة مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم لهذا الاختصاص فلها في ذلك بعض القرارات التي سوف نسردها تباعاً:-

^(١) من الاساتذة المؤيدين لمنح مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي هو الدكتور حميد حنون ومن الاساتذة الرافضين لمنح مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي هو الدكتور غازي فيصل، للمزيد ينظر: د. اسماعيل علوان التميمي، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٨٤.

^(٢) سوران علي حسن، التنظيم القانوني للوحدات الفدرالية في العراق، ط١، مركز زير للطبع والنشر- اربيل، ٢٠١٧، ص ١٠٥.

^(٣) سوران علي حسن، مصدر سابق، ص ١٠٧.

^(٤) للمزيد يراجع كل من: د. اسماعيل علوان التميمي، مصدر سابق، ص ٨٤؛ د. محمد سليم محمد أمين، دستورية الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق (دراسة قانونية تحليلية)، مقبول للنشر في مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، ص ١٦.

١- قرار المحكمة الاتحادية الذي نص على "---من خلال تدقيق احكام المادة (١١٥) والمواد الاخرى من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تبين ان مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين الاتحادية ولكن يمارس صلاحياته الادارية والمالية الواسعة استنادا لحكم الفقرة الثالثة من المادة ١٢٢ من الدستور ----" ^(١)

٢- الرأي التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا على أثر استيضاح قدم من مجلس محافظة النجف يطلب تفسير المادة (١١٥) والمادة (١٢٢-ثانيا) من الدستور والمتعلقة بصلاحيات المحافظات التشريعية ،بعد نظر المحكمة في الطلب اصدرت قرارها بالاتفاق الى أن "---يكون لمجلس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الاولوية في التطبيق ----" ^(٢)

٣- صدر قرار عن المحكمة الاتحادية العليا على أثر استيضاح قدمه مجلس محافظة البصرة حول مدى صلاحية مجلس المحافظة من فرض الضرائب والرسوم المحلية وبينت المحكمة في هذا القرار بصلاحيات مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الاولوية في التطبيق واكد القرار بأن المجلس النيابي يختص حصرا بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص اصدار التشريعات المحلية للمحافظة استنادا لاحكام المادة (٦١-اولا) من الدستور ^(٣).

٤- ومن القرارات المهمة الاخرى للمحكمة الاتحادية العليا التي سبق وان اشرنا اليه عند الحديث عن استمرارية عمل مجالس المحافظات هو قرارها المتضمن "---ان وجود مجالس المحافظات حقيقة دستورية لايمكن تجاوزها واكدت المحكمة في هذا القرار أن مجالس

^(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا (رقم ١٣-اتحادية -٢٠٠٧) الصادر بتاريخ (٣١-٧-٢٠٠٧): المنشور على الموقع المرفق ،تاريخ الاطلاع ٢٠-٧-٢٠٢٠ <http://www.iraqia.org>
^(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري ذي العدد(١٦-اتحادية-٢٠٠٨) الصادر بتاريخ (٢١-٤-٢٠٠٨) المنشور على الموقع المرفق،تاريخ الاطلاع ١٠-٧-٢٠٢٠ <http://www.iraqia.org>
^(٣) قرار رقم (٢٥-اتحادية-٢٠٠٨) الصادر بتاريخ (٢٣-٦-٢٠٠٨) ،تاريخ الاطلاع ٨-١٢-٢٠٢١ <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>

المحافظات تعد هيئات ادارية ومحلية يعهد اليها تنفيذ الصلاحيات المالية و الادارية فقط ضمن مبدأ اللامركزية الادارية ولم يخولها الدستور ممارسة الصلاحيات التشريعية" ^(١). من خلال استعراض بعض من قرارات المحكمة الاتحادية العليا حول مدى صلاحية مجالس المحافظات من ممارسة الاختصاص التشريعي، لاحظنا تذبذب موقف المحكمة الاتحادية وعدم وضوحها فهي تارة تمنح هذه المجالس الاختصاص التشريعي وتارة أخرى تحرمه من ممارسة هذا الاختصاص (وسوف نوضح رأينا المتواضع بشكل أكثر وضوحا في المبحث الثالث تفاديا للتكرار).

المبحث الثالث

تعليق على موقف المحكمة الاتحادية العليا وعدولها عن قراراتها السابقة

المحكمة الاتحادية العليا هي الجهاز الدستوري الذي يرسخ النظام الاتحادي ويحمي الدستور الفدرالي عن طريق ممارسة الاختصاصات المناطة به كالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الوحدات الفدرالية ^(٢)، ومنطبيعة هذه المحاكم في الدول الفدرالية أن قراراتها تكون باثة وملزمة لهيئات الدولة كافة، بما فيها للمحكمة الاتحادية العليا نفسها التي أصدرت القرار وهذا ما أكدته الدستور عندما نص " قرارات المحكمة الاتحادية العليا باثة وملزمة للسلطات كافة " ^(٣) وكلمة باثة تعني أن التقاضي أمام هذه المحكمة يتم على درجة واحدة وتكون قراراتها في الدعاوى والطلبات التي تصدر منها غير قابلة للطعن فيها ^(٤)، أي أنها أذ ما أصدرت قرار حول موضوع محدد وأصدرت الحكم بدستوريته او عدم دستوريته فإنه يفترض أن لا تعيد النظر مرة أخرى في نفس الموضوع، مع ذلك فإن المحكمة الاتحادية العليا قد نظرت في بعض الدعاوى والطلبات التي سبق وان حسمتها، وسوف نحاول من خلال هذا المبحث الوقوف على بعض من هذه

^(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا حول انتهاء استمرارية عمل مجالس المحافظات - الصادر بتاريخ (٢ - حزيران - ٢٠٢١)، في الدعوى ١٥٥ /اتحادية / ٢٠١٩ - تاريخ الاطلاع ٢٠-٦-٢٠٢١ <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>

^(٢) للمزيد حول دور المحكمة الاتحادية في ترسيخ النظام الاتحادي ينظر: بيوار عبد الرحيم محمد امين، القضاء الدستوري ودوره في ترسيخ النظام الاتحادي وحمايته في العراق، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون والعلوم السياسية والادارة، جامعة سوران، ٢٠٢٠، ص ١١٢.

^(٣) المادة ٩٤ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

^(٤) صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق (تشكيلها واختصاصاتها، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١١، ص ١٢٨.

التطبيقات موضحين موقف المحكمة من التطبيقات محل الدراسة ومبينين المبررات التي استدعتها للنظر مرة أخرى في ذات الموضوع متناولين المبحث من خلال المطالبين الاتيين:-

المطلب الاول

تحليل موقف المحكمة الاتحادية العليا من التطبيقات محل الدراسة

المحكمة الاتحادية العليا هي المحكمة الدستورية التي أناط اليها الدستور مجموعة من الاختصاصات من أجل حماية الدستور من أهمها الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة، فضلاً عن الفصل في النزاعات التي تقع ما بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم او تلك التي تنشأ عن تطبيق القوانين والقرارات الصادرة عن السلطات الاتحادية^(١).

وتظهر أهمية هذه المحكمة في الدولة الفدرالية القائمة على اساس توزيع الاختصاصات ما بين الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالية من اجل المحافظة على اختصاصات تلك الوحدات ومنع تجاوزها او الاعتداء عليها باعتبار أن من الاسس التي أدت لقيام الاتحاد الفدرالي هي حماية هذه الوحدات او المكونات والتعامل معها بشكل متكافئ مع غيرها من الوحدات استناداً لمبدأ المساواة الذي يحكم هذه الوحدات في العديد من الامور، ومما أن دستور العراق واستناداً الى العديد من مواده قد جاء بتنظيمات عدة من (اقاليم،محافظات غير المنتظمة في اقليم، وادارات محلية) وخصص لكل واحدة من هذه الوحدات فصلاً مستقلاً،وبين فيها صلاحياتها، فضلاً عن نصوص اخرى جاءت ايضا مبينة لصلاحيات هذه الوحدات ومنحت الاقاليم صلاحيات واسعة تلتها المحافظات غير المنتظمة في اقليم ثم كان أقلها صلاحية الادارات المحلية، وما يهمني في هذا الشأن هي المحافظات غير المنتظمة في اقليم التي أثارت صلاحياتها العديد من الجدل ما بين المختصين والمهتمين وهذا الجدل كان له مبررات عدة والتي تعد اشكاليات بحد ذاتها منها كثرة النصوص الدستورية التي تكلمت عن اختصاصات هذه الوحدات والمبعثرة ما بين ابواب وفصول الدستور، غموض بعض هذه النصوص من حيث الصياغات التي جاء بها المشرع الدستوري، عدم وضوح ارادة المشرع الدستوري من حيث بيان مركز المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، كل هذه

^(١) ينظر كل من: عمار رحيم الكناي، المحكمة الاتحادية العليا و دورها في بناء دولة المؤسسات، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٨، ص ٧١؛ والمادة ٩٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

الاسباب وغيرها كانت السبب في عدم وضوح موقف القضاء الدستوري بل وحتى القضاء الاداري تجاه المحافظات غير المنتظمة في اقليم وهذه ما سوف يتضح أكثر في الايضاح التالي:
بعد سردنا في الفقرات السابقة لبعض القرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بتكوين واستمرارية مجالس المحافظات ومسألة ممارستها للاختصاص التشريعي، نورد التعقيب التالي لموقف المحكمة الاتحادية العليا من الموضوع:-

لاحظنا في القرارات التي تناولناها في موضوع استمرارية عمل مجالس المحافظات بعد انتهاء مدتها القانونية التي أثارت الجدل، مما استدعى الطعن فيها امام المحكمة الاتحادية العليا، أن موقف المحكمة الاتحادية العليا كان واضحاً عندما اكدت بأن القانون الصادر من مجلس النواب ذي الرقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ (قانون التعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠١٨) الذي أنهى استمرارية عمل مجالس المحافظات موافق للدستور وان هذا القانون لا يعني الغاء مجالس المحافظات وانما يعني فقط وقف استمرار عمل تلك المجالس لتجاوزها المدة القانونية المحددة لها، وهذا ما أكدته في حيثيات قرارها بالدعوى رقم (١١٨ - اتحادية- ٢٠١٩) عندما قدم طعن في القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ (قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠١٨) والمتعلق ايضا باستمرار عمل مجالس المحافظات واكدت فيه المحكمة مرة اخرى بأن ذلك القانون لم يلغي مجالس المحافظات وانما أنهى خدمة أعضاء المجلس لاستمرار عضويتهم لأكثر من اربع سنوات حيث استمرت لمدة تصل الى ستة سنوات .

اما بالنسبة لموقف المحكمة الاتحادية العليا من قراراتها المتعلقة بصلاحيه مجالس المحافظات في ممارسة الاختصاص التشريعي من عدمه:-

تبين لنا عدم وضوح وعدم ثبات موقفها في مسألة ممارسة مجالس المحافظات للصلاحيه التشريعية من عدمه، ففي قرارها ذي الرقم (١٣ اتحادية- ٢٠٠٧) اكدت بأن مجالس المحافظات لا تتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين الاتحادية وانما تمارس صلاحياتها الادارية والمالية الواسعة استنادا للدستور ولحكم المادة ١٢٢ ثانيا منه .

تعقيباً على هذا القرار يلاحظ كيف ان المحكمة لم تكن واضحة في تحديد هل ان مجلس المحافظة يمارس صلاحية سن التشريعات المحلية في حدود اختصاصاته أم لا ؟، بل ان المحكمة اكدت في قرارها بأن مجلس المحافظة لا يملك اصدار القوانين الاتحادية وهذا تحصيل حاصل بأعتبار ان صلاحية اصدار القوانين الاتحادية هي حصراً لمجلس النواب وفقاً لنص المادة ٦١

من الدستور^(١)، مع أن وجه الطعن كان هل يملك مجلس المحافظة صلاحية اصدار التشريعات المحلية من عدمه ؟.

وفي قرار اخر صدر عن المحكمة الاتحادية العليا الذي اتخذت فيه نفس المنحى وهو قرارها ذي الرقم (١٥٥-اتحادية-٢٠١٩) الصادر بتاريخ (٢-حزيران-٢٠٢١) المتعلق باستمرارية عمل مجالس المحافظات حيث جاء في حيثيات قرارها (وان لم يكن موضوع تلك الدعوى) بأن مجالس المحافظات حقيقة دستورية وهي هيئات ادارية ومحلية ولم يخولها الدستور ممارسة الصلاحيات التشريعية .

وفي دعاوى اخرى اتخذت المحكمة منحاً مغايراً لما سبق، حيث خولت مجالس المحافظات صلاحية سن التشريعات المحلية، وهذا ما أكدته في الرأي التفسيري ذي العدد (١٦-اتحادية - ٢٠٠٨) عندما نصت على ان لمجلس المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحية سن القوانين الخاصة بفرض وجباية الضرائب والرسوم المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية استناداً للمادة (١١٥) من الدستور^(٢).

يلاحظ في هذا القرار الذي صدر استجابة للاستيضاح المقدم من قبل مجلس محافظة النجف طالباً من المحكمة تفسير المادتين (١١٥ و١١٦) حول هل تملك مجالس المحافظات الصلاحية التشريعية من عدمه، المحكمة أكدت صلاحية مجالس المحافظات في إصدار التشريعات المحلية، وهذا الرأي اكدته المحكمة الاتحادية العليا مرة اخرى في قرارها ذي الرقم (٢٥-اتحادية-٢٠٠٨) الذي نص بأن لمجلس المحافظات صلاحية إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة وضمن اختصاصاتها .

أمام هذا الموقف المتذبذب للمحكمة الاتحادية العليا أستوضح مجلس محافظة البصرة من المحكمة حول التناقض الذي اصاب قراراتها السابقة، وكان موضوع استيضاح المجلس هو (أي من القرارين يتم العمل به، وهل ان لمجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين ؟) وكانت اجابة المحكمة غير واضحة حيث نفت وجود التعارض و ذهبت الى أن هذا الموضوع تحكمه

^(١) المادة (٦١) تنص: يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً: تشريع القوانين الاتحادية. ----"
^(٢) المادة (١١٥): كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما .

المواد (أولا-٦١)-١١٠-١١١-١١٤-١١٥-١٢٢) ثانيا) من الدستور وان استقراء مضامين هذه المواد يشير الى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الاولوية في التطبيق، أما بصدد القرارات التي يمكن ان يصدرها مجلس المحافظة ضمن صلاحياته الدستورية فهي جميع القرارات عدا التي تختص بأصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١٠-١١١-١١٢-١١٤) من الدستور^(١)

يلاحظ من خلال السرد السابق أن الاشكاليات المصاحبة لصياغة نصوص الدستور كانت إحدى الاسباب الرئيسية أمام حدوث تنازع في الاختصاص ما بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات وخاصة في كل من مجال ممارسة الاختصاصات المشتركة ومجال ممارسة مجالس المحافظات للصلاحية التشريعية بالتحديد، وهذا أحد الاسباب التي كانت وراء تذبذب موقف المحكمة الاتحادية العليا من مدى ممارسة مجالس المحافظات للصلاحية التشريعية ما بين منح هذه الصلاحية تارةً لمجالس المحافظات استناداً للدستور وتارةً اخرى عدم منحها هذه الصلاحية استناداً للدستور ايضا .

ويذهب رأي الى أن التنازع في الاختصاص ما بين جهة وأخرى يأتي حينما يكون النص المنظم للاختصاص عاماً في دلالاته وبصورة خاصة في الاختصاصات المشتركة لأكثر من طرف ويدعي كل منها أنها الحق بممارسة ذلك الاختصاص، في الوقت الذي تمارس فيه الجهات الأخرى الاختصاص نفسه او ان تكون دلالة النص غامضة فتعتقد أكثر من جهة بأن ذلك الاختصاص يعود لها وقد تكون لاسباب أخرى تقود الى خلافات في التفسير او تعتمد إحدى السلطات التجاوز على اختصاصات سلطة أخرى^(٢)، ويلاحظ أن صائغ الدستور قد وقع في جميع هذه الاشكاليات التي كانت إحدى الاسباب أمام عدم وضوح ارادة المشرع الدستوري وتذبذبها، مما أثر ذلك على صياغة المشرع العادي للنصوص وأثر ايضا على تفسيرات المحكمة الاتحادية العليا .

(١) د.محمد سليم محمد أمين، دستورية الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، مصدر سابق، ص٥٢

(٢) د.محمد سليم محمد أمين، التنازع في الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، مقبول للنشر في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، ص٥٠، وللمزيد حول مفهوم دلالات النصوص الدستورية يراجع: د.علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص١٢٨ وما بعدها،

ويلاحظ من التطبيقات السابقة للمحكمة الاتحادية العليا أن المحكمة طبقت فكرة العدول القضائي الدستوري في مسألة ممارسة مجالس المحافظات للصلاحيات التشريعية من عدمها، على الرغم من أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة ولا يمكن الطعن فيها أو مخالفتها بل هي ملزمة للسلطات كافة بما فيها للمحكمة الاتحادية العليا نفسها^(١).

المطلب الثاني

العدول القضائي للمحكمة الاتحادية العليا في التطبيقات محل الدراسة

يعد العدول القضائي من المواضيع المهمة في القضاء الدستوري في الوقت الراهن، ذلك المفهوم الذي قد يتعارض مع بعض النصوص الدستورية خاصة تلك النصوص المتعلقة ببيان أثر قرارات المحكمة الدستورية وقوتها الإلزامية التي تكون في الغالب باتة و قطعية لا تقبل إعادة النظر فيها ، ولبيان مفهوم العدول ومبرراته ومن ثم اعطاء تحليل واضح لعدول المحكمة الاتحادية العليا عن قراراتها السابقة سوف نقدم السرد الآتي:

بداية نرى لزوم التنويه الى وجود مصطلح مرادف للعدول وهو التحول ولكن الشائع في قرارات القضاء الدستوري المقارن هو استعمال مصطلح العدول فضلا عن أن المشرع العراقي قد استخدم مصطلح العدول في قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ عندما نص في المادة (١٣) أولا على "أ-١- ما يحال عليها من احدى الهيئات اذا رأت العدول عن مبدأ قرره أحكام سابقة".

والمشرع الكوردستاني ايضا استخدم مصطلح العدول في قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ قانون السلطة القضائية لاقليم كوردستان عندما نص في المادة (١١) أولا على "ج- ما يحال عليها من احدى الهيئات اذا رأت العدول عن مبدأ قرره أحكام سابقة".

يلاحظ في المادتين السابقتين وفي فقرة اختصاصات الهيئة العامة لمحكمة التمييز أن المشرع جاء بمصطلح (العدول) موضحا معناه بالعدول عن مبدأ قرره محكمة التمييز .

ويذهب الفقه الى أن بوادر ظهور هذا المفهوم يعود الى سنة ١٩٩٨ من خلال الدور البارز الذي لعبه المجلس الدستوري الفرنسي في تحليله لقرارته ، فضلا عن الدور البارز الذي لعبه

^(١) المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق التي تنص "قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة".

الفقه الفرنسي ايضا، وكلمة (العدول) اصطلاحا يراد به ابداء ارادة معاكسة او ابداء أحادي الجانب لارادة الرجوع عن الارادة وسحبها كما لو أنها لم تحصل من اجل حرمانها لمفعولها^(١) أما بالنسبة الى تعريف العدول القضائي الدستوري فإنه قد جاءت محاولات عدة من الفقه الدستوري لتعريف هذا المصطلح منها:

- ١- العدول عن مبدأ قررته المحكمة الدستورية العليا في بعض أحكامها السابقة^(٢)
- ٢- نقض القرار السابق كسابقة بوساطة قانون دستوري ساري المفعول وملزم او باصدار حكم قضائي كقرار بوساطة المحكمة نفسها او محكمة أعلى منها^(٣).
- ٣- احلال ارادي واضح ومؤكد لحكم جديد محل حكم اخر في موضوع الدعوى نفسها وحيثياتها السابقة.

وفي سياق ايراد التعريفات السابقة يلاحظ ان هذه التعريفات لم تكن محددة بشكل واضح وجامع لمفهوم العدول القضائي الدستوري بل أن بعضها جاء بتحديد مقتضب للمفهوم كما في التعريف الاول، والبعض الآخر لم يفرق ما بين العدول القضائي الدستوري وتعديل الدستور كما في التعريف الثاني، والتعريف الثالث قد يكون مناسباً لمعرفة مفهوم مصطلح (العدول القضائي) ولكنه ليس تعريفاً جامعاً مانعاً لمصطلح العدول القضائي الدستوري.

ومن خلال ما سبق يمكن تعريف العدول القضائي الدستوري: هو احلال ارادي واضح ومؤكد لحكم قضائي دستوري جديد محل حكم قضائي دستوري سابق في موضوع الدعوى نفسها بما يتلائم مع واقع المجتمع وتطوره .

وامام فكرة العدول القضائي الدستوري هناك مبدأ قضائي يعد عائقاً في بعض النظم القانونية من تطبيق فكرة العدول وهو مبدأ (السوابق القضائية) المعروف في نظم القانون العام المعروفه بنظم القضاء الانجلوسكسوني التي تعد مبدأ السوابق القضائية ذات قيمة قانونية ملزمة للمحكمة الدنيا وللمحكمة التي اصدرت الحكم وفي هذه النظم يعد العدول القضائي امراً

(١) جيزار كورنو ،معجم المصطلحات القانونية ،ط٢، ترجمة منصور القاضي ،مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت ،٢٠٠٠، ص٨٢٧.

(٢) د.عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في احكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٨، ص٣٧.

(٣) هديل محمد حسين المياحي، العدول في احكام القضاء الدستوري في العراق (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص٦٥.

غيرعادي، اما في نظم القانون الخاص المعروفة بنظم القضاء اللاتيني كالقضاء الفرنسي- والمصري والعراقي فأن العدول القضائي الدستوري بعد مقبولا حيث لا تأخذ بمبدأ السوابق القضائية وايضاً لا يوجد نص دستوري صريح يحول دون العدول القضائي الدستوري عن الاحكام الدستورية السابقة^(١)

ويرى البعض بأنه توجد ثلاث حالات للعدول القضائي الدستوري وهي^(٢):-

١- يعدل القضاء الدستوري عن قراره بعدم دستورية قانون معين فتعامله على أنه دستوري بعد أن حكمت بعدم دستوريته، وهذه الحالة واردة في الدول التي تأخذ برقابة الامتناع، أما في العراق فأن هذا العدول من الصعب تصوره كون الرقابة الدستورية في العراق من خلال المحكمة الاتحادية العليا هي رقابة الغاء اي يترتب على قرارها بعدم دستورية القانون الغاء القانون.

٢- يعدل القضاء الدستوري عن قراره بدستورية قانون معين فتقضي- بدستوريته، ويمكن ان يحدث ذلك في العراق ، بسبب تغير اعضاء المحكمة الاتحادية العليا بأعضاء جدد وما يترتب على ذلك من احتمال اختلاف اراء هؤلاء الاعضاء الجدد عن الاعضاء السابقين.

٣- يعدل القضاء الدستوري عن قراره السابق بسبب خطأ وقعت فيه عند تفسير نص دستوري فتقوم بنفسها بتصحيح خطئها عن طريق العدول عن قرارها التفسيري السابق بسبب خطأ وقعت فيه او بسبب تغير الظروف وتطورها بما يدفعها الى العدول.

وقد قيل بأن العدول القضائي الدستوري يتعارض مع نصوص الدستور على اساس ان الدساتير تخلو من النص عليها صراحة، فضلاً عن تعارضها مع نصوص اخرى خاصة تلك المؤكدة على قطعية قرارات القضاء الدستوري ولكن لكثرة مبررات العدول القضائي الدستوري (التي سنسردها بشكل موجز لاحقاً) فان الفقه الدستوري ذهب الى أن عدول القاضي عن تفسير خاطئ لا يعد مخالفة للدستور وانما يؤكد له لتمكين القاضي الدستوري من تطوير قضاؤه بما يتفق مع أحكام الدستور ولتفادي انكار العدالة، وان تطبيق فكرة العدول القضائي الدستوري يجب أن تكون بصورة محدودة واستثنائية حتى لا تهدد فكرة الامن القانوني وان يكون اعمالها على المستقبل وليس على الماضي حتى لا تهدد حجية الاحكام السابقة^(٣)

^(١) للمزيد ينظر: د. عبد الحفيظ الشيمي، مصدر سابق، ص ٤٤ وما بعدها ؛ د. ميثم حنظل و د. صبيح وجوح، أثر تفسير نصوص الدستور على تحول احكام القضاء الدستوري، مجلة جامعة بابل، العلوم الانسانية، المجلد ٢٥، العدد ٣، ص ١١٨٦، ٢٠١٧، ص ١١٨٩.

^(٢) د. ميثم حنظل واخرون، مصدر سابق، ص ١١٩٤.

^(٣) د. ميثم حنظل واخرون، مصدر سابق، ص ١١٩٧.

من أهم مبررات العدول القضائي الدستوري هو التماشي مع واقع المجتمع وتطوره وهذا ما أكدته القضاء الدستوري المصري عندما نص في إحدى قراراته الى " ---أن النصوص الدستورية لا يجوز فهمها على حقة جاوزها الزمن بل يتعين أن يكون نسيجها قابلاً للتطور كافلاً ما يفترض فيه من اتساق مع حقائق العصر ---"، والقاضي الدستوري المقارن استخدم وسائل فنية عدة في مجال تفسير الدستور والرقابة الدستورية للدفاع عن الدستور وحمايته منها على سبيل المثال فكرة دستورية القانون مع التحفظ التي استخدمها المجلس الدستوري الفرنسي-، ورقابة الملائمة، ورقابة التناسب، ورقابة الاغفال التشريعي، ومن الوسائل المهمة الأخرى هي أسلوب التفسير المتطور لنصوص الدستور الذي يعني أن ظهور كل حالة أو ظرف متغير أو حادث مستجد في الواقع يستلزم بالضرورة تطوير التفسير السابق للنص الدستوري على نحو مغاير، سواء بتوسيع أو تضيق نطاقه أو تغيير دلالاته، والقاضي الدستوري يجعل النص يكسب مع الزمن معناً جديداً أو يطبق على حالات جديدة وهذا هو أساس التفسير المتطور للدستور^(١)

ويذهب الفقه الفرنسي الى ان القاضي الدستوري يفسر الدستور تفسيراً واسعاً على اعتبار ان الدستور وثيقة يضعها المشرع-ع الدستوري والقاضي الدستوري يلتزم بلحظة معينة بتحديد مضمون النص الدستوري حيث أن الثبات على نفس المعنى لا يظل دائماً فمثلاً كلمة المساواة كانت تعني بداية المساواة بين الرجال وبتطور المفهوم وأمام تطور القضاء الدستوري في دول عديدة منها الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وألمانيا أصبح للمساواة مفهوماً واسعاً وأصبحت تعني المساواة بين المواطنين كافةً وحتى الأجانب فالكلمة لم تتغير الا أن معناها تطور مع تطور طرق التفكير^(٢)

لذلك فإن القاضي الدستوري يلجأ الى العدول حينما يجد أن حكمه السابق الذي قضى- به لم يعد ملائماً للوضع القائم وان تحقيق العدالة تقتضي- بالضرورة العدول عنه^(٣)، وأحياناً أخرى يكون العدول وسيلة لتصحيح احكام دستورية سابقة حيث أن الحكم القضائي الدستوري شأنه شأن أي حكم قضائي آخر قد يشوبه الخطأ والقصور والمفترض أن تقوم المحاكم الدستورية

^(١) شرين أحمد سعدالله، معايير التحول القضائي الدستوري وضوابطه، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهب، دهب، ص ٤٦.

^(٢) ينظر: د.عبد الحفيظ الشيمي، مصدر سابق، ص ١٠٣؛ د.هديل محمد حسين المياحي، مصدر سابق، ص ٨١.

^(٣) شرين أحمد سعد الله، مصدر سابق، ص ٥٢.

بتصحيح الخاطئ من أحكامها وتطوير ما لا يتماشى مع التطور الحاصل في الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتظهر أهمية تصحيح الخاطئ من الأحكام الدستورية من كون هذه الأحكام لها الحجية بما يجعلها سابقة قضائية، أو أن يتجه القضاء الدستوري إلى توحيد أحكامه بصدد موضوع ما لتحقيق الاستقرار القانوني إذا كان النظام المتبع لا يعتمد السوابق القضائي كالعراق^(١).

وهذا ما اتبعه القضاء الدستوري في العراق من خلال المحكمة الاتحادية العليا في قرارها (السابق ذكره) رقم ٩-اتحادية-٢٠٠٧ الصادر بتاريخ (١٦-٧-٢٠٠٧) الذي ذهب فيه أن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحياته الإدارية والمالية الواسعة استناداً إلى حكم الفقرة ثانياً من المادة ١٢٢ من الدستور، ثم بعد ذلك عدلت المحكمة الاتحادية العليا عن قرارها هذا في نفس موضوع الدعوى وأصدرت قراراً آخر ذي الرقم ١٣-اتحادية-٢٠٠٧ بتاريخ (٣١-٧-٢٠٠٧) ونصت فيه "--- أن استقراء مضامين هذه المواد يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية ---" حيث أن المحكمة الاتحادية العليا صحت الحكم السابق عن طريق العدول إلى حكم قضائي آخر يتوافق وأحكام الدستور خاصة نص المادة ١١٥ من الدستور النافذ والتي تنص "--- تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما".

تبين لنا من خلال التحليل السابق لبعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بموضوع استمرارية عمل مجالس المحافظات وموضوع ممارستها للاختصاص التشريعي بأن المحكمة الاتحادية العليا قد أصدرت أكثر من قرار في نفس موضوع الدعوى مع أن قراراتها باتة ملزمة للمؤسسات وللمحاكم كافة بما فيها للمحكمة الاتحادية العليا نفسها، إلا أنه طعن في نفس موضوع الدعوى وكانت المحكمة واضحة وغير متذبذبة في قراراتها المتعلقة باستمرارية عمل مجالس المحافظات حيث قضت في قراراتها باستمرارية مجالس المحافظات وبينت أن القانون لم يلغي مجالس المحافظات وإنما أنهى خدمة أعضاء المجلس لاستمرارهم لأكثر من المدة القانونية المحددة لهم .

وهذا الموقف يحسب للمحكمة الاتحادية العليا الحامية للدستور والضامنة لتطبيق بنود الدستور وتفسيره وفقاً لإرادة المشرع حماية للحقوق والحريات ولبدءاً المشروعية وتحقيقاً للأمن

(١) د. هديل محمد حسين المياحي، مصدر سابق، ص ٨٢.

القانوني، ورأينا أن فكرة العدول القضائي الدستوري طبقته المحكمة الاتحادية العليا في موضوع صلاحية مجالس المحافظات في ممارسة الاختصاص التشريعي عندما صحت حكمها القضائي السابق الذي منع مجالس المحافظات من ممارسة الاختصاص التشريعي وصدّرت حكماً آخر في نفس موضوع الدعوى ومنحت من خلاله تلك المجالس صلاحية إصدار التشريعات المحلية وفقاً لأحكام الدستور، وهذا الموقف يحسب أيضاً للمحكمة الاتحادية العليا عندما فسرت نصوص الدستور كوحدة واحدة وصدّرت قراراً مراعية لبنود الدستور .

الخاتمة

بعد أن أنهينا بعون الله تعالى وتوفيقه، من كتابة بحثنا المتواضع هذا الموسوم (قراءة نقدية لقرارات المحكمة الاتحادية العليا حول استمرارية عمل مجالس المحافظات وممارستها للاختصاص التشريعي)، ندرج بعض من الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها أملين من خلالها أن نكون قد وفقنا في حل الاشكالية التي طرحناها وفي اثبات فرضية البحث، متمثلة بالمدرجة أدناه:-

أولاً: الاستنتاجات

١- مجالس المحافظات هيئات دستورية تقوم بتقديم الخدمات ذات الطابع المحلي في المحافظات ولا تعد هيئات حاكمة كما هو الحال في الاقاليم الفدرالية، لم ينص الدستور على آلية تكوين مجالس المحافظات وانما ترك الامر للقانون العادي لكي ينظمها وجاء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ليعين آلية تكوينها وجعل المعيار الرئيسي لتشكيلها هي الانتخابات الدورية التي يفترض أن تجري كل اربع سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة لها .

٢- أكدت المحكمة الاتحادية العليا بأن استمرار عمل مجالس المحافظات بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل خرقاً لحق الشعب في التصويت والانتخاب والترشيح وتجاوزاً على ارادة الناخب.

٣- تمارس مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم اختصاصات متعددة يشير إليها كل من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وبالنسبة لصلاحيه هذه المجالس في تشريع القوانين فأن سنده القانوني الصريح وجد في كل من المادة ١١٥ من الدستور، وكذلك في نص المادتين (٧-٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨).

٤- موقف المحكمة الاتحادية العليا من مسألة استمرارية عمل مجالس المحافظات بعد انتهاء مدتها القانونية كان واضحاً عندما اكدت في أكثر من قرار لها، بأن القانون الصادر من مجلس النواب ذي الرقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩، قانون التعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠١٨ الذي أنهى استمرارية عمل مجالس المحافظات موافق للدستور وان هذا القانون لا يعني الغاء مجالس المحافظات وانما يعني فقط وقف استمرار عمل تلك المجالس لتجاوزها المدة القانونية المحددة لها، أي أن المحكمة الاتحادية العليا

لم تطبق فكرة العدول القضائي الدستوري في الدعاوى التي أثرت حول مسألة استمرارية عمل مجالس المحافظات وإنما كان موقفها ثابتاً وواضحاً.

٥- موقف المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها المتعلقة بمدى صلاحية مجالس المحافظات في تشريع القوانين المحلية من عدمها كان غير واضحاً ومتذبذباً، وتوصلنا بأن المحكمة قد أخذت بفكرة العدول القضائي الدستوري في هذا الموضوع وأنتهت في آخر قرار لها بأن لهذه المجالس الصلاحية في سن التشريعات المحلية .

٦- العدول القضائي الدستوري فكرة طبقها القضاء الدستوري وكان لهذا القضاء مبررات عدة من أهمها هو التماشي مع واقع المجتمع وتطوره، فضلاً عن ذلك عده وسيلة لتصحيح الأحكام الدستورية السابقة المشوبة بعيب أو نقص أو غموض، وإيضاً عده من الوسائل الفنية المهمة التي أعتمد عليه القاضي الدستوري عند اللجوء للتفسير المتطور للنص الدستوري .

٧- لا يوجد تعريف موحد للعدول القضائي الدستوري وعرفناه (هو احلال أرادي واضح ومؤكد لحكم قضائي دستوري جديد محل حكم قضائي دستوري سابق في موضوع الدعوى نفسها بما يتلائم مع واقع المجتمع وتطوره).

ثانياً: التوصيات

١- نوصي المشرع الدستوري بأن يستخدم عبارات واضحة ومحددة عند صياغة النصوص الدستورية وان يحاول أن يجمع النصوص المتعلقة بموضوع واحد تحت نفس الفصل او الباب الذي تناوله حتى تكون أرادة المشرع واضحة، فمثلاً بالنسبة لصلاحية مجالس المحافظات في اصدار التشريعات المحلية نقترح على المشرع الدستوري أن يبين هذه الصلاحية في المادة (١٢٢) من الدستور التي جاءت في الباب الخامس من الفصل الثاني من الدستور تحت عنوان المحافظات التي لم تنتظم في أقليم ونقترح عليه أن يعدل الفقرة ثانياً منه الى " ---ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في أقليم اختصاص سن التشريعات المحلية اللازمة لادارة شؤون المحافظة، وتمنح ايضاً الأختصاصات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية الواسعة، وينظم ذلك بقانون).

٢- نوصي المحكمة الاتحادية العليا أن تستمر في نهجها متمثلة باللجوء الى فكرة العدول القضائي الدستوري في حالات محددة جداً واستثنائية وان تستند الى مبررات مبنية على اساس

الصالح العام وتماشياً مع تطور المجتمع وحاجاته ،او عند وجود خطأ في حكم دستوري سبق وأن أصدرته .

٣- بما أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا قطعية وغير قابلة للطعن فيها نوصي المحكمة الاتحادية العليا أن تتأنه أكثر في قراراتها وأن تراجع ما سبق وأن أصدرته من قرارات ،لكي لا تأتي قراراتها مخالفة لقرارات سابقة وأن تصدرتها في نفس الموضوع ،مما يؤثر على مصداقيتها وموضوعيتها ،في حالة عدم تطبيقها لفكرة العدول القضائي الذي له مبرراته المنطقية في حالاته المحددة.

المصادر

أولاً:- المعاجم

١-جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية ، ط٢، ترجمة منصور القاضي، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت ، ٢٠٠٠.

ثانياً:- الكتب

١- د.ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الاداري،الدار الجامعية،بيروت،١٩٩٤.

٢- د.اسماعيل علوان التميمي، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز، دار السنهوري ، بيروت، ٢٠١٨.

٣-

.رياض عبد عيسى الزهيري،أسس القانون الاداري،دار السنهوري،ط١،بيروت،٢٠١٦،ص١٥٤.

٤- د.سامي جمال الدين،أصول القانون الاداري،منشأة المعارف، الاسكندرية،٢٠٠٤.

٥- سوران علي حسن،التنظيم القانوني للوحدات الفدرالية في العراق ،ط١،مركز زير للطبع والنشر، اربيل، ٢٠١٧ .

٦- عبد الحفيظ علي الشيمي،التحول في احكام القضاء الدستوري،دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠٠٨.

٧- د.علي هادي عطية الهلالي،النظرية العامة في تفسير الدستور،مكتبة السنهوري،بغداد،٢٠١١.

٨- عمار رحيم الكناني،المحكمة الاتحادية العليا ودورها في بناء دولة المؤسسات،مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٨.

٩- د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، مطبعة هوار، دهوك، ٢٠٠٨.

١٠- د.يامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها (دراسة مقارنة)،ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٥ .

ثالثاً: الرسائل و الاطاريح الجامعية

١- اسماعيل ابراهيم محمد،المركز القانوني لرئيس الوحدة الادارية في اقليم كوردستان - العراق،رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون والعلوم السياسية -جامعة دهوك- ٢٠١٨.

- ٢- بيوار عبد الرحيم محمد امين، القضاء الدستوري ودوره في ترسيخ النظام الاتحادي و حمايته في العراق، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون والعلوم السياسية والادارة، جامعة سوران، ٢٠٢٠.
- ٣- شرين احمد سعدالله، معايير التحول القضائي الدستوري وضوابطه، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهوك، دهوك، ٢٠٢٠.
- ٤- صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١١.
- ٥- هديل محمد حسين المياحي، العدول في احكام القضاء الدستوري في العراق (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٥.

رابعاً: البحوث العلمية المنشورة

- ١- د.رحيم حسين موسى - حدود الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات-مجلة الكوفة - المجلد الاول-العدد ٣٥-جامعة الكوفة -٢٠١٨.
- ٢- عامر محمد علي، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات، مجلة كلية مدينة الجامعة، مجلد ٢، العدد ٢، ٢٠١٠.
- ٣- د.محمد سليم محمد امين، دستورية الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، مجلة الرافيدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، بحث مقبول للنشر وغير منشور.
- ٤- د.محمد سليم محمد امين، التنازع في الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، بحث مقبول للنشر وغير منشور.
- ٥- د.ميثم حنظل و د.صبيح وجوح، أثر تفسير نصوص الدستور على تحول احكام القضاء الدستوري، مجلة جامعة بابل، العلوم الانسانية، المجلد ٢٥، العدد ٣، ٢٠١٧.
- ٦- د. مصطفى راشد عبد الحمزة و م. محمد سالم كريم و م.م. ابراهيم محسن جبر، قراءة تحليلية في النظام القانوني لتشكيل مجلس المحافظة والمجالس المحلية وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مجلة كلية التربية -العدد ٣٧- الجزء الاول، تشرين الثاني، جامعة واسط، ٢٠١٩.

خامساً:- الدساتير والقوانين

- ١- قانون التنظيم القضائي في العراق رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩
 - ٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
 - ٣- قانون السلطة القضائية لاقليم كوردستان رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٧
 - ٤- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- سادساً:- قرارات المحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة العراقي
- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا حول انتهاء استمرارية عمل مجالس المحافظات - تاريخ الاطلاع ٢٠٢٠-٦-٢١ <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>
 - ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المنشور على الموقع المرفق، تاريخ الاطلاع ٢٠٢٠-٧-٢٠ <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>
 - ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١١٨ / اتحادية / ٢٠١٩ الصادر بتاريخ ٢٠٢١-٥-٢٠، تاريخ الاطلاع ٢٠٢١-١٧-٢٠ <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>
 - ٤- قرار مجلس الدولة العراقي ذي الرقم ١٩٢٧ الصادر بتاريخ (٢٠٠٩-١٠-٢٥)، تاريخ الاطلاع ٢٠٢١-٦-٢٠: <https://www.conseil-etat.fr/ar/arianeweb-ara>

سابعاً:- البحوث المنشورة في المواقع الالكترونية

- ١- مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية، تاريخ الاطلاع: ٢٠٢١-٨-١ <https://annabaa.org/arabic/rights/23575>